



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**GLI INTERVENTI PER LA DIDATTICA A FAVORE DEGLI ALUNNI
CON DISABILITA' E BISOGNI EDUCATIVI SPECIALI
(ANNI 2012-2017)**

Deliberazione 16 luglio 2018, n. 13/2018/G



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

LE RISORSE E LE AZIONI PER LA DIDATTICA A FAVORE DEGLI ALUNNI CON DISABILITA' E BISOGNI EDUCATIVI SPECIALI (ANNI 2012-2017)

Relatore

Cons. Leonardo Venturini

Hanno collaborato
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Fulvia Delavigne, Fabio Piccato, Domenico Tondini.

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Relazione	13
Sintesi	15
CAPITOLO I - Il quadro normativo	19
1. Premessa	19
1.1. Il segmento dell'istruzione: l'integrazione scolastica	20
1.1.1. Il percorso operativo	25
2. Aspetti quantitativi degli alunni diversamente abili	30
2.1. L'Istat e le rilevazioni di dettaglio nella scuola primaria e secondaria di I grado	43
3. La dotazione complessiva degli insegnanti di sostegno	46
CAPITOLO II - Il quadro finanziario	57
1. Finanziamenti previsti dallo Stato a favore delle persone diversamente abili	57
2. Il segmento dell'istruzione: l'integrazione scolastica	59
2.1. Le risorse previste nel periodo 2011-2017 (III fase)	62
3. I finanziamenti dell'Unione europea	69
CAPITOLO III - La gestione delle risorse	75
1. Premessa	75
2. Il quadro finanziario e contabile. Periodo 2012-2017	75
2.1. Le risorse gestite dalla Direzione generale per le risorse umane e finanziarie ...	76
2.2. Le risorse gestite dalla Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione	85
2.3. Gli interventi realizzati	88
3. Risorse comunitarie: Pon Fse <i>Competenze e sviluppo</i>	93
3.1. Entità dei fondi europei fruiti ai fini della disabilità e modalità di utilizzo	96
3.2. Pon Fesr <i>Ambienti per l'apprendimento</i>	98
3.2.1. La situazione degli edifici scolastici ai fini del loro adeguamento ai bisogni della disabilità	99
3.3. Il programma 2014-2020	101
4. Le spese per il personale docente di sostegno	102
5. Sintesi delle valutazioni sulle azioni per l'integrazione scolastica da parte di organi diversi dalle direzioni generali del Ministero	104

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 - Popolazione scolastica e alunni diversamente abili nel periodo 2011-2017. Scuola dell'infanzia	32
Tabella n. 2 - Popolazione scolastica e alunni diversamente abili nel periodo 2011-2017. Scuola primaria	33
Tabella n. 3 - Popolazione scolastica e alunni diversamente abili nel periodo 2011-2017. Scuola di I grado	35
Tabella n. 4 - Popolazione scolastica e alunni diversamente abili nel periodo 2011-2017. Scuola II grado	37
Tabella n. 5 - Incidenza della disabilità e della disabilità grave nelle regioni. Periodo 2013-2016	39
Tabella n. 6 - Tipologia alunni con disabilità nei diversi ordini scolastici. Periodo 2011-2015	42
Tabella n. 7 - Alunni con disabilità per tipologia di problema, ripartizione geografica e ordine scolastico	43
Tabella n. 8 - Alunni con disabilità per tipologia di certificazione, ripartizione geografica e ordine di istruzione (scuola primaria e secondaria di I grado)	44
Tabella n. 9 - Presentazione di un ricorso da parte delle famiglie per ore di sostegno, ripartizione geografica e ordine di istruzione (su base percentuale)	45
Tabella n. 10 - Riepilogo nazionale del contenzioso per Usr relativo all'anno scolastico 2016-2017	45
Tabella n. 11 - Organico docenti di sostegno per ordine di istruzione. Anni scolastici 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016	48
Tabella n. 12 - Graduatorie aspiranti specializzati	49
Tabella n. 13 - Posti di sostegno per regione e tipo di ruolo	51
Tabella n. 14 - Posti di sostegno per grado di istruzione e tipo di ruolo	52
Tabella n. 15 - Autorizzazioni di spesa conferite dalla legge quadro e finalità	59
Tabella n. 16 - Ripartizione delle risorse. Anno 2011	63
Tabella n. 17 - Decreti di ripartizione risorse nel periodo 2012-2018	66
Tabella n. 18 - Funzionamento amministrativo-didattico. Periodo 2013-2017	77
Tabella n. 19 - Fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche	78
Tabella n. 20 - Attrezzature tecniche, sussidi didattici. Periodo 2013-2017	81
Tabella n. 21 - Attrezzature tecniche e sussidi didattici	82
Tabella n. 22 - Risorse per integrazione scolastica ex l. n. 440/1997	83
Tabella n. 23 - Formazione di docenti specializzati nelle attività di sostegno. Periodo 2012-2017	84
Tabella n. 24 - Riepilogo stanziamenti per integrazione scolastica	85
Tabella n. 25 - Ricostruzione risorse per l'integrazione scolastica. Periodo 2012-2017	87
Tabella n. 26 - Dati quantitativi regionali degli alunni ospedalizzati	89
Tabella n. 27 - Interventi formazione e numero docenti formati	91
Tabella n. 28 - Numero docenti formati nei diversi ordini di scuola (specializzazione)	92

Tabella n. 29 - Piano della formazione (2016-2019)	93
Tabella n. 30 - Numero interventi conclusi destinati agli alunni, con partecipazione di destinatari disabili, per anno scolastico	95
Tabella n. 31 - Numero di alunni disabili che hanno ricevuto un attestato per anno scolastico di conseguimento, ciclo di istruzione e regione	96
Tabella n. 32 - Numero progetti che hanno previsto il sostegno alle persone diversamente abili e totale rendiconto	97
Tabella n. 33 - Numero progetti, interventi B4 e rendiconto, per anno scolastico	97
Tabella n. 34 - Numero scuole con interventi di tipo C4 conclusi negli anni scolastici	99
Tabella n. 35 - Interventi per l'accessibilità degli edifici. Tipo di intervento per anno scolastico	100
Tabella n. 36 - Tipo di forniture per garantire l'utilizzo da parte dei disabili, richieste con la programmazione Pon 2014-2020 nell'anno scolastico 2015-2016	101

* * *

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Alunni diversamente abili. Scuola infanzia	33
Grafico 2 - Alunni diversamente abili. Scuola primaria	35
Grafico 3 - Alunni diversamente abili. Scuola di I grado	37
Grafico 4 - Alunni diversamente abili. Scuola di II grado	39
Grafico 5 - Organico docenti di sostegno. Anni scolastici 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016	49
Grafico 6 - Distribuzione docenti di sostegno nella scuola dell'infanzia	50
Grafico 7 - Distribuzione docenti di sostegno nella scuola primaria	50
Grafico 8 - Distribuzione docenti di sostegno nella scuola di I grado	50
Grafico 9 - Distribuzione docenti di sostegno nella scuola di II grado	50
Grafico 10 - Soggetti attuatori	58
Grafico 11 - Andamento del Fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche (2012-2017)	79

* * *

APPENDICE

Approfondimenti	115
-----------------------	-----

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 13/2018/G

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Collegio II

Adunanza del 24 maggio 2018
e Camera di consiglio del 12 luglio 2018

Presieduta dal Presidente Gaetano D'AURIA

Composta dai magistrati:

Presidenti Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Fabio VIOLA

Consiglieri Antonello COLOSIMO, Massimo DI STEFANO, Antonio MEZZERA, Chiara BERSANI, Leonardo VENTURINI, Enrico TORRI, Paola COSA, Mauro OLIVIERO, Andrea LIBERATI, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Rossana RUMMO, Gian Luca CALVI

Primo referendario Carla SERBASSI

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 4 febbraio 2016, n. 1, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2016;

vista la relazione, presentata dal cons. Leonardo Venturini, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "Gli interventi per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali (anni 2012-2017)";

vista l'ordinanza in data 4 maggio 2018, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per l'adunanza del 24 maggio 2018, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 1643 del 4 maggio 2018, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione-Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione;

- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione -Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione;

- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione-Direzione generale per il personale scolastico;

- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali-Direzione generale per le risorse umane e finanziarie;

- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali-Direzione generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica;

- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali-Direzione generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale;

- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

udito il relatore, cons. Leonardo Venturini;

uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Gabinetto del Ministro, il vice capo gabinetto, il dott. Rocco Pinneri;

- per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione-Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione, la dott.ssa Maria Rosa Silvestro e il dott. Gianluca Lombardo;

- per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione-Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione, il dott. Raffaele Ciambrone e la dott.ssa Clelia Caiazza;

- per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione-Direzione generale per il personale scolastico, il dott. Antimo Ponticiello;

- per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali-Direzione generale per le risorse umane e finanziarie, la dott.ssa Enza Lucignano;

- per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali-Direzione generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale, la dott.ssa Alessia Mondello (assiste);

- per l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il dott. Giuseppe Spinelli;
- per il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il dott. Francesco De Sario;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in Camera di consiglio, la relazione concernente "Gli interventi per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali (anni 2012-2017)".

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione-Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione;
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione -Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione;
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione-Direzione generale per il personale scolastico;
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali-Direzione generale per le risorse umane e finanziarie;
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali-Direzione generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica;
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali-Direzione generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Le amministrazioni interessate:

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

La presente relazione sarà inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore
f.to Venturini

Il presidente
f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 16 luglio 2018

La dirigente
f.to Troccoli

RELAZIONE

Sintesi

1. La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006 durante la 61^a sessione dell'Assemblea internazionale delle Nazioni Unite, assieme al suo protocollo opzionale, rappresentano il primo strumento giuridico vincolante, ratificato, oltre che dall'Italia, dall'Unione europea.

La Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità è stata ratificata dall'Italia con la l. 3 marzo 2009, n. 18, ed ha portato alla nascita dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (Ond), che ha lo scopo di promuovere la piena integrazione delle persone con disabilità, in attuazione dei principi sanciti dalla Convenzione e di quelli indicati dalla l. 5 febbraio 1992, n. 104.

La nuova visione di società basata sul rispetto dei diritti umani include una particolare attenzione e cura alla costruzione di un sistema di “istruzione inclusivo a tutti i livelli”, cui partecipa l'intera comunità.

2. Presupposto necessario per realizzare politiche realmente inclusive è organizzare in maniera sistematica, organica e completa le informazioni sulle persone diversamente abili, a partire dalla manifestazione della disabilità, aggiornandole per l'intero percorso di vita del soggetto (*c.d. sviluppo a lungo termine*); elaborare linee di indirizzo sulle modalità e tecniche di raccolta, collezione e analisi dei dati nazionali, sulla qualità e la misurabilità degli stessi attraverso indicatori non solo per assolvere gli obblighi indicati dalle convenzioni internazionali ma anche per ottenere una confrontabilità fra le azioni intraprese a livello di singolo Stato.

Il monitoraggio dello stato di attuazione delle politiche di integrazione scolastica è un'attività complessa e multiforme e, stante la pluralità dei soggetti coinvolti a livello istituzionale, ciò è ancora più difficile. Ciò nondimeno, è possibile rilevare che l'elevata civiltà dei principi legislativi non trova adeguata attuazione per le seguenti ragioni:

- a. inadeguatezza di una pianificazione delle “risorse per l'integrazione” a livello centrale;
- b. rigidità delle procedure operative;
- c. debolezza esecutiva degli strumenti di coordinamento fra i diversi soggetti istituzionali (accordi di programma tra enti locali, Asl, scuola);
- d. mancanza di informazioni ispirate all'evidenza statistica e numerica dei dati;

- e. carenza nell'attività di rilevazione e valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle prassi di integrazione e di inclusione;
- f. incertezza ed episodicità delle risorse finanziarie dedicate.

3. Scopo di questa relazione è quello di ricostruire ed esporre, nell'ambito dell'intervento pubblico a favore delle persone diversamente abili, la programmazione strategica e finanziaria, nel segmento istruzione, l'impiego delle risorse per il diritto allo studio e la rendicontazione della spesa sostenuta, i percorsi e le azioni poste in essere per l'inclusione scolastica a livello territoriale.

Si è scelto di esporre e vagliare i dati relativi all'ultimo quinquennio (anni scolastici 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016 e 2016-2017; in taluni casi al 2017-2018).

4. Per una maggiore comprensione dell'attuale stato del sistema, si riferisce in merito al complesso e frammentato quadro normativo per l'attuazione degli interventi nella scuola, inizialmente proiettato su più linee di finanziamento e attraverso una pluralità di capitoli: in esecuzione delle disposizioni contenute nella l. n. 104/1992 (c.d. legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone *handicappate*), di quelle contenute nella l. n. 440/1997 (c.d. legge sull'autonomia scolastica) per progetti ed azioni di miglioramento dell'integrazione/inclusione scolastica e di altri provvedimenti legislativi succedutisi nel tempo.

5. Alla complessità insita nella disciplina legislativa si accompagna una realtà gestionale che determina un intreccio non virtuoso tra i diversi livelli di competenza (comunitaria, nazionale, regionale, comunale, di istituto), così da rendere difficile una verifica degli interventi in relazione agli specifici finanziamenti.

6. La stessa amministrazione centrale, nella gestione degli interventi e delle risorse a favore degli studenti diversamente abili o con bisogni speciali, si presenta articolata in una molteplicità di strutture operanti nelle diverse direzioni generali, a volte tra loro non dialoganti, a cui si aggiungono, sul territorio, gli uffici scolastici regionali che svolgono analoghe funzioni.

Va, inoltre, sottolineata la difficoltà incontrata dalla Sezione nell'ottenere dal Miur le informazioni sia sulla dimensione della disabilità presente nella scuola per i diversi ordini scolastici, sia sugli elementi finanziari e gestionali.

7. A siffatto quadro si aggiunge che, per effetto delle riforme intervenute nel sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. n. 328/2000) e nel mondo della scuola (autonomia scolastica), per effetto anche delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica, gran parte dei fondi prima erogati dallo Stato (ai sensi della l. n. 104/1992) con destinazione vincolata sembra abbiano assunto il regime giuridico di risorse non aventi natura obbligatoria, con ricadute sulla tenuta dell'intero sistema educativo in termini di diritto allo studio, equità e pari opportunità.

Si richiama, inoltre, l'attenzione sul recente d.m. 28 luglio 2016, n. 162 (Regolamento sul trattamento dei dati sensibili idonei a rilevare lo stato di disabilità degli alunni censiti dall'Anagrafe nazionale degli studenti in una partizione separata), che, nel rispetto della *privacy*, ridisegna la struttura di sistema per la raccolta e la valutazione dei dati sugli alunni diversamente abili. Ne è derivata una precisazione dei ruoli e dei compiti di tutti i soggetti che, a diverso titolo, sono coinvolti. L'Anagrafe dovrà applicare alla realtà un paradigma interpretativo fatto di definizioni, classificazioni, tecniche d'indagine e metodi di misurazione uniformi sul territorio, così da offrire una panoramica quali-quantitativa dello stato di attuazione delle politiche educative a livello nazionale, comparabile con le informazioni degli altri paesi per l'attuazione di interventi comuni.

Occorrerà verificare gli esiti del d.lgs n. 66/2017, che ha ripristinato, presso l'amministrazione del Miur, l'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica (d.m. n. 686/2017). Quest'ultimo, in raccordo con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (Ond), dovrebbe supportare il Ministero con analisi e studi sulle tematiche dell'inclusione attraverso l'esame costante delle azioni svolte (monitoraggio), la verifica dell'attuazione dei progetti individuali di inclusione sulla base di accordi interistituzionali e con pareri sull'impiego dell'innovazione in ambito metodologico, didattico e disciplinare.

Stante la varietà dei soggetti istituzionali coinvolti a vari livelli, si conferma la necessità di verificare e monitorare la gestione dei plurimi interventi da porre in sinergia per l'attuazione delle politiche inclusive per le persone diversamente abili.

CAPITOLO I

IL QUADRO NORMATIVO

Sommario: 1. Premessa. - 1.1. Il segmento dell'istruzione: l'integrazione scolastica. - 1.1.1. Il percorso operativo. - 2. Aspetti quantitativi degli alunni diversamente abili. - 2.1. L'Istat e le rilevazioni di dettaglio nella scuola primaria e secondaria di I grado. - 3. La dotazione complessiva degli insegnanti di sostegno.

1. Premessa

La terminologia usata correntemente per indicare la presenza di menomazioni nell'essere umano è molto confusa e imprecisa ed ancora in continua evoluzione. Nel corso degli anni, convenzioni, raccomandazioni e, più in generale, documenti internazionali e comunitari si sono occupati sia della classificazione che della definizione delle diverse tipologie di disabilità, in un'ottica di maggior tutela e protezione sociale; da ultimo, delle condizioni di uguaglianza e di pari dignità a concorrere pienamente allo sviluppo della società politica, civile ed economica.

La costruzione di questo nuovo modello sociale trova effettività negli indirizzi di governo, che, a loro volta, si traducono in azioni, iniziative e programmi di gestione con risorse finanziarie appositamente dedicate.

Tuttavia, nell'offrire una panoramica dei dati più significativi e rappresentativi della dimensione delle diverse condizioni di disabilità nel segmento dell'istruzione nazionale, la Sezione si è trovata di fronte ad un quadro conoscitivo poco apprezzabile. Presso il Miur, pur in presenza di un ufficio statistico, i dati relativi alla presenza ed alla tipologia della disabilità sono racchiusi in report aggiornati ogni due anni. Le informazioni trasmesse dal *Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, (Direzione generale per il personale scolastico)* e dal *Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, (Direzione generale per le risorse umane e finanziarie)*, per il periodo di riferimento della presente relazione sono state pur esse esigue e frammentarie, solo a volte differenziate per regione e per ordine di istruzione, con evidenti ricadute sulla possibilità di valutare la quantità e la qualità delle informazioni statistiche e contabili e, dunque, delle azioni e degli interventi intrapresi, con i relativi costi di realizzazione.

Si ricorda, al riguardo, che le indicazioni internazionali contenute nel Rapporto mondiale sulla disabilità, già a partire dal 2011 hanno sottolineato l'importanza dell'adozione di un sistema di rilevazione statistica nazionale con dati quantitativi (accesso e frequenza, esito scolastico e risultati curricolari) e dell'esigenza di attivare indagini dettagliate e sostanziali, per valutare il rapporto costi-benefici sulle questioni legate proprio alla qualità dell'integrazione scolastica.

Lo stesso Comitato sui diritti delle persone con disabilità dell'Onu (Cpr¹), durante l'esame del primo Rapporto italiano sulle politiche per la disabilità (in data 24-25 agosto 2016), ha espresso viva preoccupazione, a cominciare dalla diversa interpretazione della disabilità sul territorio, con ricadute in termini di parità di accesso ai servizi, sottolineando, inoltre, l'inefficienza e la scarsa attendibilità del sistema italiano di raccolta dati ed informazioni statistiche (v. Appendice: gli atti internazionali, i conseguenti atti sul piano europeo, la legislazione nazionale).

L'indagine che segue considera gli anni scolastici 2012-2013, 2013-2014, 2015-2016, 2016-2017 e, in taluni casi, il 2017-2018.

Per un approfondimento della tematica legata al contesto della disabilità, a livello internazionale, comunitario e statale, si fa riferimento a quanto riportato in appendice.

1.1. Il segmento dell'istruzione: l'integrazione scolastica

Il nostro paese ha adottato la sequela dell'integrazione scolastica generalizzata² per tutte le tipologie di deficit, dando attuazione ad un diritto soggettivo nell'ambizione di migliorare la qualità della formazione e dell'apprendimento di soggetti in difficoltà.

Una delle prime indagini conoscitive a livello nazionale sulle problematiche della disabilità, il c.d. Documento Falcucci, è del 1975. Nello stesso anno veniva emanato il d.p.r. n. 970 (Norme in materia di scuole aventi particolari finalità), che inserisce nella tecnica didattica l'insegnante di sostegno specializzato³.

Nell'anno successivo, la l. n. 360 riconosceva la facoltà agli alunni ed alle loro famiglie di poter scegliere tra scuola speciale e scuola comune.

¹ *Convention on the Rights of Persons with Disabilities.*

² Dalla scuola dell'infanzia all'università.

³ Formalizzata successivamente nel 1982, con l. n. 270, con l'istituzione del ruolo dell'insegnante di sostegno.

A seguire, nel 1977, con la l. n. 517/1977⁴, è stata definitivamente superata la concezione delle classi differenziate della riforma Gentile del 1923⁵ e introdotto il modello di inclusione sociale, che sarà assunto poi a livello internazionale con l'obiettivo della costruzione di una *scuola per tutti*⁶.

Brevemente un *excursus* delle principali norme succedutesi nel settore dopo la fondamentale l. n. 104/1992, che, per chiarezza espositiva, sono state suddivise in tre fasi temporali.

a) I fase: 1992-1999.

Punto di riferimento fondamentale è, appunto, la l. n. 104/1992 (legge quadro), attualmente in vigore. Con d.p.r. del 24 febbraio 1994, è stato emanato l'*Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap*.

All'indomani della riforma sull'autonomia scolastica sostenuta da appositi finanziamenti⁷, è stato introdotto, come già anticipato, con l. 18 dicembre 1997, n. 440, il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi⁸ nello stato di previsione del bilancio del Ministero dell'istruzione⁹. Si tratta di

⁴ Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione, nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico.

⁵ R.d. n. 3126/1923.

⁶ A tal proposito, si riporta integralmente il testo contenuto nell'art. 2: Ferma restando l'unità di ciascuna classe, al fine di agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la promozione della piena formazione della personalità degli alunni, la programmazione educativa può comprendere attività scolastiche integrative organizzate per gruppi di alunni della classe oppure di classi diverse anche allo scopo di realizzare interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni. Nell'ambito di tali attività la scuola attua forme di integrazione a favore degli alunni portatori di *handicap* con la prestazione di insegnanti specializzati assegnati ai sensi dell'art. 9 d.p.r. 31 ottobre 1975, n. 970, anche se appartenenti a ruoli speciali, o ai sensi del quarto comma dell'art. 1 l. 24 settembre 1971, n. 820. Devono inoltre essere assicurati la necessaria integrazione specialistica, il servizio socio-psicopedagogico e forme particolari di sostegno secondo le rispettive competenze dello Stato e degli enti locali preposti, nei limiti delle relative disponibilità di bilancio e sulla base del programma predisposto dal consiglio scolastico distrettuale.

⁷ L. n. 59/1997.

⁸ Destinato alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica, all'introduzione dell'insegnamento di una seconda lingua comunitaria nelle scuole medie, all'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico, alla formazione del personale della scuola, alla realizzazione di iniziative di formazione *post* secondaria non universitaria, allo sviluppo della formazione continua e ricorrente, agli interventi per l'adeguamento dei programmi di studio dei diversi ordini e gradi, ad interventi per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico, alla realizzazione di interventi perequativi in favore delle istituzioni scolastiche tali da consentire, anche mediante integrazione degli organici provinciali, l'incremento dell'offerta formativa, alla realizzazione di interventi integrati, alla copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell'Unione europea.

risorse aggiuntive¹⁰ che, nel quadro dell'attuazione della flessibilità organizzativa e didattica della scuola, integrano la dotazione finanziaria di ciascuna istituzione scolastica all'interno del proprio Piano dell'offerta formativa (Pof), destinate altresì alla copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali europei¹¹.

Con circolare ministeriale n. 446 del 10 novembre 1998, sono stati forniti una serie di chiarimenti per l'utilizzo del fondo: infatti – nel caso in cui non sia possibile accedere alle risorse della l. n. 104 – possono essere sostenuti progetti sperimentali e anche di formazione per l'integrazione scolastica dei disabili¹².

Nel 1999, la l. n. 9 (Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione), al fine di potenziare le azioni sull'orientamento agli studi e sull'inserimento nel mondo del lavoro anche dei portatori di *handicap*, assegnava ulteriori risorse (art. 1, cc. 8 e 9).

La norma risulta abrogata ai sensi dell'art. 7 l. n. 53/2003.

b) II fase: 2000-2010.

L'anno 2000 è stato caratterizzato da importanti eventi legislativi, sia nell'ambito della scuola che del paese. Si fa riferimento, in particolare, ai seguenti provvedimenti.

La l. n. 62/2000 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), che, nell'equiparare le scuole non statali a quelle statali, sottolineava il rispetto delle norme vigenti in materia di integrazione scolastica dei disabili¹³.

Nello stesso anno, è stata emanata la l. n. 69 per promuovere – anche presso gli istituti di carattere atipico – la qualità dell'integrazione e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con situazioni di *handicap* con particolare attenzione a quelle di tipo sensoriale.

⁹ Cap. 1810, poi diventato il cap. 1270. Per effetto della l. n. 488/1999, la dotazione del Fondo l. n. 440/1997 è riportata nella tabella C della legge finanziaria, sotto la voce Ministero della pubblica istruzione e all'interno del bilancio del Ministero.

¹⁰ In d.m. 29 maggio 1998, n. 251.

¹¹ In direttiva ministeriale n. 252 del 29 maggio 1998.

¹² D.m. n. 251/1998, art. 1, lett. c): Articolazione flessibile del gruppo classe, delle classi o sezioni anche nel rispetto del principio dell'integrazione scolastica degli alunni con *handicap* (normativa di riferimento l. n. 517/1977; l. n. 148/1990; art. 14 l. n. 104/1992; artt. 5, 7, 10, 126, 128, 167 e 491 d.lgs. n. 297/1994; art. 2 l. n. 352/1995. Direttiva ministeriale n. 252/1998; punto 1, lett. a), direttiva n. 175/2000.

¹³ A partire dal 2010, Tar, Consiglio di Stato e Corte costituzionale sono intervenuti più volte a difesa dei diritti dello studente diversamente abile a causa del crescente ricorso alle vie legali delle famiglie sui percorsi di inclusione.

Le prime *linee guida* del Ministero della pubblica istruzione *sull'integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, sono del 2009¹⁴.

La l. n. 170/2010¹⁵ ha ampliato la sfera dei deficit verso i *Disturbi specifici di apprendimento* (Dsa) di natura fisica e, successivamente, anche di svantaggio sociale ed economico (Bes). Con il provvedimento si è stabilito che le scuole intervengano con strumenti appropriati, cioè con un'istruzione personalizzata (Piano didattico personalizzato).

c) III fase: 2011-2017.

Tra il 2011 e il 2012, a seguito dell'estensione del concetto di disabilità, il Miur emana, in applicazione della l. n. 170 cit. e del d.m. n. 5569/2011, le *linee guida per il diritto allo studio degli alunni con disturbi specifici di apprendimento* e, successivamente, in data 27 dicembre 2012, la citata direttiva ministeriale in tema di bisogni educativi speciali (Bes).

Il d.l. n. 104/2013¹⁶ (Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca), al fine di incrementare l'offerta formativa, nell'anno scolastico 2013-2014, ha previsto, all'art. 1, un *welfare* per tutti gli studenti, con l'obiettivo di potenziare il livello di studio e accrescere la formazione.

In data 13 luglio 2015, è stata pubblicata la l. n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), c.d. *Buona scuola*. In questa sede, oltre ad una revisione del sistema complessivo dell'istruzione, è stata prevista l'adozione di decreti legislativi specifici, anche per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti diversamente abili¹⁷.

¹⁴ Il documento si divide in tre parti, precedute dai riferimenti internazionali (Convenzione e Conferenza Onu) e classificazione Icf. Prima parte: legislazione nazionale; seconda parte: ruolo e regia interistituzionale; terza parte: regole operative per gli istituti scolastici.

¹⁵ Deficit di linguaggio, motori, di attenzione e iperattività (Adhd). Successivamente, l'allargamento coinvolge gli alunni con svantaggio sociale, culturale e linguistico in direttiva Miur del 27 dicembre 2012. Il concetto di Bes: bisogni educativi speciali è del 1978, in Gran Bretagna, all'interno del rapporto *Warnock*.

¹⁶ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, l. 8 novembre 2013, n. 128.

¹⁷ Art. 1, cc. 180, 181, lett. c).

Con d.m. 28 luglio 2016, n. 162 (Regolamento sul trattamento dei dati sensibili idonei a rilevare lo stato di disabilità degli alunni censiti dall'Anagrafe nazionale degli studenti in una partizione separata), viene ridisegnata l'*architettura funzionale* del sistema di raccolta e valutazione dei dati degli alunni diversamente abili, nel rispetto della *privacy*. Ne è derivata una precisazione dei ruoli e dei compiti di tutti i soggetti a diverso titolo coinvolti, al fine di una raccolta dei dati più sistematica per una maggiore qualità del monitoraggio delle politiche di integrazione scolastica.

Va, inoltre, segnalato che il recente d.lgs. n. 66/2017 (Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità) ha ridefinito il ruolo del personale docente di sostegno e i suoi presupposti di formazione, le procedure di selezione e, infine, i livelli essenziali di prestazioni scolastiche.

In particolare, ai sensi dell'art. 12, c. 1, la positiva conclusione del corso di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno e l'inclusione scolastica costituisce oggi titolo per l'insegnamento nei posti di sostegno della scuola dell'infanzia e della scuola primaria; in base al successivo c. 5, con proprio decreto il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca¹⁸ definisce i piani di studio, le modalità attuative e quelle organizzative del corso di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica e dei crediti formativi necessari per l'accesso al corso¹⁹.

Con riferimento alle scuole secondarie di primo e secondo grado, sempre l'art. 12, al c. 2, prevede che la specializzazione si consegue attraverso la frequenza del corso di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica; il corso è programmato a livello nazionale dal Miur tenendo conto delle esigenze e del fabbisogno del sistema nazionale di istruzione e formazione ed è attivato presso le università autorizzate dal Miur. Il corso è annuale e prevede l'acquisizione di 60 crediti formativi universitari (Cfu), comprensivi di almeno 300 ore di tirocinio, pari a dodici Cfu. L'accesso è subordinato al superamento di una prova di accesso

¹⁸ Il decreto deve essere adottato ai sensi dell'art. 17, c. 95, l. n. 127/1997, in base al quale i criteri generali concernenti l'ordinamento degli studi dei corsi universitari, con esclusione del dottorato di ricerca, sono definiti, nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia, sentiti il Cun e le commissioni parlamentari competenti, con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (ora Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca), di concerto con altri ministri.

¹⁹ Il decreto non risulta ancora approvato.

predisposta dalle università (c. 3). Il c. 3 prevede che l'accesso sia riservato esclusivamente a soggetti in possesso della laurea magistrale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria che abbiano conseguito ulteriori 60 Cfu relativi alle didattiche dell'inclusione oltre a quelli già previsti nel corso di laurea.

E' conferita rilevanza primaria all'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica (art. 15), già esistente, ma la cui attività, negli ultimi anni, si è interrotta.

All'art. 16 del decreto citato, è stata altresì garantita un'istruzione domiciliare per gli alunni che si trovano nelle condizioni di impossibilità alla frequenza scolastica per un periodo non inferiore a trenta giorni.

1.1.1. Il percorso operativo

Per sostenere i processi di inclusione nella scuola, la normativa menzionata contempla un percorso complesso, che si svolge su più livelli e, come accennato, con la partecipazione ed il coinvolgimento di una pluralità di soggetti²⁰: una vera e propria rete di servizi attivi sul territorio, che, per poter adeguatamente funzionare, necessita di professionalità e capacità umane, sensibilità e, soprattutto, risorse economiche.

La presente relazione si conclude all'indomani dell'emanazione del citato d.lgs n. 66/2017, che ha rivisitato l'intera prassi amministrativa ed i previsti organismi competenti a livello territoriale, le cui modifiche principali sono richiamate nelle note. L'organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica si articola in una struttura capillare e diffusa, che è il punto di riferimento per i docenti. Il supporto è costituito dai gruppi di lavoro²¹ degli insegnanti a livello di istituto (Glis) e dai gruppi di lavoro sul caso (Glic); a livello distrettuale, dai Centri territoriali per l'inclusione (Cti); a livello provinciale, dai Centri territoriali di supporto (Cts) ed infine, a livello regionale, dai gruppi di lavoro interistituzionali provinciali (Glip). Il raccordo è svolto dagli Uffici scolastici regionali (Usr) e, a livello nazionale, dal Coordinamento nazionale dei Cts presso il Miur²².

²⁰ Ministero dell'istruzione (amministrazione centrale e periferica: Usr), Ministero dell'economia e delle finanze, regioni (consigli regionali e assessorati), comuni, province, comunità montane, istituzioni scolastiche (statali e paritarie).

²¹ Ai sensi dell'art. 9 d.lgs. n. 66/2017, i gruppi di lavoro di cui all'art. 15 l. n. 104/1992 sono modificati in Glir e Gli a partire dal 1° settembre 2017, e Git, a partire dal 1° gennaio 2019.

²² In data 23 luglio 2015 è stato firmato l'accordo di collaborazione tra il Coordinamento nazionale Cts e l'associazione Glic sugli ausili informatici ed elettronici per gli alunni con disabilità.

Nell'ambito delle competenze degli enti locali, si rammenta che questi ultimi sono tenuti a fornire l'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale degli alunni con deficit fisici o sensoriali rispondendo alle necessità particolari segnalate al momento dell'iscrizione come trasporto, assistenza per l'autonomia, esigenze alimentari ma anche realizzazione di progetti individuali nell'ambito di istruzione scolastica, professionale e di lavoro²³. Il trasporto per l'alunno è un servizio che viene erogato gratuitamente dal comune di residenza su richiesta della scuola di appartenenza²⁴.

Le scuole hanno, inoltre, la possibilità di accrescere il loro potere di azione anche attraverso lo strumento del consorzio intercomunale o interprovinciale di servizi territoriali. Questa ulteriore eventualità può essere molto utile per un confronto tra scuola ed enti locali, per la stipulazione dei citati accordi di programma²⁵.

Parte della rete di aiuto può riguardare anche il tempo *extrascolastico* e supportare la famiglia nella gestione dell'alunno, anche in momenti non strettamente legati alla scuola ma altrettanto importanti nella quotidianità. Possono, inoltre, essere presenti forme di associazionismo, strutture socio-educative, altri enti che curano l'orientamento ed il coinvolgimento in progetti specifici, di consulenza e formazione (c.d. terzo settore).

Ai fini dell'accertamento della disabilità, il riferimento normativo è costituito dal già citato d.p.c.m. n. 185/2006 (Regolamento sulle modalità e criteri per l'individuazione dell'alunno come soggetto in situazione di *handicap*²⁶) e dalle disposizioni regionali specifiche. Nello stesso provvedimento, vengono previste le tempistiche per la formulazione degli adempimenti relativi al riconoscimento della disabilità.

Nella fase di accertamento del deficit, sono coinvolti il neuropsichiatra infantile ed il servizio medico psicopedagogico territoriale; per l'inserimento nel mondo della scuola, è necessaria una specifica certificazione (Cis)²⁷, legata ad una verifica collegiale da parte della Asl di competenza, che può aver luogo solo su richiesta della famiglia. Non appena avvenuta la certificazione di disabilità²⁸, l'*équipe* multidisciplinare²⁹ ha il compito di

²³ Ai sensi dell'art. 14 l. n. 328/2000.

²⁴ Accordi interistituzionali ai sensi dell'art. 1, c. 605, lett. b), l. n. 296/2006.

²⁵ Accordi di programma previsti dall'art. 13 l. n. 104/1992.

²⁶ Ai sensi dell'art. 35, c. 7, l. 27 dicembre 2002, n. 289.

²⁷ Certificazione per l'integrazione scolastica fondata sui criteri fissati dall'Oms, precedentemente richiamati, in cui viene delineata la gravità che conferisce un diritto di priorità negli interventi.

²⁸ D.lgs. n. 66/2017, art. 10. Richiesta e assegnazione delle risorse per il sostegno didattico (in vigore dal 31

redigere la diagnosi funzionale (Df)³⁰. Si tratta della descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psico-fisico dell'alunno con disabilità³¹.

L'inserimento scolastico coinvolge in prima persona il dirigente scolastico³², in quanto responsabile dei risultati del servizio e degli interventi: dalla qualità dei processi formativi alla collaborazione delle risorse del territorio, dall'individuazione di eventuali figure di coordinamento interne alla scuola al coinvolgimento degli organi collegiali. Il Collegio docenti³³ individua la sezione idonea all'inserimento dell'alunno ed il consiglio di classe ha il compito di preparare il progetto di integrazione indicando strumenti, materiali ed ausili necessari per la sua realizzazione. Può, se necessario, deliberare l'organizzazione di specifici

maggio 2017). Comma 1: In attuazione di quanto previsto dall'art. 15, cc. 4 e 5, l. 5 febbraio 1992, n. 104, come sostituito dal presente decreto: a) il dirigente scolastico, sentito il Gli e sulla base dei singoli Pei, propone al Git la quantificazione dell'organico relativo ai posti di sostegno, diviso per ciascun grado di istruzione, inclusa la scuola dell'infanzia; b) il Git, in qualità di organo tecnico, sulla base del Piano per l'inclusione, dei Profili di funzionamento, dei Piani educativi individualizzati, dei Progetti individuali ove esistenti, trasmessi dai singoli dirigenti scolastici, nonché sentiti questi ultimi in relazione ad ogni bambina o bambino, alunna o alunno, studentessa o studente con disabilità certificata, verifica la quantificazione delle risorse di sostegno didattico effettuata da ciascuna scuola e formula una proposta all'Usr; c) l'Usr assegna le risorse nell'ambito di quelle dell'organico dell'autonomia per i posti di sostegno.

²⁹ Composta dallo specialista della patologia invalidante, dal neuropsichiatra infantile, dal terapeuta della riabilitazione e dagli operatori sociali in servizio presso l'Asl.

³⁰ Per effetto delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 66/2017 è inserito il Profilo di funzionamento (art. 7).

³¹ Deve contenere l'anamnesi familiare, gli aspetti clinici ovvero l'anamnesi fisiologica e patologica e la diagnosi clinica, e infine gli aspetti psico-sociali con riferimento all'area cognitiva, all'area affettivo-relazionale, all'area linguistica, all'area sensoriale, all'area motorio-prassica, all'area neuro-psicologica, all'autonomia.

³² Il dirigente scolastico è il garante dell'attività educativa e didattica dell'istituto per tutti gli studenti iscritti. Assicura la gestione unitaria dell'istituzione scolastica e formativa, quindi ne ha la rappresentanza legale ed è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e della qualità dell'organizzazione del servizio offerto all'utenza (rif. art. 25 d.lgs. n. 165/2001). In linea con la programmazione predisposta, impegna le risorse economiche per fornire agli studenti gli interventi specialistici realizzati da operatori qualificati, verificando i processi e i risultati. Costituisce responsabilità del dirigente scolastico garantire la predisposizione di un monte ore di assistenza specialistica nei progetti individuali degli alunni per i quali se ne evidenzia l'utilità e assicurare che le famiglie siano implicate e a conoscenza dei processi. Assicura che tutte le misure e gli interventi relativi all'integrazione della disabilità, realizzati anche attraverso l'assistenza specialistica, trovino esplicitazione nel Pof d'istituto in coerenza con quanto specificato dal punto 2 della circolare ministeriale n. 8 del 6 marzo 2013, direttiva ministeriale 27 dicembre 2012, *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica-Indicazioni operative*, già citata.

³³ Gli interventi educativi e didattici per gli studenti con disabilità sono di competenza di tutti i docenti. Tali interventi si coordinano con quelli dell'assistenza specialistica, in un'ottica integrativa dei differenti ruoli e funzioni. I docenti curricolari e di sostegno lavorano insieme alla programmazione dell'offerta didattica tenendo conto dei bisogni, delle capacità e delle criticità degli studenti con disabilità presenti nella classe. Il Collegio docenti è chiamato a dare indicazioni precise e formali rispetto ad alcuni temi connessi alla disabilità e deve tener conto della presenza all'interno del suo istituto di allievi diversamente abili e delle loro esigenze nella progettazione della programmazione generale fornendo un quadro di riferimento.

corsi di aggiornamento destinati al personale docente ed Ata³⁴ della scuola, nonché ad altre figure che partecipano al progetto.

L'acquisto di eventuale materiale didattico specifico deve essere approvato dal consiglio di circolo o d'istituto³⁵.

Per ogni alunno diversamente abile viene redatto il Piano educativo individualizzato o personalizzato (Pei)³⁶ o *progetto di vita*. In questo documento, sono specificati gli interventi per la piena realizzazione del diritto all'educazione, all'istruzione ed all'integrazione scolastica³⁷. Il documento è soggetto a verifiche periodiche nel corso dell'anno per eventuali modifiche e integrazioni.

In base ai principi contenuti nella legge quadro, gli alunni possono sostenere prove d'esame specifiche per ottenere il diploma di licenza alla fine del ciclo della secondaria di primo grado, secondo le indicazioni contenute nella normativa scolastica (t.u. art. 318). Il valore legale del titolo conseguito dipende dalla riconducibilità degli esiti agli obiettivi ed alle finalità della scuola media (d.m. del dicembre 1984). Diversamente, qualora gli obiettivi del Pei non siano riconducibili alle indicazioni ministeriali, viene rilasciata una certificazione di credito formativo.

Nell'ambito del previsto contraddittorio, l'Amministrazione ha trasmesso alcuni elementi aggiuntivi³⁸. In particolare, la Direzione generale per gli ordinamenti scolastici ha precisato che, in attuazione dell'art. 1, c. 181, lett. i), l. n. 107/2015 e del successivo d.lgs. n. 62/2017 (recante norme per la valutazione e certificazione delle competenze degli alunni del primo ciclo di istruzione ed esami di Stato), a partire dal 1° settembre 2017 sia il Pei

³⁴ Fa parte del progetto di integrazione/inclusione, assumendo la responsabilità e la gestione dell'assistenza di base, come definito nella circolare ministeriale n. 3390 del 30 novembre 2001, e nel Ccnl vigente.

³⁵ Il consiglio di circolo o di istituto, cui compete l'approvazione del bilancio preventivo e consuntivo della scuola nell'esercitare il proprio mandato, deve anch'esso tenere conto della presenza di alunni diversamente abili nella scuola e, dunque, concorre alla programmazione educativa e didattica nei confronti di tutti gli alunni inseriti in essa. Deve pertanto individuare e programmare obiettivi che possano coinvolgere, ciascuno al proprio livello, tutti gli alunni della classe, compreso l'alunno diversamente abile. Spetta al consiglio di classe formalizzare il contratto formativo individuale, esplicitando in quale modo, con quali strumenti e con quali strategie esso intende rendere operative, secondo le necessità dell'allievo.

³⁶ Il Pei è stato modificato dall'art. 7, c. 2, d.lgs. n. 66/2017.

³⁷ Entro luglio precedente l'inizio della frequenza, va predisposta una bozza del Pei con le richieste da formulare. A settembre, prima dell'inizio delle lezioni, va effettuata una revisione del Pei presso il consiglio di classe. E' definitivo a novembre.

³⁸ Memoria n. 1 del 21 maggio 2018, prot. Corte dei conti n. 1853; memoria n. 2 del 21 maggio 2018; prot. Corte dei conti n. 1854; memoria n. 3 del 23 maggio 2018, prot. Corte dei conti n. 1934; nota Miur del 30 maggio 2018, prot. Corte dei conti n. 2060.

che il Pdp, nonché gli eventuali strumenti di ausilio e/o compensativi ed il differimento dei termini ordinari, consentiranno alle alunne e agli alunni con disabilità o altri disturbi specifici di apprendimento, di concorrere alla valutazione, all'ammissione alla classe successiva e allo svolgimento degli esami di Stato, nel primo ciclo di istruzione. Inoltre, per effetto dell'art. 11, c. 8, d.lgs. n. 62/2017 cit., agli alunni con disabilità che non si presentano agli esami, sarà rilasciato un attestato di credito formativo che costituirà titolo per l'iscrizione e la frequenza alla scuola secondaria di II grado.

Le istituzioni educative possiedono un margine di autonomia nei territori di loro competenza in ogni caso, il dirigente scolastico e gli organi collegiali di gestione, nonché i servizi sociali e specialistici devono programmare, indirizzare e coordinare tutte le azioni concrete a favore del singolo alunno. A livello di amministrazione locale, sono attivabili politiche scolastiche che prevedono interventi anche per la rimozione di ostacoli fisici e culturali: l'utilizzo di educatori e di personale ausiliario a seconda delle specifiche esigenze, la fornitura di sussidi ed attrezzature, l'abbattimento delle barriere architettoniche, la realizzazione di strutture e/o presidi, l'attivazione di progetti pluriennali, la predisposizione di centri di documentazione e gestione delle risorse³⁹.

Bisogna ammettere che la complessità delle operazioni che riguardano l'integrazione dell'alunno diversamente abile richiede una particolare capacità gestionale e, ancor più, travalica la competenza tecnica di una sola persona. Ai problemi strettamente organizzativi si aggiungono, infatti, quelli relazionali; basti pensare alla comunicazione e alla negoziazione tra la pluralità dei soggetti (genitori, medici, psicologi, assistenti, volontari, assessori, docenti, ecc.).

Sovente si lamenta una carenza di referenti specializzati per l'integrazione, dovendosi far riferimento ad insegnanti privi di specifica formazione.

Anche il personale di supporto Ata (collaboratori scolastici e amministrativi) e gli assistenti per l'autonomia e la comunicazione non sono adeguatamente utilizzati e, da sempre, è risultata mancante una qualificazione della loro professionalità⁴⁰.

³⁹ La promozione umana della persona con disabilità, per avere successo, richiede di potersi realizzare in contesti nei quali socializzare, riabilitare e apprendere operino insieme secondo una logica di sistema e, dunque, l'intero sistema scuola nell'ottica dell'autonomia e della flessibilità viene modificato in funzione di una *corresponsabilità educativa e formativa* per poter realizzare al meglio l'integrazione/inclusione.

⁴⁰ Per la formazione si rinvia all'art. 13, c. 3, d.lgs. n. 66/2017, cit.

Inoltre, il volontariato fornisce un contributo particolarmente importante nelle attività a favore delle persone diversamente abili: il ruolo di questa risorsa era regolato dalla legge quadro sul volontariato n. 266/1991 e, oggi, dal d.lgs. n. 117/2017. Sono confermati i principi generali (sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità) ed il coinvolgimento con le amministrazioni pubbliche attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e di accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della l. 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona (art. 55).

È utile sottolineare che, nonostante la diffusione (soprattutto al Nord) delle reti di scuole (art. 7 d.p.r. n. 275/1999: scuole polo, ex centri servizi, reti vere e proprie, ecc.), non esistono esempi di un uso in comune e più efficiente di detto personale organizzato in squadre, gruppi di lavoro, progetti rivolti al bacino di utenza delle scuole.

Ulteriore nodo critico è rappresentato dalla accelerata mobilità del personale docente (di sostegno e non). Si tratta di un fattore che non favorisce l'integrazione, talché sarebbe necessario individuare soluzioni organizzative che agevolino la continuità didattica per periodi compatibili con la necessità di instaurare una proficua relazione con l'alunno diversamente abile. In questa direzione sembra essersi indirizzato anche l'art. 14 d.lgs. n. 66/2017 cit., in tema di continuità del progetto educativo e didattico.

2. Aspetti quantitativi degli alunni diversamente abili

Come già accennato, la difficoltà di trovare una convergenza su una definizione univoca di disabilità si riflette anche nella raccolta di dati e informazioni utili per la costruzione di statistiche omogenee e comparabili a livello territoriale, nazionale e internazionale.

In generale, il sistema nazionale di istruzione – che è costituito dalle scuole statali e paritarie – ha visto incrementarsi, nel tempo, la presenza di alunni diversamente abili.

Si sottolinea che, solo recentemente, l'Ufficio I della Direzione generale per il personale scolastico⁴¹ ha trasmesso a questa Sezione un quadro conoscitivo dei dati sulla disabilità

⁴¹ Nota Miur-Direzione generale per il personale scolastico del 29 settembre 2017, prot. Corte dei conti n. 3554 del 2 ottobre 2017.

nel sistema istruzione secondo i diversi ordini di scuola, modificando quelli precedentemente trasmessi, che si presentavano frastagliati e non omogenei⁴².

In generale, la Sezione osserva che un sistema di rilevazione dei dati tempestivo, oltre a facilitare la pianificazione degli interventi/azioni sulla base del reale fabbisogno del territorio, consente il confronto tra le informazioni di provenienza dalle singole segreterie scolastiche con le richieste dei singoli alunni, il monitoraggio della spesa e del personale in servizio, l'analisi dei progetti/iniziative per l'inclusione/integrazione, la valutazione dei costi-benefici, generando così un flusso sistematico di informazioni, utile anche all'orientamento delle politiche a livello nazionale ed europeo. A tal proposito, va ancora menzionato il d.m. 28 luglio 2016, n. 162 (Trattamento dei dati sensibili idonei a rilevare lo stato di disabilità degli alunni censiti in Anagrafe nazionale degli studenti⁴³ in una partizione separata) che ridisegna interamente i profili delle competenze (dalla trasmissione e registrazione dei dati alla qualifica dei soggetti coinvolti a diverso titolo), che assieme al fascicolo personale dell'alunno e con l'individuazione di appositi indicatori sintetici dell'attività posta in essere, può determinare un superamento di tale criticità.

Resta fermo che occorrerà monitorare lo stato di avanzamento dell'Anagrafe stessa.

Per gli anni scolastici considerati (2012-2017), viene di seguito riportata una sintesi della distribuzione geografica⁴⁴ per ordine scolastico degli alunni diversamente abili. Un'analisi di tipo temporale evidenzia una loro progressiva crescita in termini percentuali, sia sul complesso della popolazione scolastica che in ogni singolo ordine di scuola. Nell'anno scolastico 2011-2012, la percentuale risulta del 2,3 per cento; nel 2012-2013, del 2,5; nel 2013-2014, del 2,6; nel 2014-2015, del 2,7; nel 2015-2016, del 2,8 e nel 2016-2017 del 2,9 per cento.

Quanto alla distribuzione territoriale, nella scuola dell'infanzia risulta una maggiore concentrazione di alunni diversamente abili nelle regioni centrali; nella scuola primaria, nelle regioni del Meridione; nella scuola di I grado, nelle regioni del Nord e, infine, nella scuola di II grado, nuovamente nelle regioni del Centro.

⁴² Nota Miur-Direzione generale per il personale scolastico del 18 marzo 2016, prot. Corte dei conti n. 1268 del 18 marzo 2016.

⁴³ D.l. n. 179/2012 (convertito dalla l. n. 221/2012): l'Anagrafe doveva contenere tutte le informazioni provenienti dal mondo della scuola.

⁴⁴ Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta non presenti.

Tabella n. 1 - Popolazione scolastica e alunni diversamente abili nel periodo 2011-2017. Scuola dell'infanzia

Nord																		
Anni scolastici	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%															
Emilia-Romagna	115.690	1.564	1,35	115.936	1.546	1,33	56.746	856	1,51	56.351	783	1,39	55.708	875	1,57	54.495	978	1,79
Friuli-Venezia Giulia	31.491	310	0,98	31.386	564	1,80	18.210	243	1,33	17.847	215	1,20	17.272	246	1,42	16.582	274	1,65
Liguria	37.413	393	1,05	36.900	431	1,17	21.682	322	1,49	21.377	349	1,63	21.220	392	1,85	20.940	424	2,02
Lombardia	279.048	3.604	1,29	278.330	3.774	1,36	122.246	1.964	1,61	121.506	1.921	1,58	118.475	2.452	2,07	116.014	2.910	2,51
Piemonte	115.113	1.397	1,21	115.484	1.303	1,13	74.472	949	1,27	73.006	934	1,28	72.965	1.004	1,38	72.084	1.231	1,71
Veneto	140.191	1.633	1,16	139.187	1.611	1,16	48.194	874	1,81	47.787	873	1,83	46.925	930	1,98	45.670	988	2,16
Totale Nord	718.946	8.901	1,24	717.223	9.229	1,29	341.550	5.208	1,52	337.874	5.075	1,50	332.565	5.899	1,77	325.785	6.805	2,09
Centro																		
Anni scolastici	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%															
Lazio	152.252	2.770	1,82	153.235	2.921	1,91	95.075	1.678	1,76	94.371	1.632	1,73	92.879	1.902	2,05	91.225	2.231	2,45
Marche	42.323	657	1,55	42.646	646	1,51	36.591	627	1,71	36.654	604	1,65	35.079	655	1,87	34.325	775	2,26
Toscana	95.705	1.169	1,22	95.670	1.171	1,22	69.741	961	1,38	69.695	969	1,39	69.267	1.027	1,48	67.711	1.162	1,72
Umbria	24.681	242	0,98	24.351	252	1,03	19.811	232	1,17	19.483	252	1,29	19.164	276	1,44	18.762	332	1,77
Totale Centro	314.961	4.838	1,54	315.902	4.990	1,58	221.218	3.498	1,58	220.203	3.457	1,57	216.389	3.860	1,78	212.023	4.500	2,12
Mezzogiorno e isole																		
Anni scolastici	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%															
Abruzzo	36.139	466	1,29	36.141	536	1,48	30.335	567	1,87	30.123	563	1,87	30.015	654	2,18	29.225	715	2,45
Basilicata	15.284	147	0,96	14.867	143	0,96	12.178	148	1,22	11.939	134	1,12	11.712	135	1,15	11.574	152	1,31
Calabria	60.465	542	0,90	59.218	442	0,75	43.876	416	0,95	43.663	472	1,08	42.547	474	1,11	41.424	548	1,32
Campania	193.092	1.933	1,00	189.715	1.908	1,01	135.055	1.601	1,19	133.604	1.704	1,28	128.767	1.921	1,49	126.598	2.495	1,97
Molise	7.683	83	1,08	7.494	90	1,20	6.138	97	1,58	5.954	88	1,48	5.894	89	1,51	5.733	75	1,31
Puglia	120.142	1.346	1,12	118.414	1.345	1,14	93.226	1.295	1,39	92.317	1.301	1,41	90.292	1.395	1,54	86.479	1.454	1,68
Sardegna	41.963	472	1,12	41.860	459	1,10	29.553	378	1,28	29.599	380	1,28	28.613	463	1,62	27.257	531	1,95
Sicilia	149.789	1.598	1,07	148.910	1.612	1,08	117.238	1.484	1,27	116.341	1.477	1,27	113.648	1.714	1,51	111.878	2.066	1,85
Totale Mezzogiorno e isole	624.557	6.587	1,05	616.619	6.535	1,06	467.599	5.986	1,28	463.540	6.119	1,32	451.488	6.845	1,52	440.168	8.036	1,83

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur 2011-2012, 2012-2013 - Direzione generale per gli studi, la statistica e per i sistemi informativi-Servizio statistico; a partire dal 2013-2014, dati della Direzione generale per il personale scolastico trasmessi con nota prot. Corte dei conti n. 3554/2017.

Note: nel 2011-2012 e 2012-2013 sono inseriti i dati di Valle d'Aosta e Trentino; nel 2013-2014 non sono presenti i dati di Valle d'Aosta e Trentino. Parametro classi/sezioni; nel 2014-2015 sono presenti i dati di Valle d'Aosta e Trentino; nel 2015-2016 non sono presenti i dati di Valle d'Aosta e Trentino. Parametro classi; nel 2016-2017 non sono presenti i dati di Valle d'Aosta e Trentino. Parametro sezioni.

Grafico n. 1 - Alunni diversamente abili. Scuola infanzia

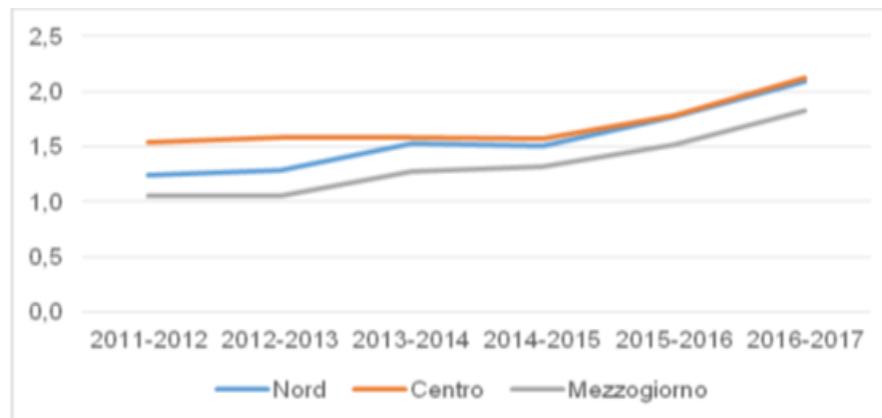


Tabella n. 2 - Popolazione scolastica e alunni diversamente abili nel periodo 2011-2017. Scuola primaria

Anni scolastici	Nord																	
	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%															
Emilia-Romagna	193.869	4.988	2,57	196.258	5.205	2,65	187.469	5.163	2,75	200.509	5.968	2,98	191.492	5.670	2,96	192.177	.827	3,03
Friuli-Venezia Giulia	51.228	1.224	2,39	51.492	1.280	2,49	49.679	1.151	2,32	51.703	1.391	2,69	49.581	1.168	2,36	49.533	1.225	2,47
Liguria	62.119	2.022	3,26	61.869	2.067	3,34	55.748	1.917	3,44	61.658	2.088	3,39	55.845	.830	3,28	55.372	1.895	3,42
Lombardia	460.175	14.165	3,08	464.491	15.016	3,23	430.684	13.122	3,05	471.505	15.826	3,36	436.420	13.816	3,17	437.445	14.144	3,23
Piemonte	189.933	5.409	2,85	190.742	5.181	2,72	181.687	4.810	2,65	191.290	5.004	2,62	181.391	4.705	2,59	180.565	4.770	2,64
Veneto	231.357	6.597	2,85	232.788	6.798	2,92	221.342	6.390	2,89	232.953	6.704	2,88	219.846	6.333	2,88	218.399	6.319	2,89
Totale Nord	1.188.681	34.405	2,89	1.197.640	5.547	2,97	1.126.609	32.553	2,89	1.209.618	36.981	3,06	1.134.575	33.522	2,95	1.133.491	34.180	3,02

Segue tabella n. 2

Centro																		
Anni scolastici	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%	totale alunni	con disabilità	%	totale alunni	con disabilità	%	totale alunni	con disabilità	%	totale alunni	con disabilità	%	totale alunni	con disabilità	%
Lazio	261.574	9.779	3,74	265.079	10.235	3,86	242.837	9.616	3,96	269.625	10.128	3,76	245.715	8.904	3,62	245.835	8.760	3,56
Marche	68.007	2.005	2,95	68.177	2.130	3,12	66.837	2.029	3,04	68.330	2.204	3,23	67.438	2.123	3,15	67.378	2.191	3,25
Toscana	158.451	3.448	2,18	159.696	3.655	2,29	152.101	3.647	2,40	162.111	4.156	2,56	153.455	3.964	2,58	153.354	4.180	2,73
Umbria	38.370	955	2,49	38.786	1.023	2,64	38.559	1.081	2,80	39.495	1.165	2,95	38.787	1.137	2,93	38.503	1.124	2,92
Totale Centro	526.402	16.187	3,08	531.738	17.043	3,21	500.334	16.373	3,27	539.561	17.653	3,27	505.395	16.128	3,19	505.070	16.255	3,22
Mezzogiorno e isole																		
Anni scolastici	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%	totale alunni	con disabilità	%	totale alunni	con disabilità	%	totale alunni	con disabilità	%	totale alunni	con disabilità	%	totale alunni	con disabilità	%
Abruzzo	56.958	1.861	3,27	56.928	1.934	3,40	55.233	1.891	3,42	57.403	2.057	3,58	54.908	1.954	3,56	54.944	1.906	3,47
Basilicata	206.016	513	0,25	25.691	535	2,08	24.909	518	2,08	24.765	551	2,22	23.923	547	2,29	23.504	562	2,39
Calabria	94.109	2.202	2,34	93.643	2.313	2,47	91.025	2.387	2,62	92.064	2.470	2,68	88.699	2.336	2,63	87.492	3.930	4,49
Campania	322.454	8.998	2,79	320.349	8.874	2,77	283.700	7.911	2,79	312.006	9.123	2,92	274.729	7.877	2,87	271.772	8.381	3,08
Molise	12.959	352	2,72	12.851	370	2,88	12.521	364	2,91	12.466	359	2,88	11.988	333	2,78	11.861	315	2,66
Puglia	203.829	4.863	2,39	201.267	5.041	2,50	192.768	4.698	2,44	195.292	5.462	2,80	186.764	5.151	2,76	184.647	5.241	2,84
Sardegna	67.808	1.528	2,25	67.571	1.669	2,47	65.201	1.662	2,55	66.594	1.918	2,88	64.337	1.840	2,86	64.156	1.928	3,01
Sicilia	259.013	7.975	3,08	257.207	8.268	3,21	244.615	8.235	3,37	250.200	8.672	3,47	238.243	8.333	3,50	236.032	8.619	3,65
Totale Mezzogiorno e isole	1.223.146	28.292	2,31	1.035.507	29.004	2,80	969.972	27.666	2,85	1.010.790	30.612	3,03	943.591	28.371	3,01	934.408	30.882	3,30

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur 2011-2012, 2012-2013 - Direzione generale per gli studi, la statistica e per i sistemi informativi-Servizio statistico; a partire dal 2013-2014, dati della Direzione generale per il personale scolastico trasmessi con nota prot. Corte dei conti n. 3554/2017.

Grafico n. 2 - Alunni diversamente abili. Scuola primaria

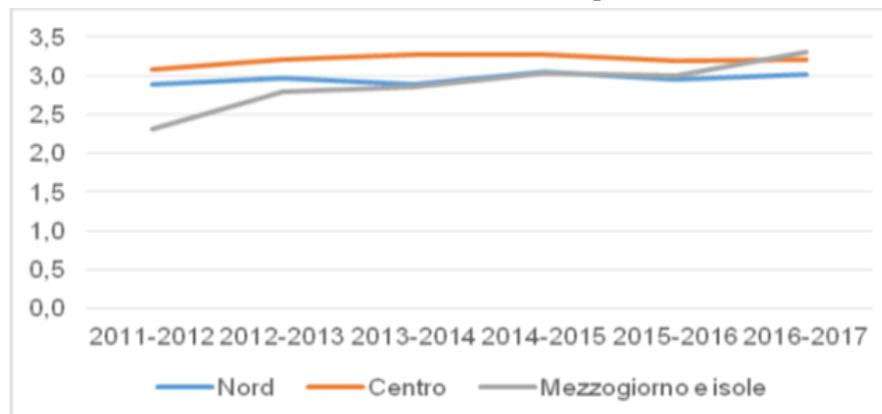


Tabella n. 3 - Popolazione scolastica e alunni diversamente abili nel periodo 2011-2017. Scuola di I grado

Anni scolastici	Nord																	
	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%															
Emilia-Romagna	116.711	3.377	2,89	117.659	3.608	3,07	114.114	3.664	3,21	117.990	3.922	3,32	114.141	4.039	3,54	114.809	4.159	3,62
Friuli-VeneziaGiulia	31.859	822	2,58	32.148	896	2,79	31.188	897	2,88	31.679	994	3,14	30.662	945	3,08	30.603	968	3,16
Liguria	39.655	1.629	4,11	39.459	1.670	4,23	37.420	1.621	4,33	38.518	1.703	4,42	36.816	1.569	4,26	36.450	1.611	4,42
Lombardia	282.091	11.549	4,09	283.716	11.913	4,20	259.387	11.696	4,51	281.825	12.948	4,59	260.254	12.140	4,66	260.860	11.984	4,59
Piemonte	119.785	4.487	3,75	119.104	4.554	3,82	113.397	4.282	3,78	117.169	4.441	3,79	112.804	4.150	3,68	112.593	4.075	3,62
Veneto	145.043	5.243	3,61	143.972	5.313	3,69	136.562	5.181	3,79	140.905	5.205	3,69	135.174	5.025	3,72	134.926	4.886	3,62
Totale Nord	735.144	27.107	3,69	736.058	27.954	3,80	692.068	27.341	3,95	728.086	29.213	4,01	689.851	27.868	4,04	690.241	27.683	4,01

Segue tabella n. 3

Centro																		
Anni scolastici	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%															
Lazio	163.308	6.951	4,26	162.587	7.270	4,47	154.392	7.411	4,80	160.624	7.337	4,57	154.516	6.847	4,43	154.322	6.457	4,18
Marche	43.320	1.453	3,35	42.652	1.436	3,37	41.991	1.452	3,46	41.484	1.482	3,57	41.359	1.577	3,81	41.188	1.580	3,84
Toscana	97.355	2.777	2,85	97.640	2.917	2,99	96.688	2.915	3,01	97.951	3.206	3,27	97.169	3.208	3,30	97.475	3.366	3,45
Umbria	23.720	692	2,92	23.722	757	3,19	23.446	824	3,51	23.349	914	3,91	23.522	969	4,12	23.572	972	4,12
Totale Centro	327.703	11.873	3,62	326.601	12.380	3,79	316.517	12.602	3,98	323.408	12.939	4,00	316.566	12.601	3,98	316.557	12.375	3,91
Mezzogiorno e isole																		
Anni scolastici	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%															
Abruzzo	37.033	1.526	4,12	36.502	1.625	4,45	35.684	1.650	4,62	35.129	1.649	4,69	34.845	1.570	4,51	34.795	1.649	4,74
Basilicata	17.589	417	2,37	17.391	449	2,58	17.136	866	5,05	16.505	425	2,57	16.209	440	2,71	15.723	438	2,79
Calabria	62.377	1.785	2,86	60.926	1.673	2,75	59.598	1.806	3,03	58.145	1.768	3,04	57.505	1.875	3,26	56.674	1.990	3,51
Campania	212.730	6.917	3,25	208.767	6.762	3,24	202.765	6.810	3,36	200.035	6.863	3,43	198.089	7.229	3,65	194.172	7.447	3,84
Molise	8.889	264	2,97	8.638	301	3,48	8.414	290	3,45	8.089	301	3,72	7.991	309	3,87	7.821	308	3,94
Puglia	134.598	3.823	2,84	133.074	3.983	2,99	130.561	4.067	3,12	127.334	4.259	3,34	125.443	4.242	3,38	122.318	4.527	3,70
Sardegna	45.409	1.363	3,00	44.947	1.399	3,11	43.856	1.460	3,33	43.284	1.623	3,75	42.197	1.644	3,90	41.639	1.737	4,17
Sicilia	172.652	6.278	3,64	168.657	6.228	3,69	164.776	6.237	3,79	161.394	6.313	3,91	160.853	6.591	4,10	158.744	7.073	4,46
Totale Mezzogiorno e isole	691.277	22.373	3,24	678.902	22.420	3,30	662.790	23.186	3,50	649.915	23.201	3,57	643.132	23.900	3,72	631.886	25.169	3,98

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur 2011-2012, 2012-2013 - Direzione generale per gli studi, la statistica e per i sistemi informativi-Servizio statistico; a partire dal 2013-2014, dati della Direzione generale per il personale scolastico trasmessi con nota prot. Corte dei conti n. 3554/2017.

Grafico n. 3 - Alunni diversamente abili. Scuola di I grado

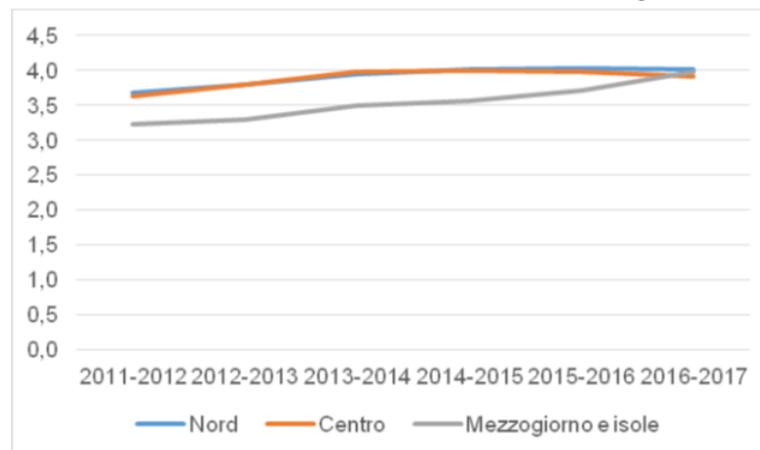


Tabella n. 4 - Popolazione scolastica e alunni diversamente abili nel periodo 2011-2017. Scuola di II grado

Nord																		
Anni scolastici	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%															
Emilia-Romagna	170.703	3.737	2,19	173.163	3.861	2,23	175.946	4.061	2,31	181.139	4.394	2,43	183.548	4.714	2,57	185.613	4.801	2,59
Friuli-Venezia Giulia	46.077	680	1,48	46.332	675	1,46	46.672	683	1,46	47.796	754	1,58	48.160	846	1,76	48.628	916	1,88
Liguria	58.995	1.160	1,97	59.464	1.247	2,10	59.042	1.296	2,20	61.057	1.583	2,59	60.988	1.676	2,75	60.642	1.779	2,93
Lombardia	372.036	5.681	1,53	376.318	6.054	1,61	360.275	6.119	1,70	386.529	6.906	1,79	370.	6.664	1,80	376.130	7.079	1,88
Piemonte	164.641	3.512	2,13	165.890	3.710	2,24	166.730	3.926	2,35	170.584	4.178	2,45	172.403	4.003	2,32	174.914	4.207	2,41
Veneto	198.827	2.719	1,37	200.832	2.887	1,44	199.870	3.170	1,59	207.457	3.485	1,68	205.004	3.463	1,69	205.181	3.583	1,75
Totale Nord	1.011.279	17.489	1,73	1.021.999	18.434	1,80	1.008.535	19.255	1,91	1.054.562	21.300	2,02	1.040.545	21.366	2,05	1.051.108	22.365	2,13

Segue tabella n. 4

Centro																		
Anni scolastici	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%															
Lazio	246.726	5.020	2,03	247.591	5.426	2,19	244.294	5.727	2,34	250.860	6.071	2,42	248.603	6.066	2,44	246.588	6.007	2,44
Marche	69.775	1.620	2,32	70.264	1.705	2,43	71.712	1.709	2,38	71.298	1.880	2,64	72.663	1.952	2,69	72.215	1.986	2,75
Toscana	148.271	3.103	2,09	150.058	3.233	2,15	155.720	3.355	2,15	155.591	3.943	2,53	162.256	4.181	2,58	163.577	4.355	2,66
Umbria	36.502	721	1,98	36.555	782	2,14	37.754	873	2,31	37.266	941	2,53	38.322	1.086	2,83	38.210	1.156	3,03
Totale Centro	501.274	10.464	2,09	504.468	11.146	2,21	509.480	11.664	2,29	515.015	12.835	2,49	521.844	13.285	2,55	520.590	13.504	2,59
Mezzogiorno e isole																		
Anni scolastici	2011-2012			2012-2013			2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017		
Regioni	totale alunni	con disabilità	%															
Abruzzo	60.146	1.662	0,28	59.190	1.719	2,90	58.232	1.814	3,12	58.943	1.892	3,21	58.449	1.984	3,39	57.734	2.112	3,66
Basilicata	31.192	515	0,17	30.537	513	1,68	30.442	561	1,84	30.371	603	1,99	30.174	623	2,06	30.443	635	2,09
Calabria	103.919	1.860	0,18	101.679	1.803	1,77	102.607	1.852	1,80	100.566	1.871	1,86	101.892	1.944	1,91	99.828	2.186	2,19
Campania	333.971	6.030	0,18	329.426	6.249	1,90	318.785	5.966	1,87	14.894	417	2,80	319.486	6.440	2,02	316.435	7.049	2,23
Molise	15.481	338	0,22	15.197	358	2,36	15.482	394	2,54	327.923	6.376	1,94	14.961	446	2,98	14.568	427	2,93
Puglia	216.004	4.279	0,20	213.691	4.445	2,08	216.083	4.736	2,19	214.128	5.056	2,36	215.743	5.379	2,49	213.621	5.524	2,59
Sardegna	75.239	1.345	0,18	74.009	1.466	1,98	74.212	1.617	2,18	73.847	1.767	2,39	74.240	1.931	2,60	74.476	1.962	2,63
Sicilia	258.981	5.691	0,22	254.359	5.776	2,27	246.149	5.592	2,27	252.256	6.054	2,40	250.774	6.339	2,53	247.871	6.116	2,47
Totale Mezzogiorno e isole	1.094.933	21.720	0,20	1.078.088	22.329	2,07	1.061.992	22.532	2,12	1.072.928	24.036	2,24	1.065.719	25.086	2,35	1.054.976	26.011	2,47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur 2011-2012, 2012-2013 - Direzione generale per gli studi, la statistica e per i sistemi informativi-Servizio statistico; a partire dal 2013-2014, dati della Direzione generale per il personale scolastico trasmessi con nota prot. Corte dei conti n. 3554/2017.

Grafico n. 4 - Alunni diversamente abili. Scuola di II grado

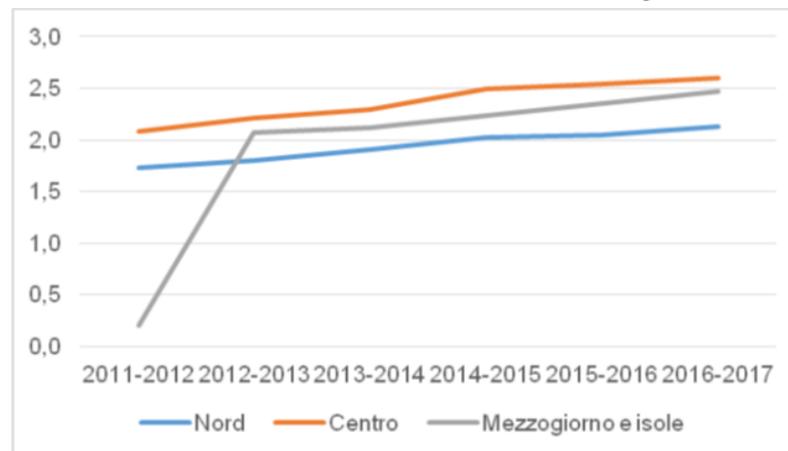


Tabella n. 5 - Incidenza della disabilità e della disabilità grave nelle regioni. Periodo 2013-2016

2013-2014					2014-2015					2015-2016				
Regione	Disabilità	Disabilità grave	Totali	%	Regione	Disabilità	Disabilità grave	Totali	%	Regione	Disabilità	Disabilità grave	Totali	%
Abruzzo	6.000	774	6.774	2,95	Abruzzo	6.154	931	7.085	2,90	Abruzzo	6.326	1.043	7.369	2,83
Basilicata	1.667	101	1.768	0,77	Basilicata	1.685	63	1.748	0,72	Basilicata	1.745	153	1.898	0,73
Calabria	6.472	401	6.873	2,99	Calabria	6.539	697	7.236	2,96	Calabria	6.637	1.691	8.328	3,20
Campania	22.294	2.190	24.484	10,67	Campania	23.403	3.026	26.429	10,81	Campania	23.423	4.270	27.693	10,64
Emilia-Romagna	14.017	783	14.800	6,45	Emilia-Romagna	14.662	1.247	15.909	6,51	Emilia-Romagna	15.572	1.996	17.568	6,75
Friuli-Venezia Giulia	3.027	199	3.226	1,41	Friuli-Venezia Giulia	3.096	291	3.387	1,39	Friuli-Venezia Giulia	3.223	395	3.618	1,39

Segue tabella n. 5

2013-2014					2014-2015					2015-2016				
Regione	Disabilità	Disabilità grave	Totali	%	Regione	Disabilità	Disabilità grave	Totali	%	Regione	Disabilità	Disabilità grave	Totali	%
Lazio	24.451	3.917	28.368	12,36	Lazio	25.583	4.761	30.344	12,42	Lazio	24.216	3.812	28.028	10,77
Liguria	5.359	367	5.726	2,49	Liguria	5.558	518	6.076	2,49	Liguria	5.505	638	6.143	2,36
Lombardia	33.490	3.765	37.255	16,23	Lombardia	34.642	5.089	39.731	16,26	Lombardia	36.909	5.850	42.759	16,42
Marche	5.839	549	6.388	2,78	Marche	6.388	784	7.172	2,93	Marche	6.343	1.066	7.409	2,85
Molise	1.149	327	1.476	0,64	Molise	1.134	359	1.493	0,61	Molise	1.194	260	1.454	0,56
Piemonte	14.099	933	15.032	6,55	Piemonte	14.073	1.399	15.472	6,33	Piemonte	14.257	2.406	16.663	6,40
Puglia	15.299	1.668	16.967	7,39	Puglia	15.838	2.240	18.078	7,40	Puglia	16.173	2.571	18.744	7,20
Sardegna	5.135	574	5.709	2,49	Sardegna	5.491	744	6.235	2,55	Sardegna	5.893	1.539	7.432	2,85
Sicilia	21.681	696	22.377	9,75	Sicilia	21.962	1.468	23.430	9,59	Sicilia	22.908	4.497	27.405	10,53
Toscana	11.143	793	11.936	5,20	Toscana	12.017	1.363	13.380	5,47	Toscana	12.612	3.306	15.918	6,11
Umbria	3.025	444	3.469	1,51	Umbria	3.188	660	3.848	1,57	Umbria	3.476	685	4.161	1,60
Veneto	15.667	1.266	16.933	7,38	Veneto	15.790	1.564	17.354	7,10	Veneto	16.023	1.729	17.752	6,82
Totale	209.814	19.747	229.561	100,00	Totale	217.203	27.204	244.407	100,00	Totale	222.435	37.907	260.342	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur.

Al quadro conoscitivo appena rappresentato si aggiunge, di seguito, l'informazione relativa alle diverse forme di disabilità.

Anche in questo caso, i dati sono stati prelevati dai report del Servizio studi e statistica del Miur, tuttavia fermi all'anno scolastico 2014-2015 poiché la pubblicazione, come già detto, ha cadenza biennale.

Le percentuali più significative di disabilità appartengono all'ambito psicofisico e sono riferite a quello intellettivo; sotto la voce "Altro" sono, invece, comprese tipologie di comorbilità con altri disturbi e deficit di attenzione (*Attention Deficit/ Hyperactivity Disorder, Adhd*).

Tabella n. 6 - Tipologia alunni con disabilità nei diversi ordini scolastici. Periodo 2011-2015

	Anno scolastico 2011-2012							Anno scolastico 2012-2013							Anno scolastico 2014-2015						
	Alunni con dis.	Vis.	Udit.	Psicofisica				Alunni con dis.	Vis.	Udit.	Psicofisica				Alunni con dis.	Vis.	Udit.	Psicofisica			
				Intel.	Mot.	Altro	Totale				Intel.	Mot.	Altro	Totale				Intel.	Mot.	Altro	Totale
Totale ordini	216.023	3.633	6.544	147.146	9.524	49.166	205.836	222.917	3.763	6.467	148.715	9.133	54.839	212.687	234.788	3.638	6.217	152.551	8.080	62.991	223.622
%	100	1,68	3,03	68,12	4,41	22,76	95,28	100	1,69	2,9	66,71	4,1	24,6	95,41	100	1,55	2,65	64,97	3,44	26,83	95,24
Infanzia	20.821	440	938	12.092	2.085	5.266	19.443	21.283	462	938	12.069	1.951	5.863	19.883	22.319	431	867	12.149	1.524	7.348	21.021
%	100	2,11	4,51	58,08	10,01	25,29	93,38	100	2,17	4,41	56,71	9,17	27,55	93,42	100	1,93	3,88	54,43	6,83	32,92	94,18
Primaria	81.147	1.251	2.227	58.575	3.129	15.965	77.669	83.892	1.277	2.177	59.822	2.967	17.649	80.438	86.985	1.193	2.065	59.527	2.637	20.844	83.008
%	100	1,54	2,74	72,18	3,86	19,67	95,71	100	1,52	2,6	71,31	3,54	21,04	95,88	100	1,37	2,37	68,43	3,03	23,96	95,43
I grado	63.556	847	1.523	47.045	1.962	12.179	61.186	65.084	864	1.420	46.415	1.706	14.679	62.800	66.863	851	1.388	47.631	1.661	14.740	64.032
%	100	1,33	2,4	74,02	3,09	19,16	96,27	100	1,33	2,18	71,32	2,62	22,55	96,49	100	1,27	2,08	71,24	2,48	22,05	95,77
II grado	50.489	1.095	1.856	29.434	2.348	15.756	47.538	52.658	1.160	1.932	30.409	2.509	16.648	49.556	58.621	1.163	1.897	33.244	2.258	20.059	55.561
%	100	2,17	3,68	58,3	4,65	31,21	94,16	100	2,2	3,67	57,75	4,76	31,62	94,11	100	1,98	3,24	56,71	3,85	34,22	94,78

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur.

2.1. L'Istat e le rilevazioni di dettaglio sulla scuola primaria e secondaria di I grado

Tra aprile e giugno di ogni anno, l'Istat, per conto del Ministero del lavoro e del Miur, conduce un'indagine via *web* attraverso un questionario elettronico rivolto alle istituzioni scolastiche. Si tratta di una rilevazione⁴⁵, relativa all'inserimento degli alunni con disabilità solo per le scuole primarie e secondarie di I grado (statali/non statali) che va ad integrare le informazioni già rilevate dall'amministrazione competente.

Resta, comunque, in rilievo l'assenza di informazioni sul numero dei bambini che tra 0 e 5 anni (età prescolare) hanno una qualche disabilità. Il report più recente è quello relativo all'anno scolastico 2016-2017 e riporta le seguenti percentuali⁴⁶.

Tabella n. 7 - Alunni con disabilità per tipologia di problema, ripartizione geografica e ordine scolastico

Tipologia disabilità	Scuola primaria				Scuola secondaria di I grado			
	Nord	Centro	Mezzogiorno	Totale	Nord	Centro	Mezzogiorno	Totale
Cecità	0,7	0,7	0,5	0,6	0,9	1,0	0,7	0,8
Ipovisione	3,7	4,7	2,8	3,6	4,6	3,4	2,8	3,7
Sordità profonda o grave	1,4	2,4	1,8	1,7	2,1	1,8	1,0	1,6
Ipoacusia	2,5	3,4	3,4	3,0	2,1	2,1	3,0	2,4
Motoria	13,0	11,8	12,1	12,5	10,5	9,0	11,0	10,4
Apprendimento	15,0	19,3	20,7	17,9	23,3	24,9	25,2	24,3
Linguaggio	25,2	22,4	21,0	23,2	15,2	12,0	15,1	14,5
Sviluppo	26,3	25,6	24,8	25,6	20,0	23,7	22,9	21,7
Disabilità intellettiva	43,8	36,5	44,4	42,6	48,9	47,0	50,6	49,2
Attenzione e comportamentali	15,5	20,1	19,5	17,8	15,7	18,2	17,1	16,7
Affettivo relazionale	17,6	15,7	15,2	16,4	16,0	17,0	17,1	16,6
Altro tipo di disabilità	24,1	21,8	20,8	22,5	19,4	19,9	18,1	19,0

Fonte: Istat. Report a.s. 2016-2017 - Prospetto n. 2.

N.B.: la somma per ripartizione è maggiore di 100 perché un alunno può avere più di una tipologia di problema.

Come è già stato riportato, anche l'Istituto di statistica rileva nella scuola primaria una diffusa incapacità legata alla disabilità intellettiva ed ai disturbi dello sviluppo e del linguaggio, mentre, nella secondaria di I grado, questi deficit si associano ai c.d. disturbi specifici di apprendimento (Dsa).

⁴⁵ Il disegno di campionamento è a due stadi di selezione con stratificazione delle unità. Le unità di primo stadio sono le scuole, per regione geografica e ordine di istruzione. Le unità di secondo stadio sono gli alunni con disabilità, in Nota metodologica al report *L'integrazione degli alunni con disabilità nelle scuole primarie e secondarie di I grado*, a.s. 2016-2017.

⁴⁶ Cfr. Istat: report del 16 marzo 2018.

Nella tabella successiva (n. 3 del report) sono evidenziate le indicazioni relative alla certificazione della disabilità su territorio nazionale suddivise per ordine di istruzione. Si sottolinea che la maggioranza degli alunni ha una certificazione in base alla l. n. 104/1992; il 2,6 per cento degli alunni nella scuola primaria e il 2,9 per cento nella secondaria di I grado è privo di certificazione (nell'anno scolastico 2013-2014 era rispettivamente del 6,7 per cento e dell'8,1 per cento). In entrambi gli ordini scolastici, la percentuale più alta di alunni con almeno una certificazione viene rilevata al Nord mentre al Centro resta una quota più elevata di alunni senza certificazione.

Tabella n. 8 - Alunni con disabilità per tipologia di certificazione, ripartizione geografica e ordine di istruzione (scuola primaria e secondaria di I grado)

Ripartizione geografica	Solo certificazione disabilità	Solo certificazione di invalidità	Entrambe le certificazioni	Nessuna certificazione	Totale
Scuola primaria					
Nord	89,5	0,5	8,7	1,4	100,0
Centro	82,6	0,8	11,5	5,1	100,0
Mezzogiorno	86,7	0,8	10,3	2,6	100,0
Italia	86,9	0,7	9,8	2,6	100,0
Scuola secondaria di I grado					
Nord	90,5	0,7	7,3	1,5	100,0
Centro	86,0	0,3	8,1	5,7	100,0
Mezzogiorno	87,1	0,7	8,9	3,3	100,0
Italia	88,4	0,6	8,1	2,9	100,0

Fonte: Istat. Report a.s. 2016-2017 - Prospetto n. 3.

Nello stesso documento sono presenti, inoltre, i dati relativi al contenzioso delle famiglie per il riconoscimento di un maggior numero di ore di sostegno.

Come già esposto in precedenza, la figura dell'insegnante di sostegno è un elemento fondamentale per la partecipazione e il coinvolgimento scolastico degli alunni diversamente abili.

Dai dati emerge che, nel corso degli anni, l'8,5 per cento delle famiglie di alunni con disabilità della scuola primaria ed il 6,8 per cento di quelle della scuola secondaria di I grado hanno presentato ricorso al tribunale civile o amministrativo per un maggiore numero di ore di sostegno. Nel Mezzogiorno, la quota di famiglie che ha adito il tribunale è molto più alta di quelle delle altre aree geografiche.

Tabella n. 9 - Presentazione di un ricorso da parte delle famiglie per ore di sostegno, ripartizione geografica e ordine di istruzione (su base percentuale)

Ripartizione geografica	SI	NO	NON SO	NON INDICATO	Totale
Scuola primaria					
Nord	4,4	80,1	15,6	0,0	100,0
Centro	5,7	79,3	15,0	0,0	100,0
Mezzogiorno	10,2	78,8	10,9	0,0	100,0
Italia	6,7	79,5	13,6	0,0	100,0
Scuola secondaria di I grado					
Nord	3,2	84,7	12,1	0,0	100,0
Centro	3,7	82,8	13,4	0,0	100,0
Mezzogiorno	6,9	82,3	10,5	0,3	100,0
Italia	4,7	83,4	11,8	0,1	100,0

Fonte: Istat. Report a.s. 2016-2017 - Prospetto n. 4.

A corredo della notizia, si aggiunge il sottostante quadro riepilogativo trasmesso di recente dal Miur, sull'assegnazione delle ore di sostegno per l'anno scolastico in corso (2016-2017) e per singolo Usr. In generale, è stato osservato che, nelle regioni del Mezzogiorno, la quota di famiglie che ha fatto ricorso risulta essere il doppio rispetto al Nord e, dalla tabella seguente, desta evidente preoccupazione il dato relativo alla Sicilia.

Tabella n. 10 - Riepilogo nazionale del contenzioso per Usr relativo all'anno scolastico 2016-2017

Usr	N. sentenze	N. ordinanze	N. ore in aumento in esecuzione sentenze/ordinanze
Abruzzo	0	0	0
Basilicata	0	2	0
Calabria	1	0	0
Campania	24	0	360
Emilia-Romagna	2	1	26
Friuli-Venezia Giulia	0	1	4
Lazio	0	24	159
Liguria	0	6	70
Lombardia	30	12	945
Marche	0	0	0
Molise	2	0	12
Piemonte	2	1	54
Puglia	0	0	0
Sardegna	0	0	0
Sicilia	228	175	2.992,7
Toscana	6	1	33
Umbria	0	0	0
Veneto	0	2	28
Totale	270	225	4.323,7

Fonte: Miur. Dati a cura della Direzione generale per il personale scolastico.

3. La dotazione complessiva degli insegnanti di sostegno

Sul sostegno, la citata sentenza della Corte costituzionale (n. 80/2010), ha dichiarato l'illegittimità della l. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) su due punti:

a) il c. 413 dell'art. 2, nella parte in cui prevede un tetto massimo al numero dei posti di insegnanti di sostegno;

b) il c. 414, sempre dell'art. 2, nella parte in cui fa divieto di assunzione di insegnanti di sostegno in deroga⁴⁷, in presenza di grave disabilità, “una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente”.

La dotazione complessiva degli insegnanti di sostegno è illustrata nella seguente tabella con riferimento alle regioni.

L'amministrazione, con atti aggiuntivi, ha precisato che, in ottemperanza a provvedimenti giudiziari, gli Uffici scolastici assegnano – interamente o pro quota – ulteriori risorse per il singolo alunno H, sulla base di circoscritte certificazioni che attestano la particolare gravità della patologia. Sulla questione, le recenti pronunce giurisdizionali sono favorevoli alla più ampia inclusività dell'alunno con disabilità, con riduzione del rapporto docente/alunno, talora anche al di sotto dell'unità (in alcuni casi, i giudici considerano anche il tempo di permanenza a scuola dell'alunno; quindi, in caso di tempo pieno, disponendo l'assegnazione anche di due docenti). La sentenza del Consiglio di Stato 23 marzo 2017, n. 2023, richiama in proposito la responsabilità di tutti i livelli amministrativi nella non attribuzione della deroga all'alunno, partendo dai dirigenti scolastici, per coinvolgere anche gli Uffici scolastici regionali, l'Amministrazione centrale e lo stesso Mef.

In effetti, lo stesso Ufficio centrale di bilancio presso il ministero ha sottolineato che, da un recente monitoraggio (17 marzo 2018), è emerso un ulteriore incremento del totale del personale docente di sostegno pari a 154.432 unità, di cui 54.352 in deroga (su tale criticità vedere il cap. II, par. 2 della presente relazione). Malgrado l'avvenuta stabilizzazione di

⁴⁷ Lo strumento della deroga è stato utilizzato dai dirigenti scolastici richiedendo ai direttori scolastici regionali il superamento del tetto di un insegnante ogni 138 alunni e successivamente abolito. Per deroga oggi si intendono ore aggiuntive rispetto alla media nazionale di uno a due.

tale personale in organico, la crescita dei posti in deroga⁴⁸ e di sostegno non si è fermata. Osserva l'Ucb che tale andamento risulta particolarmente sostenuto e riflette quello analogo delle certificazioni di disabilità (254.366 nel 2016); in termini finanziari, considerata una spesa media complessiva unitaria di circa 33.000 euro per anno, l'onere è di circa 5,1 miliardi di euro. Pertanto, tenuto conto del generale quadro di contenimento degli andamenti di finanza pubblica, il fenomeno è da tenere sotto osservazione, attraverso un continuo e puntuale monitoraggio dei posti di sostegno in deroga e l'implementazione di un sistema di verifica della correttezza dei processi di integrazione e di valutazione degli esiti.

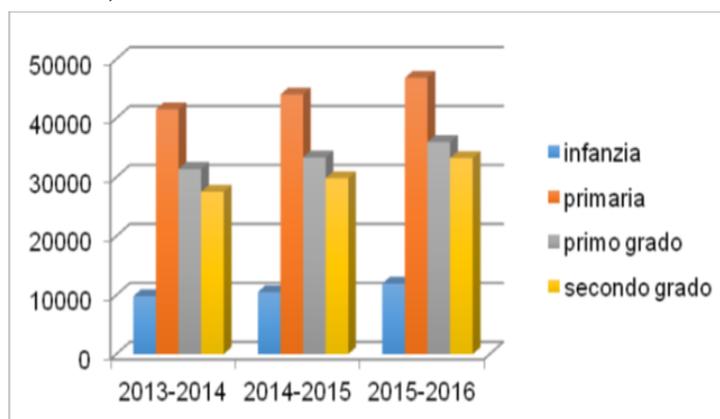
⁴⁸ In nota Mef-Rgs, prot. Corte dei conti n. 110008 del 23 maggio 2018: “Il dato relativo ai posti in deroga mostra una crescita molto marcata dovuta sia ai provvedimenti giurisdizionali che alla necessità di soddisfare esigenze sopravvenute ...”.

Tabella n. 11 - Organico docenti di sostegno per ordine di istruzione. Anni scolastici 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016

Regione	2013-2014					2014-2015					2015-2016				
	OF complessivo					OF complessivo					OF complessivo				
	(OF posti interi +ore residue rapportate)	(OF posti interi +ore residue rapportate a posto intero)	(OF posti interi +ore residue rapportate a posto intero)	(OF posti interi +ore residue rapportate a posto intero)	Totale (OF posti interi +spezzoni orari rapportati a posto intero)	(OF posti interi +ore residue rapportate)	Totale (OF posti interi +spezzoni orari rapportati)	(OF posti interi +ore residue rapportate)	Totale (OF posti interi +spezzoni orari rapportati)						
infanzia	primaria	secondaria I grado	secondaria II grado		infanzia	primaria	secondaria I grado	secondaria II grado		infanzia	primaria	secondaria I grado	secondaria II grado		
Abruzzo	298	921	778	842	2.839	320	960	817	899	2.996	400	1.058	837	1.062	3.357
Basilicata	108	341	281	329	1.059	95	349	269	308	1.021	96	361	277	328	1.062
Calabria	377	1.602	1.026	1.095	4.100	402	1.682	1.094	1.218	4.396	468	1.866	1.309	1.440	5.083
Campania	1.252	4.930	4.190	3.749	14.121	1.397	5.230	4.311	4.019	14.957	1.598	5.536	4.752	4.106	15.994
Emilia-Romagna	490	2.575	1.764	1.846	6.675	520	2.749	1.867	2003	7.139	560	2.795	1.939	2.110	7.404
Friuli-Venezia Giulia	158	592	416	330	1.496	151	627	437	373	1.588	157	612	436	421	1.626
Lazio	1.252	5.302	3.398	2.851	12.803	1.324	5.633	3.658	3.032	13.647	1.366	5.620	3.827	3.338	14.151
Liguria	203	985	723	592	2.503	236	1.000	750	668	2.654	258	969	724	735	2.686
Lombardia	1.110	6.351	5.224	2.744	15.429	1.230	6.836	5.664	3.023	16.753	1.431	7.335	6.060	3.426	18.252
Marche	319	986	700	854	2.859	351	1.073	753	917	3.094	421	1.157	818	975	3.371
Molise	90	268	187	246	791	79	250	207	287	823	85	272	221	318	896
Piemonte	611	2.500	2.110	1.869	7.090	684	2.606	2.204	2.062	7.556	784	2.825	2.308	2.266	8.183
Puglia	954	3.078	2.339	2.800	9.171	1017	3.313	2.454	2.959	9.743	945	3.381	2.608	3.185	10.119
Sardegna	313	1.056	818	813	3.000	313	1.086	868	903	3.170	456	1.468	1.134	1.000	4.058
Sicilia	1.112	4.566	3.290	3.158	12.126	1.158	4.846	3.528	3.366	12.898	1.459	5.267	3.879	3.903	14.517
Toscana	537	1.931	1.479	1.536	5.483	573	2.111	1.641	1.728	6.053	761	2.608	2.000	2.393	7.762
Umbria	120	553	392	380	1.445	133	602	477	449	1.661	152	629	537	534	1.852
Veneto	507	2.969	2.275	1.475	7.226	525	3.052	2.342	1.604	7.524	544	3.067	2.265	1.692	7.568
Totali	9.811	41.506	31.390	27.509	110.216	10.508	44.005	33.341	29.818	117.673	11.941	46.826	35.931	33.232	127.941

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur.

Grafico n. 5 - Organico docenti di sostegno. Anni scolastici 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016



Oltre a tali docenti di ruolo, il Miur dà comunicazione del censimento di aspiranti provvisti di titolo di specializzazione ed inseriti nelle graduatorie provinciali ad esaurimento o nelle graduatorie di istituto per le supplenze.

Tabella n. 12 - Graduatorie aspiranti specializzati

Ordine di istruzione	Iscritti nelle graduatorie a esaurimento che non hanno inoltrato domanda per la <i>Buona scuola</i> conteggiati per tutti gli insegnamenti per i quali sono abilitati	Iscritti nelle graduatorie di Istituto di II fascia conteggiati per tutti gli insegnamenti per i quali sono abilitati
Scuola infanzia	463	3.123
Scuola primaria	1.161	4.151
Scuola di I grado	1.003	473
Scuola di II grado	2.196	1.329
Totale complessivo	4.823	9.076

Fonte: dati Miur.

In sintesi, nell'ultimo triennio, il numero dei docenti di sostegno risulta in aumento in tutti gli ordini scolastici, come peraltro evidenziato nei grafici che seguono e confermato, altresì, dai dati trasmessi dal Mef.

Grafico n. 6 - Distribuzione docenti di sostegno nella scuola dell'infanzia

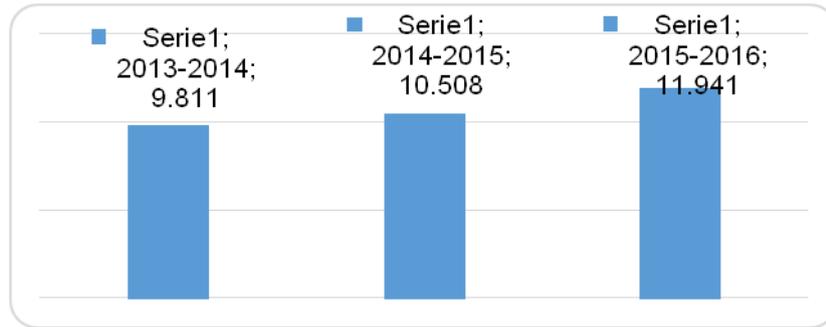


Grafico n. 7 - Distribuzione docenti di sostegno nella scuola primaria

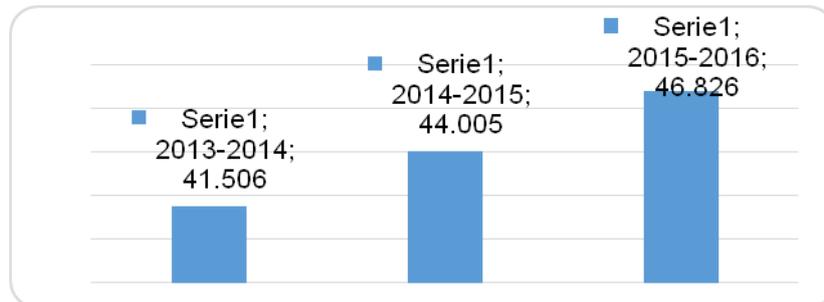


Grafico n. 8 - Distribuzione docenti di sostegno nella scuola di I grado

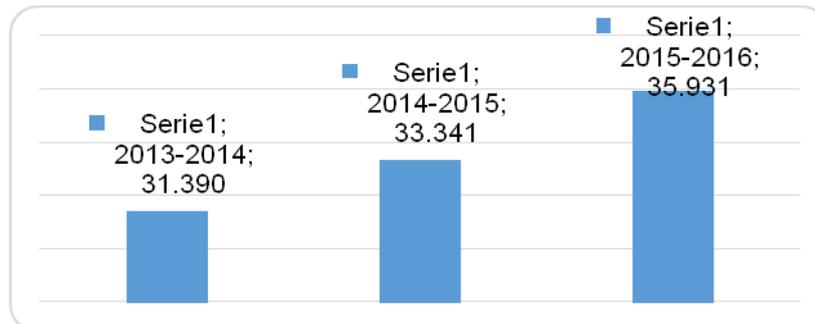
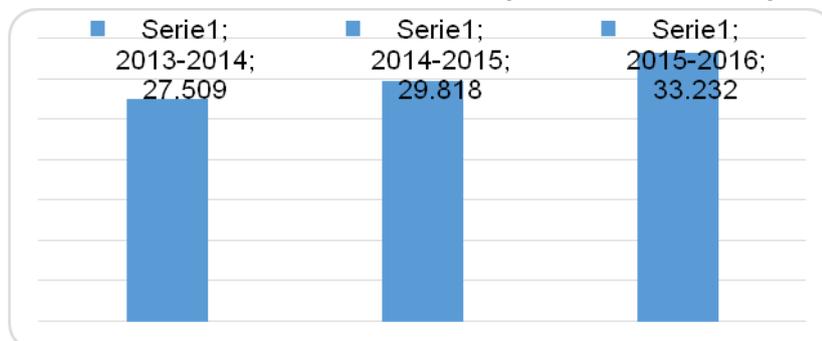


Grafico n. 9 - Distribuzione docenti di sostegno nella scuola di II grado



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur.

Con lettera prot. Corte dei conti n. 3554/2017, l'amministrazione ha trasmesso a questa Sezione una documentazione supplementare, aggiornata al 18 luglio 2017, relativa ai docenti di sostegno per grado di istruzione e tipo di ruolo. Nel conteggio delle supplenze sono state considerate tutte quelle riconducibili all'anno e fino al termine dell'attività didattica al 31 dicembre 2016.

La situazione riepilogativa, nel 2016-2017, è la seguente:

Tabella n. 13 - Posti di sostegno per regione e tipo di ruolo

Regione	TUTTI GLI ORDINI			
	Docenti titolari	N. supplenze	N. supplenti	Fte ⁴⁹ (ore tot. suppl/ore cattedra)
Abruzzo	2.489	1.281	1.216	1.057,2
Basilicata	949	113	109	91,4
Calabria	3.579	825	791	712,4
Campania	12.407	2.491	2.445	2.259,2
Emilia	5.398	4.294	3.933	3.203,6
Friuli	1.265	751	717	558,2
Lazio	10.974	6.909	6.754	6.214,7
Liguria	1.954	1.572	1.513	1.257,5
Lombardia	8.998	12.849	12.695	11.588,7
Marche	2.491	1.394	1.302	1.023,3
Molise	669	180	177	149,6
Piemonte	4.577	5.277	5.219	4.734,3
Puglia	8.011	2.548	2.449	2.265,2
Sardegna	2.576	2.382	2.332	2.138,9
Sicilia	10.680	1.649	1.546	1.381,9
Toscana	4.506	5.746	5.656	5.029,8
Umbria	1.256	934	905	762,9
Veneto	4.826	4.282	4.206	3.634,9
Totali	87.605	55.477	53.965	48.063,7

Fonte: dati Miur a cura della Direzione generale per il personale scolastico.

Per i diversi ordini scolastici, la situazione regionale è così riassumibile:

⁴⁹ Fte, *Full-time equivalent*, è un metodo che viene usato per misurare in maniera univoca il numero dei dipendenti di un'azienda sia per il loro dimensionamento che in fase di pianificazione del personale.

Tabella n. 14 - Posti di sostegno per grado di istruzione e tipo di ruolo

Regione	Infanzia				Primaria				I grado				II grado			
	Docenti titolari	N. supplenze	N. supplenti	Fte (ore tot. Suppl/ore cattedra)	Docenti titolari	N. supplenze	N. supplenti	Fte (ore tot. suppl/ore cattedra)	Docenti titolari	N. supplenze	N. supplenti	Fte (ore tot. suppl/ore cattedra)	Docenti titolari	N. supplenze	N. supplenti	Fte (ore tot. suppl/ore cattedra)
Abruzzo	234	327	303	278,4	765	333	313	290,4	653	340	327	264,3	837	281	273	224,1
Basilicata	64	57	53	46,4	319	46	46	40,0	250	4	4	1,8	316	6	6	3,2
Calabria	351	238	233	214,9	1.338	308	293	262,8	945	214	200	178,3	945	65	65	56,4
Campania	1.040	471	450	416,7	4.297	363	360	349,6	3.826	895	880	787,6	3.244	762	755	705,3
Emilia	289	516	420	329,8	2.097	1.674	1.520	1.308,0	1.231	1.213	1.138	894,8	1.781	891	855	671,0
Friuli	96	132	122	92,3	496	227	215	173,8	321	201	198	156,4	352	191	182	135,7
Lazio	711	1.120	1.091	1.024,4	4.613	2.327	2.291	2.210,8	3.019	1.967	1.913	1.693,4	2.631	1.495	1.459	1.286,1
Liguria	125	217	196	163,3	750	465	450	387,8	482	414	402	315,5	597	476	465	390,9
Lombardia	498	1.275	1.234	1.106,7	3.475	5.111	5.071	4.798,8	2.319	4.487	4.442	3.973,7	2.706	1.976	1.948	1.679,5
Marche	256	260	238	201,0	855	265	240	186,5	637	420	402	307,8	743	449	422	328,0
Molise	45	22	20	18,4	182	13	13	10,0	166	90	90	76,2	276	55	54	45,0
Piemonte	371	734	721	668,5	1.613	1.685	1.674	1.581,4	1.039	1.524	1.504	1.337,3	1.554	1.334	1.320	1.147,1
Puglia	704	722	689	658,0	2.711	771	733	697,8	2.127	409	392	344,7	2.469	646	635	564,7
Sardegna	235	331	325	318,4	855	768	759	725,3	724	608	585	509,2	762	675	663	586,0
Sicilia	816	422	380	337,7	3.796	516	477	436,9	3.149	446	431	379,5	2.919	265	258	227,8
Toscana	285	773	757	688,5	1.665	1.707	1.683	1.582,1	1.089	1.452	1.434	1.230,2	1.467	1.814	1.782	1.529,0
Umbria	83	108	98	87,0	423	276	270	245,5	346	300	293	234,2	404	250	244	196,2
Veneto	295	424	397	316,7	1.915	1.605	1.588	1.430,5	1.202	1.324	1.305	1.124,1	1.414	929	916	763,6
Totali	6.498	8.149	7.727	6.967,1	32.165	18.460	17.996	16.718,0	23.525	16.308	15.940	13.809,0	25.417	12.560	12.302	10.539,6

L'Amministrazione ha comunicato⁵⁰ che, negli anni scolastici 2014/2015, 2015/2016 e 2016/2017, sono stati immessi in ruolo rispettivamente 28.716, 85.923 e 25.935 docenti per un totale complessivo di 140.574 unità.

Al fine di rendere confrontabili i dati relativi al sostegno pubblicati sul conto annuale del personale (Mef) e quelli trasmessi dal Miur (Sistema informativo dell'istruzione-Sidi) su richiesta della Corte, la Direzione generale per le risorse umane e finanziarie ha trasmesso le seguenti tabelle relative agli anni 2014-2015 e 2015-2016. Ha precisato che ai docenti di sostegno titolari si aggiungono i c.d. supplenti a contratto a tempo determinato che comprendono due tipologie di supplenza: quelle annuali (sino al 31 agosto) e quelle fino al termine dell'attività didattica (30 giugno).

Le discrasie riscontrate riguardano il solo personale di ruolo, per effetto sia di cessazioni dal servizio comunicate al Sidi dopo il 31 dicembre che delle c.d. "rinunce per nomina" registrate sempre dopo il 31 dicembre: infatti, non è infrequente che il docente che ne ha la possibilità inizialmente rifiuta per poi accettare successivamente un posto comune.

Dati presenti nel Sistema informativo dell'istruzione (Sidi)

Anno scolastico 2014-2015				
Tipologia di personale	Personale titolare al 31/12/2014	Annuali	Fino al termine dell'attività	Totale supplenti
	Sostegno (a)	Sostegno (b)	Sostegno (c)	Sostegno (d=b+c)
Scuola dell'infanzia	5.748	459	4.778	5.237
Scuola primaria	28.518	1.623	14.516	16.139
Scuola secondaria di I grado	21.926	1.917	10.185	12.102
Scuola secondaria di II grado	18.831	176	10.707	10.883
Totale docenti	75.023	4.175	40.186	44.361

Fonte: Miur-Direzione generale per le risorse umane.

Nell'anno scolastico 2014-2015, il totale complessivo del personale di sostegno al Sidi risulta di 119.384 (a+d), mentre il dato relativo al conto annuale è di 119.555 unità (u+d). La differenza è di 171 unità e riguarda il solo personale di ruolo.

⁵⁰ In nota Miur del 29 settembre 2017, prot. Corte dei conti n. 31554 del 2 ottobre 2017, il totale comunicato è di 136.574 docenti.

Dati presenti nel Conto annuale (al 31 dicembre 2014)

Qualifica	Dotazione	Totale Dip. Al 31/12 (u)	Totale Dip. Al 31/12 (d)	Totale complessivo (u+d)
Doc. laur. sost. ist. sec. II grado	18.718	4.122	12.445	
Doc. laur. sost. scuola media	32.257	5.795	16.177	
Doc. dipl. sost. scuola primaria	42.613	1.395	27.204	
Doc. dipl. sost. infanzia	9.575	94	5.682	
Doc. dipl. sost. ist. sec. II grado	9.623	905	1.375	
Totale docenti	112.786	12.311	62.883	75.194

Doc. laur. sost. ist. sec. II grado tempo determinato. Annuale	0	39	130	
Doc. laur. sost. scuola media tempo determinato. Annuale	0	515	1.402	
Doc. dipl. sost. scuola primaria tempo determinato. Annuale	0	104	1.519	
Doc. dipl. sost. scuola infanzia tempo determinato. Annuale	0	4	455	
Doc. dipl. sost. ist. sec. II grado tempo determinato. Annuale	0	1	6	
Totale docenti	0	663	3.512	4.175

Doc. laur. sost. ist. sec. II grado tempo determinato. Non annuale	0	2.524	7.554	
Doc. laur. sost. scuola media tempo determinato. Annuale	0	2.419	7.766	
Doc. dipl. sost. scuola primaria tempo determinato. Non annuale	0	705	13.811	
Doc. dipl. sost. scuola infanzia tempo determinato. Non annuale	0	47	4.731	
Doc. dipl. sost. ist. sec. II grado tempo determinato. Non annuale	0	247	382	
Totale docenti	0	5.942	34.244	40.186

Fonte: Miur-Direzione generale per le risorse umane.

Nell'anno scolastico 2015-2016, il totale complessivo registrato dal Sidi è di 125.914 unità (a+d), mentre il dato relativo al conto annuale è di 126.098 unità (con una differenza di 184 unità).

Dati presenti nel Sistema informativo dell'istruzione (Sidi)

Anno scolastico 2015-2016				
Tipologia di personale	Personale titolare al 31/12/2014	Annuali	Fino al termine dell'attività	Totale supplenti
	Sostegno (a)	Sostegno (b)	Sostegno (c)	Sostegno (d=b+c)
Scuola dell'infanzia	6.629	106	5.647	5.753
Scuola primaria	32.868	353	13.167	13.520
Scuola secondaria di I grado	24.525	1.245	9.979	11.224
Scuola secondaria di II grado	24.934	19	6.442	6.461
Totale docenti	88.956	1.723	35.235	36.958

Fonte: Miur-Direzione generale per le risorse umane.

Dati presenti nel Conto annuale (al 31 dicembre 2015)

Qualifica	Dotazione	Totale Dip. Al 31/12 (u)	Totale Dip. Al 31/12 (d)	Totale complessivo
Doc. laur. sost. ist. sec. II grado	21.002	5.508	16.908	
Doc. laur. sost. scuola media	34.877	6.163	18.415	
Doc. dipl. sost. scuola primaria	45.822	1.613	31.339	
Doc. dipl. sost. infanzia	11.283	106	6.552	
Doc. dipl. sost. ist. sec. II grado	11.184	982	1.554	
Totale docenti	124.168	14.372	74.768	89.140

Doc. laur. sost. ist. sec. II grado tempo determinato. Annuale	0	6	11	
Doc. laur. sost. scuola media tempo determinato. Annuale	0	361	884	
Doc. dipl. sost. scuola primaria tempo determinato. Annuale	0	17	336	
Doc. dipl. sost. scuola infanzia tempo determinato. Annuale	0	0	106	
Doc. dipl. sost. ist. sec. II grado tempo determinato. Annuale	0	1	1	
Totale docenti	0	385	1.338	1.723

Segue - Dati presenti nel Conto annuale (al 31 dicembre 2015)

Qualifica	Dotazione	Totale Dip. Al 31/12 (u)	Totale Dip. Al 31/12 (d)	Totale complessivo
Doc. laur. sost. ist. sec. II grado tempo determinato. Non annuale	0	1.711	4.157	
Doc. laur. sost. scuola media tempo determinato. Annuale	0	2.453	7.526	
Doc. dipl. sost. scuola primaria tempo determinato. Non annuale	0	687	12.480	
Doc. dipl. sost. scuola infanzia tempo determinato. Non annuale	0	68	5.579	
Doc. dipl. sost. ist. sec. II grado tempo determinato. Non annuale	0	238	336	
Totale docenti	0	5.157	30.078	35.235

Fonte: Miur-Direzione generale per le risorse umane.

In generale, il rapporto alunni-insegnanti per il sostegno è minore di quello previsto dalla l. n. 244/2007 (un insegnante ogni due alunni con disabilità), non è uniforme sul territorio nazionale⁵¹.

⁵¹ Istat, Report 2016-2017. Ad esempio, le differenze territoriali sono molto marcate: la Provincia autonoma di Bolzano, per entrambi gli ordini scolastici, ha un numero maggiore di alunni per insegnante per il sostegno (3,5 nella scuola primaria, 6,1 alunni nella scuola secondaria di primo grado). Il rapporto più basso si riscontra in Molise per entrambi gli ordini scolastici, con quasi un alunno per ogni insegnante di sostegno.

CAPITOLO II

IL QUADRO FINANZIARIO

Sommario: 1. Finanziamenti previsti dallo Stato a favore delle persone diversamente abili. - 2. Il segmento dell'istruzione: l'integrazione scolastica. - 2.1. Le risorse previste nel periodo 2011-2017 (III fase). - 3. I finanziamenti dell'Unione europea.

I. Finanziamenti previsti dallo Stato a favore delle persone diversamente abili

Come citato, ai sensi dell'art. 41, c. 8, l. n. 104/1992, era fatto obbligo al Governo di presentare una relazione sullo stato di attuazione delle politiche e degli interventi per l'integrazione delle persone con disabilità. L'ultima relazione è stata presentata nel 2011. In via generale – fatta eccezione per taluni anni – si trattava di un resoconto sugli aspetti quantitativi dell'integrazione della disabilità nei differenti ambiti della pubblica amministrazione, con riferimento alle politiche attivate sull'intero territorio e con una puntuale ricostruzione anche delle risorse assegnate (stanziamenti ordinari, fondi, integrazioni, etc.).

Stante la varietà dei soggetti istituzionali coinvolti a vari livelli si conferma, ad oggi, la necessità di verificare e monitorare la gestione dei plurimi interventi da porre in sinergia per l'attuazione delle politiche inclusive delle persone con disabilità.

Per effetto della citata l. n. 18/2009 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd), a partire dal marzo 2009, è oggi l'Osservatorio nazionale (Ond) – presieduto dal Ministro del lavoro – che si occupa di redigere ogni due anni, entro il 15 aprile, la raccolta dei dati statistici che illustrano lo stato di avanzamento degli interventi anche con riferimento alle diverse realtà territoriali.

L'Osservatorio, in data 4 novembre 2014, ha approvato il suo programma dei lavori, mantenendo la struttura dei gruppi di lavoro per tematiche⁵² con la collaborazione dei

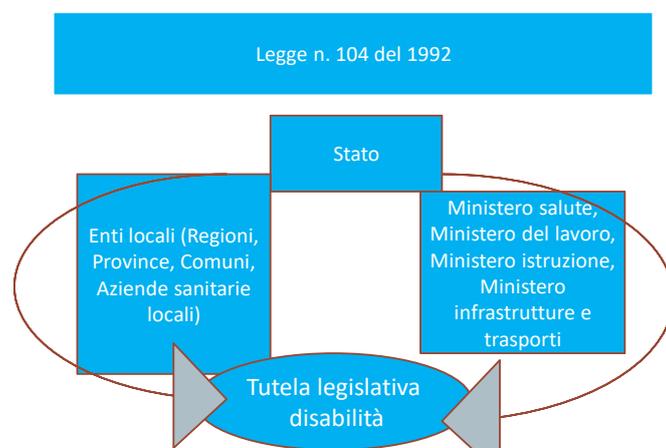
⁵² Gruppo di lavoro n. 1, “Riconoscimento della condizione di disabilità e valutazione multidimensionale finalizzata a sostenere il sistema di accesso e la progettazione personalizzata”; Gruppo di lavoro n. 2, “Autonomia, vita indipendente e *empowerment* della persona con disabilità: le politiche pubbliche, sociali, sanitarie e socio-sanitarie di contrasto alla disabilità”; Gruppo di lavoro n. 3, “Diritto alla vita e alla salute”; Gruppo di lavoro n. 4, “Processi formativi e inclusione scolastica”; Gruppo di lavoro n. 5, “L'inclusione lavorativa e la protezione sociale”; Gruppo di lavoro n. 6, “L'accessibilità (informazione mobilità, servizi) nella prospettiva dell'*Universal design*”; Gruppo di lavoro n. 7, “Cooperazione internazionale e proiezione internazionale delle politiche sulla disabilità”; Gruppo di lavoro n. 8, “Reporting e statistiche”.

rappresentanti istituzionali e dell'associazionismo. La relazione, che dovrebbe riguardare le annualità 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, non risulta ancora pubblicata. Il sito istituzionale ha comunicato che, per la raccolta dei dati, si utilizza la metodologia Cawi (*Computer Assisted Web Interviewing*) attraverso la somministrazione di un questionario di rilevazione tramite *web*.

Nel corso del 2016, è stato licenziato il primo Rapporto dell'Italia alla Crpd sulle politiche a favore della disabilità, di cui si riferirà in apposito paragrafo dedicato alle valutazioni da parte di organismi diversi⁵³. Sempre nello stesso anno, è stata trasmessa dal Ministero del lavoro alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la relazione sull'attività svolta dall'Ond sulla condizione delle persone con disabilità per il triennio 2014-2016⁵⁴.

A titolo esemplificativo, il grafico sottostante mostra i principali soggetti attuatori delle politiche di protezione sociale, a partire dalla legge quadro n. 104/1992, cui si aggiungono altri soggetti, come, ad esempio, i comitati per l'edilizia e la Cassa depositi e prestiti.

Grafico n. 10 - Soggetti attuatori



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

La tabella n. 15 sintetizza la distribuzione delle risorse finanziarie (esprese in lire) per la costruzione di politiche di inclusione/integrazione sociale, così come rivisitata dai provvedimenti successivi⁵⁵.

⁵³ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20413&LangID=E>.

⁵⁴ http://www.osservatoriodisabilita.it/images/Relazione_OND_triennio_2014-2016.pdf.

⁵⁵ L. n. 53/2000, d.lgs. n. 151/2001, art. 24, l. n. 183/2010, l. n. 114/2014 e d.lgs. n. 66/2017.

L'autorizzazione di spesa prevista era di circa 61,9 milioni di euro per l'anno 1992 e di 77,4 milioni di euro a partire dal 1993 (art. 42, c. 6), per ciascun anno con le seguenti finalità:

Tabella n. 15 - Autorizzazioni di spesa conferite dalla legge quadro e finalità

(in euro)

Finalità	Stanziamenti a decorrere dal 1993
Art. 4: accertamenti medici delle condizioni di disabilità (commissioni sanitarie)	1.185.851
Art. 11: cure specialistiche all'estero	516.457
Art. 12: potenziamento servizi di istruzione minori ricoverati	2.065.828
Art. 13, c. 1, lett. b): attrezzature e strumentazione per le scuole	4.131.655
Art. 13, c. 1, lett. c): attrezzature e strumentazione per le università	1.032.914
Art. 13, c. 1, lett. d): incarichi a interpreti per studenti non udenti nelle università	826.331
Art. 13, c. 1, lett. e): avvio sperimentazioni negli istituti di ricerca	2.065.828
Art. 13, c. 4: assunzione di personale docente di sostegno nelle scuole secondarie di secondo grado	9.812.681 per l'anno 1992 19.625.362 per l'anno 1993
Art. 14: formazione sull'integrazione del personale docente	2.343.681
Art. 15: oneri di funzionamento dei gruppi di lavoro (ex Glis, oggi Glir)	1.032.914
Art. 25: accesso ai servizi radio-televisivi	2.582.284
Art. 27, c. 1: modifica strumenti di guida	2.065.828
Art. 33: agevolazioni per genitori che lavorano	20.658.276 per ciascuno degli anni 1992 e 1993
Art. 41: funzionamento del Comitato per le politiche dell' <i>handicap</i>	25.832
Art. 2, c. 1: Fondo province autonome per politiche di integrazione istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri	21.955.616 per l'anno 1992 27.636.642 a partire dall'anno 1993

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

2. Il segmento dell'istruzione: l'integrazione scolastica

Se, per un'effettiva inclusione delle persone diversamente abili, l'obiettivo principale del legislatore era quello di attivare tutti gli strumenti e le risorse presenti nella comunità accostando il sistema di istruzione ai bisogni del singolo (dimensione locale e di relazione), coinvolgendo più enti e soggetti (scuola, enti locali e servizi sanitari) con livelli di

responsabilità, interessi, e organizzazione diversi, a livello pratico l'impianto si è rilevato farraginoso sia per la genericità delle intese che per la frammentarietà degli interventi.

Nel corso degli anni, sono intervenuti diversi cambiamenti che, a partire dai provvedimenti sull'autonomia scolastica, sino a quelli sul decentramento amministrativo, si sono mal coordinati con le misure di razionalizzazione della spesa pubblica dell'intero apparato centrale e periferico e con le modifiche di redazione del bilancio dello Stato.

In particolare, nel sistema di gestione della spesa del Ministero della pubblica istruzione, sono intervenuti⁵⁶: un diverso modello di articolazione territoriale, la riforma dell'apparato scolastico e quella relativa al settore della contabilità scolastica. Per quest'ultima, si evidenzia che, proprio nel caso delle risorse per gli interventi di integrazione scolastica degli alunni diversamente abili, inizialmente erano stati predisposti quattro capitoli di bilancio (capp. 1149, 1150, 1151 e 1152), gestiti dai provveditori agli studi, la cui denominazione era esattamente coincidente con le finalità previste dalla l. n. 104 (v. Appendice). Successivamente, in applicazione del d.lgs. n. 279/1997 (Individuazione delle unità previsionali di base), le stesse risorse sono state, prima, distribuite tra più centri di responsabilità, utilizzando ben 28 capitoli di spesa (quattro per ciascuno dei sette centri di responsabilità intestati alle direzioni generali (materna, elementare, secondaria di I grado, di II grado, istruzione tecnica, istruzione professionale, artistica); in un secondo momento, sono state assegnate⁵⁷ agli uffici scolastici dei 18 capoluoghi di provincia (U_{sr}); infine, sono state distinte in quattro capitoli di spesa, uno per ogni ordine scolastico.

Con l'autonomia scolastica, nella logica della sussidiarietà e della perequazione (l. n. 440/1997), veniva abbandonato il metodo di richiesta del finanziamento *ad hoc* su progetti e il relativo finanziamento da parte dell'amministrazione centrale, a favore di una pianificazione ed erogazione più tempestiva con un budget di istituto.

⁵⁶ L. n. 94/1997, d.lgs. n. 279/1997.

⁵⁷ D.p.r. n. 347/2000, art. 6, c. 1: in ciascun capoluogo di regione è istituito l'ufficio scolastico regionale, di livello dirigenziale generale, che costituisce un autonomo centro di responsabilità amministrativa, al quale sono assegnate tutte le funzioni già spettanti agli uffici periferici dell'Amministrazione della pubblica istruzione a norma della vigente legislazione. Esso assorbe gli uffici scolastici regionali di cui all'art. 613 t.u., approvato con d.lgs. n. 297/1994, che sono soppressi alla data di entrata in vigore del presente regolamento, ed esercita le funzioni non trasferite alle istituzioni scolastiche o non riservate all'amministrazione centrale dal presente regolamento, o non conferite alle regioni e agli enti locali.

Inoltre, con d.m. n. 44/2001 (Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche), è stabilito che tutte le risorse assegnate dallo Stato per l'integrazione scolastica degli alunni in situazione di *handicap* (l. n. 104/1992, l. n. 440/1997, l. n. 69/2000)⁵⁸, confluendo nella dotazione finanziaria di istituto, sono da utilizzarsi senza altro vincolo di destinazione che quello prioritario per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie delle singole scuole.

In applicazione della l. n. 440/1997, inizialmente (e sino al 2011) con la forma di direttiva del ministro, venivano determinati centralmente criteri di distribuzione e modalità di utilizzo dei finanziamenti, con riferimento al numero degli alunni, delle classi, delle unità di personale docente, educativo ed Ata, delle sezioni staccate e plessi.

Tuttavia, il nuovo sistema di contabilità scolastica ha continuato ad essere caratterizzato da lentezze e ritardi nella procedura di assegnazione dei fondi e da incertezze sulla loro entità effettiva, che hanno scoraggiato le progettazioni e concorso anche alla formazione di forti avanzi di amministrazione in termini significativi (fenomeno critico delle contabilità speciali).

Per effetto dell'attivazione delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica e di riduzione dei consumi per tutta la pubblica amministrazione, anche nel bilancio dell'Istruzione sono stati apportati tagli alle assegnazioni ad esercizio finanziario avviato, con la devoluzione di risorse a sostegno di altre spese⁵⁹.

Per di più, nell'ambito delle politiche sull'integrazione scolastica, si riscontravano due singolarità. La prima riguardava il forte incremento delle certificazioni attestanti il deficit in alcune parti del territorio nazionale; la seconda, la costante crescita dei posti di sostegno (fenomeno del precariato). La richiesta di specializzazione del titolo, infatti, ha avuto un duplice effetto: da un lato, ha contribuito in modo significativo ad accrescere il numero dei docenti con contratto a tempo determinato; dall'altro, in presenza di forti contrazioni delle cattedre di ruolo, ha rappresentato, per molti docenti con contratto a tempo indeterminato, l'unico mezzo per non subire trasferimenti di sede di servizio, a danno del profilo specialistico richiesto⁶⁰.

⁵⁸ Lettera circolare Ministero dell'istruzione 13 settembre 2001, n. 139.

⁵⁹ Ad esempio, per missioni internazionali: nel 2001 la missione in Albania.

⁶⁰ Sezione centrale di controllo della gestione delle amministrazioni dello Stato, delib. n. 19/2004.

Tutto ciò ha determinato scelte e politiche di contenimento della spesa corrente da parte del Governo per l'intero comparto, che è tra i più consistenti del pubblico impiego.

In tema, possono così trovare spiegazione i seguenti eventi: l'aumento delle pronunce giudiziali a difesa del diritto all'istruzione, l'allarme sociale lanciato dalle diverse associazioni nazionali a difesa delle persone diversamente abili, le numerose interrogazioni parlamentari⁶¹ e la presentazione di molti disegni di legge in materia⁶².

Di rilievo anche le sentenze della Corte costituzionale come la citata n. 275/2016. Quest'ultima ha affermato che i vincoli del pareggio di bilancio dello Stato e degli enti locali sono in violazione costituzionale di diritti esigibili, oggetto di specifica tutela.

L'emanazione del d.lgs. n. 66/2017, più volte richiamato, conferma ancora una volta la scelta di un sistema integrato sul territorio che opera all'interno di un progetto complessivo di sostegno ed assistenza del quale fanno parte la scuola e l'intero suo organico, la famiglia, i soggetti pubblici (enti locali) e privati, ciascuno con specifiche competenze e responsabilità.

Alla luce di quanto esposto, è apparso utile effettuare una ricostruzione delle risorse finanziarie per l'integrazione scolastica a partire dagli stanziamenti previsti dalla l. n. 104/1992, suddividendo il successivo arco temporale in tre fasi. Per quanto riguarda il dettaglio delle prime due fasi, si rinvia a quanto riportato in appendice.

2.1. Le risorse previste nel periodo 2011-2017 (III fase)

Per l'esercizio 2011, di rilievo è la direttiva del ministro n. 102 del 7 novembre 2011, che ha stabilito per la disabilità la seguente ripartizione delle risorse⁶³:

⁶¹ Del 14 gennaio 2014 in Commissione cultura n. 151.

⁶² Disegno di legge. Senato n. 804/2013, AC n. 954. Disposizioni per la prevenzione delle discriminazioni e per l'integrazione degli alunni nella scuola dell'obbligo; AC n. 2444 presentata il 10 giugno 2014: "Norme per migliorare la qualità dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con altri bisogni educativi speciali".

⁶³ Circolare ministeriale n. 83 del 4 ottobre 2012 per l'e.f. 2011.

Tabella n. 16 - Ripartizione delle risorse. Anno 2011

(in euro)

FINALITA'	DESTINATARI	RISORSE
Interventi a favore alunni con disabilità e formazione	USR	2.000.000
Iniziative di interesse nazionale		600.000
Potenziamento Cts		480.000
Iniziative di rilevanza nazionale		55.000
Percorsi formativi di alta qualità su Dsa ⁶⁴		1.400.000
Totale		4.535.000
Convenzione Miur-Cnpsf formazione	MIUR	1.445.000
Totale		5.980.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Il d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135, ha disposto (art. 7, c. 37) un'ulteriore modifica dell'art. 1, c. 601, della legge finanziaria 2007, cioè l'integrazione dei fondi per il funzionamento delle istituzioni scolastiche⁶⁵, uno per ogni grado di scuola, anche dell'autorizzazione di spesa di cui alla l. n. 440/1997, Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi nonché di tutti gli altri fondi⁶⁶ di competenza della Direzione generale per le risorse umane e finanziarie. Tale modifica è stata apportata sempre nell'ottica di un ulteriore snellimento dell'iter procedurale per il tempestivo utilizzo delle risorse così da consentire alle istituzioni scolastiche una migliore programmazione delle attività.

Il d.m. n. 94/2012, assegnando risorse complessive per circa 122,5 milioni di euro, stabiliva un importo complessivo, ex l. n. 440/1997, pari a 2,8 milioni complessivi per gli alunni ospedalizzati e l'istruzione domiciliare. Inoltre, nel bilancio di previsione del Ministero, veniva istituito un nuovo capitolo di bilancio, con la previsione di 9,9 milioni, per le finalità di cui alla l. n. 69/2000 (cap. 1521: *Attività per la qualificazione ed il*

⁶⁴ Già richiamati capp. 1212, 2176, 2177, 2178 e 2179, relativi alla formazione ed aggiornamento del personale docente e dei dirigenti scolastici sulle problematiche degli studenti con Dsa.

⁶⁵ Capp. 1194, 1195, 1196 e 1204. D.m.t. n. 63030/12.

⁶⁶ E Fondo per l'autonomia, fondi provenienti dal piano programmatico della legge finanziaria 2007, ex art. 7, c. 37.

potenziamento dell'offerta formativa, di integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap, nonché per la partecipazione alla realizzazione del progetto Nuove tecnologie e disabilità).

Il d.l. n. 104/2013⁶⁷, conv. dalla l. n. 128 (Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca), al fine di potenziare il livello di studio e accrescere la formazione, ha disposto una serie di interventi in diversi ambiti e specifiche risorse. In particolare, si sottolineano le seguenti disposizioni:

- l'art. 1, che prevede un *welfare* per tutti gli studenti, autorizzando la spesa di euro 15 milioni per l'anno 2014 per l'attribuzione di contributi e benefici a favore degli studenti, anche con disabilità in possesso dei requisiti⁶⁸, ai sensi dell'art. 3, c. 3, l. n. 104/1992, nelle scuole secondarie di primo e secondo grado. I contributi erogati alle regioni in base al numero degli studenti sono collocati all'interno di un decreto Miur-Mef, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni e sono da intendersi al di fuori del patto di stabilità interno;
- l'art. 8, che annuncia lo stanziamento di 1,6 milioni di euro per l'anno 2013 e 5 milioni a decorrere dall'anno 2014 per l'orientamento degli studenti delle scuole e, dunque, interventi specifici anche per alunni con disabilità certificata;
- l'art. 13, che assicura l'integrazione dell'Anagrafe nazionale degli studenti e delle anagrafi regionali dei dati relativi agli alunni con disabilità (certificazione diagnosi funzionale) nel Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti prevista dal d.lgs. n. 76/2005 entro l'anno scolastico 2013-2014, nel rispetto della *privacy*. Tale percorso si può considerare concluso a seguito della pubblicazione del d.m. n. 162/2016 (Regolamento per il trattamento di dati sensibili idonei a rilevare lo stato di disabilità degli alunni censiti in Anagrafe nazionale degli studenti in una partizione separata);
- l'art. 16, c. 1, che assegna 10 milioni di euro, con l'obiettivo di migliorare il rendimento della didattica, con particolare riferimento alle zone in cui è maggiore il rischio socio-

⁶⁷ Convertito, con modificazioni, dalla l. 8 novembre 2013, n. 128.

⁶⁸ Art. 3, c. 3: Qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità. Le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici; c. 4: La presente legge si applica anche agli stranieri e agli apolidi, residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale. Le relative prestazioni sono corrisposte nei limiti ed alle condizioni previste dalla vigente legislazione o da accordi internazionali.

educativo, e potenziare le capacità organizzative del personale scolastico. L'intervento è aggiuntivo rispetto alle risorse previste nell'ambito di finanziamenti di programmi europei e internazionali, per attività di formazione e aggiornamento obbligatori del personale scolastico, con riguardo anche al potenziamento dei processi di integrazione degli alunni con disabilità (lett. b).

Nelle attività per il potenziamento dei processi di integrazione rientrano: a) gli alunni diversamente abili, b) gli alunni con bisogni educativi speciali, c) gli alunni che provengono da altri paesi, d) l'educazione alla diversità, etc⁶⁹.

L'entrata in vigore della l. n. 107/2015 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione)⁷⁰, ha determinato un incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali (di cui all'art. 1, c. 601, l. n. 296/2006, già richiamata) per un importo pari a euro 123,9 milioni per l'anno 2016 e 126 milioni annui per l'anno 2017 fino all'anno 2021⁷¹. Tali autorizzazioni sono da considerarsi in aggiuntiva rispetto allo stanziamento ordinario del Miur di circa 110 milioni⁷².

Il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 63⁷³, ha previsto, ai sensi dell'art. 13, c. 1, lett. b), l. n. 104/1992, uno stanziamento di 10 milioni di euro, per ciascuno degli anni scolastici 2017-2018, 2018-2019 e 2019-2020, per sussidi didattici (art. 7, c. 3).

Relativamente al periodo 2012-2018, sono riportate nella tabella che segue le ripartizioni delle risorse per l'integrazione scolastica assegnate alle scuole, a valere sul Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, attraverso i d.m. nn. 94/2012, 821/2013, 351/2014, 435/2015 e, da ultimo, nn. 663/2016⁷⁴, 851/2017, con le relative finalità.

⁶⁹ D.m. n. 184/2014, Erogazione contributi previsti dall'art. 1 d.l. n. 104/2013.

⁷⁰ Art. 1, c. 11.

⁷¹ A partire dal 1° gennaio 2013, non sono più alimentate le contabilità speciali scolastiche definitivamente soppresse nel 2016. Art. 1, c. 25.

⁷² Nota Miur, prot. n. 13439 dell'11 settembre 2015.

⁷³ *Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai sensi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente.*

⁷⁴ Criteri e parametri per l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche nonché per la determinazione delle misure nazionali relative alla missione Istruzione scolastica, a valere sul Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Tabella n. 17 - Decreti di ripartizione risorse nel periodo 2012-2018

(in euro)

Decreti	Risorse complessive del Piano offerta formativa a valere sul Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche	(di cui) Risorse per integrazione	Finalità
94/2012	112.488.280	2.820.700	Istruzione ospedaliera e domiciliare
Totale		2.820.700	
821/2013	119.886.492	1.159.222	Cts per inclusione scolastica alunni anche con Bisogni educativi speciali (Bes)
		2.470.000 (e.f.: 2012)	Istruzione ospedaliera e domiciliare
Totale		3.629.222	
351/2014	56.031.778	2.470.000	Istruzione ospedaliera e domiciliare
		500.000	Progetti miglioramento e qualificazione offerta formativa (supporto tecnologico) per Dsa
732/2014		300.000	Diffusione ed uso Icf (<i>International Classification of Functioning</i>)
762/2014		450.000	Progetti di integrazione alunni con disabilità anche Dsa di formazione per l'intero corpo docente
Totale		3.720.000	
435/2015	93.267.364	1.000.000	Potenziamento offerta formativa Cts (sportelli di consulenza, autismo)
		1.035.000	Progetti di inclusione innovativi
		2.500.000	Istruzione ospedaliera e domiciliare
Totale		4.535.000	
663/2016	80.000.000	2.000.000	Potenziamento azioni di supporto per integrazione e inclusione (Cts e Cti)
		2.500.000	Istruzione ospedaliera e domiciliare
		268.500	Portale nazionale per l'inclusione
		400.000	Sostegno per alunni con disabilità impegnati nello sport
Totale		5.168.500	
851/2017	50.267.000	3.000.000	Inclusione alunni con disabilità
		350.000	Sostegno per alunni con disabilità impegnati nello sport
		700.000	Istruzione ospedaliera e domiciliare
		300.000	Portale nazionale per la scuola in ospedale e l'istruzione domiciliare
Totale		4.350.000	

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

A partire dal 1° gennaio 2017, si segnalano le ulteriori novità costituite sia dalle note integrative ai bilanci e dall'introduzione delle "azioni", sia dal nuovo modello di rappresentazione della spesa.

A tal proposito, nello stato di previsione del Ministero, si evidenzia:

- a. l'istituzione del capitolo 1521, contenente le seguenti linee di azione:
- integrazione scolastica alunni con disabilità e Dsa;
 - scuola in ospedale e istruzione domiciliare;
 - progetto nuove tecnologie e disabilità;
 - centri territoriali di supporto (Cts);
 - funzionamento osservatori e partecipazione organismi internazionali in tema di inclusione;
 - integrazione alunni stranieri;
- b. l'istituzione del capitolo 2836, gestito dal Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, dedicato all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisica e sensoriale. Le risorse sono pari a 70 milioni di euro per effetto della legge di stabilità 2016 (l. n. 208/2015), che, all'art. 1, c. 947, ai sensi dell'art. 13, c. 3, l. n. 104/1992, ha previsto per il 2017 un fondo da assegnare alle regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza. In attuazione di quanto disposto sono stati emanati due d.p.c.m. in data 30 agosto e 28 settembre 2016;
- c. la formazione di un piano gestionale (n. 10) per ogni ordine di istruzione sui capp. 2154, 2155, 2156 e 2149, per stipendi al personale docente ed educativo assunto a tempo determinato per l'adeguamento all'organico di fatto.

Nel quadro delle risorse previste per l'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili, ai fini della presente relazione, il Ministero ha riferito⁷⁵ che “ha continuato a ripartire su base regionale i fondi *ex lege* n. 104 (equivalenti ad 8 miliardi di lire⁷⁶), dedicati alle tecnologie e alla sperimentazione presso le istituzioni scolastiche e che, a partire dall'esercizio finanziario 2004, si sono registrate variazioni ...” per effetto dell'applicazione del d.lgs n. 112/1998 che ha previsto il trasferimento delle risorse finanziarie agli enti locali per l'esercizio delle funzioni in materia di istruzione secondaria (art. 139).

A parere della Sezione, la ricostruzione effettuata mette in evidenza che:

- la l. n. 104 assegna risorse per finalità specifiche nell'ambito dell'istruzione. Nel corso del tempo, il nuovo modello di autonomia delle istituzioni scolastiche, intrecciandosi con i diversi livelli territoriali (d.lgs. n. 112/1998, l. n. 328/2000), ha prodotto cambiamenti nel campo dell'integrazione sociale. Per l'attuazione delle politiche di

⁷⁵ Miur, nota del 20 febbraio 2017, prot. Corte dei conti n. 787 del 21 febbraio 2017.

⁷⁶ Art. 42, c. 6, lett. d).

welfare, sono state trasferite risorse, in varia misura e in modi diversi, agli enti locali e al Fondo nazionale per le politiche sociali, ed in parte sono restate al Miur⁷⁷. In questo modo, per l'integrazione scolastica, il tracciato delle finalità che la legge stessa intendeva realizzare è diventato poco trasparente sul terreno dei trasferimenti finanziari e della loro entità. Inoltre, a partire dal 2003, le relazioni del Ministero del lavoro sui risultati delle politiche a favore dell'integrazione si sono modificate: da documenti puntuali ed esaustivi sulla rendicontazione di quanto realizzato e sulle risorse utilizzate a livello regionale e nazionale nei vari ambiti della pubblica amministrazione, sono diventate sintesi sommarie delle attività svolte, per poi definitivamente interrompersi negli ultimi anni. L'ultima relazione, curata dall'Isfol (2011), ha riguardato il periodo 2006-2008 ed offre un quadro riepilogativo dei trasferimenti (su dati Rgs), a valere sulla l. n. 104, per quel triennio. La somma complessiva risultava pari a 12,2 milioni di euro per ciascuno degli anni, ma non se ne indicavano le specifiche finalità;

- ai sensi dell'art. 21, c. 5, l. n. 59/1997⁷⁸ e del d.p.r. n. 233/1998, nell'ottica di una maggiore flessibilità e adattabilità alle esigenze locali, ogni istituzione scolastica è stata dotata di un'autonomia finanziaria che gestisce a seconda delle necessità attraverso il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa (l. n. 440/1997). In

⁷⁷ Così come, peraltro, indicato nella relazione a cura dell'Ufficio IV della Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione (nota Miur n. 896, prot. Corte dei conti n. 787 del 21 febbraio 2017).

⁷⁸ Comma 5. La dotazione finanziaria essenziale delle istituzioni scolastiche già in possesso di personalità giuridica e di quelle che l'acquistano ai sensi del comma 4 è costituita dall'assegnazione dello Stato per il funzionamento amministrativo e didattico, che si suddivide in assegnazione ordinaria e assegnazione perequativa. Tale dotazione finanziaria è attribuita senza altro vincolo di destinazione che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola. L'attribuzione senza vincoli di destinazione comporta l'utilizzabilità della dotazione finanziaria, indifferentemente, per spese in conto capitale e di parte corrente, con possibilità di variare le destinazioni in corso d'anno. Con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentito il parere delle commissioni parlamentari competenti, sono individuati i parametri per la definizione della dotazione finanziaria ordinaria delle scuole. Detta dotazione ordinaria è stabilita in misura tale da consentire l'acquisizione da parte delle istituzioni scolastiche dei beni di consumo e strumentali necessari a garantire l'efficacia del processo di insegnamento-apprendimento nei vari gradi e tipologie dell'istruzione. La stessa dotazione ordinaria, nella quale possono confluire anche i finanziamenti attualmente allocati in capitoli diversi da quelli intitolati al funzionamento amministrativo e didattico, è spesa obbligatoria ed è rivalutata annualmente sulla base del tasso di inflazione programmata. In sede di prima determinazione, la dotazione perequativa è costituita dalle disponibilità finanziarie residue sui capitoli di bilancio riferiti alle istituzioni scolastiche non assorbite dalla dotazione ordinaria. La dotazione perequativa è rideterminata annualmente sulla base del tasso di inflazione programmata e di parametri socio-economici e ambientali individuati di concerto dai Ministri della pubblica istruzione e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentito il parere delle commissioni parlamentari competenti.

tale contenitore sono confluiti i finanziamenti provenienti dalle diverse fonti di bilancio e, dunque, anche di quelle relative all'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili (l. n. 104). E' stato modificato l'assetto contabile introducendo un budget unitario di spesa per l'attivazione dell'autonomia scolastica e per ottenere una flessibilità di gestione più rispondente alle esigenze delle singole istituzioni scolastiche, è stato effettuato un accorpamento delle voci di spesa con finalità *complessivamente simili*: di conseguenza, sono stati valicati i vincoli di destinazione di stanziamenti previsti da leggi speciali. Solo per un brevissimo periodo una parte delle risorse della l. n. 440/1997, è risultata in aggiuntiva rispetto a quelle di provenienza della l. n. 104 (v. Appendice);

- la l. n. 69/2000, all'art. 1, c. 4, con particolare riguardo ai deficit sensoriali, destinava ad incremento del fondo di cui sopra, a decorrere dal 2001, 21.273 miliardi di lire annue – seppur in quota del 45 per cento, poi modificata – cioè 10,99 milioni di euro per interventi specifici. La restante parte, per effetto del mancato riordino degli enti atipici⁷⁹ è stata sempre riassegnata. Dall'esame degli atti, sino all'esercizio finanziario 2007, l'unica dotazione finanziaria tracciabile è stata per l'avvio delle seguenti attività: a) qualificazione dell'integrazione con riferimento ai deficit sensoriali, b) alunni in *day hospital*, c) formazione;
- le risorse previste per l'integrazione scolastica sono entrate nuovamente a far parte di un altro "contenitore", oggi Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, servente – come già detto – una pluralità di interventi;
- le risorse finanziarie per l'integrazione scolastica, pur estese legislativamente alla tutela di altre tipologie di deficit (Dsa e Bes), non assumono caratteristiche di certezza e continuità e sembrano avere una valenza episodica.

3. I finanziamenti dell'Unione europea

L'Unione europea contribuisce ai bilanci delle scuole italiane attraverso la compartecipazione ai programmi gestiti dall'agenzia nazionale citata, con somme forfettarie per la copertura dei costi del progetto, oppure attraverso il finanziamento di

⁷⁹ Art. 21, c. 20, l. n. 59/1997: istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educative, Centro europeo per l'educazione, la Biblioteca di documentazione pedagogica.

programmi co-finanziati con i fondi strutturali provenienti dal Fondo sociale europeo e dal Fondo di sviluppo regionale e risorse nazionali.

Dal sito istituzionale del Miur⁸⁰ sono state prelevate le informazioni relative all'assegnazione dei fondi strutturali europei per il periodo 2007-2013, già conclusi e per i quali l'amministrazione ha trasmesso la documentazione dando alla Corte la possibilità di esaminare le procedure e la rilevanza degli interventi attivati.

Con decisione n. 5483 del 7 novembre 2007, è stato approvato dalla Commissione europea il programma operativo nazionale (Pon) *Competenze per lo sviluppo*, a titolarità Miur-Direzione generale per gli affari internazionali - Ufficio IV - Autorità di gestione (Adg).

Le risorse previste per il periodo sopraindicato sono state pari a euro 1.485.929.492 cofinanziate dallo Stato italiano e dal *Fondo sociale europeo* (Fse).

Le regioni coinvolte sono le regioni dell'Obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia); i beneficiari diretti sono le istituzioni scolastiche (studenti, genitori, adulti, docenti, personale della scuola).

Il Pon ha previsto il coinvolgimento di circa 4.000 istituti delle regioni citate per la realizzazione di attività di apprendimento degli studenti, interventi di formazione per i docenti, il personale non docente e gli adulti, di ampliamento dell'offerta formativa ed azioni di informazione e sensibilizzazione. Altre azioni riguardano la riduzione della dispersione scolastica, il rafforzamento del ruolo della scuola sul territorio, il contrasto all'illegalità e la prevenzione a fenomeni di discriminazione. Gli investimenti mirano alla costruzione di un sistema di istruzione e formazione nazionale di eccellenza che contribuisce, infatti, ad innalzare le competenze chiave e la capacità di apprendimento della popolazione giovanile e adulta dei territori in oggetto, favorendo le opportunità di occupazione e la coesione sociale attraverso una serie di obiettivi che possono essere così sintetizzati:

- sviluppare la capacità diagnostica e i dispositivi per la qualità del sistema scolastico;
- migliorare le competenze del personale della scuola e dei docenti;
- ampliare i livelli di conoscenza e competenza dei giovani;

⁸⁰ Cfr. <<http://archivio.pubblica.istruzione.it/fondistrutturali/documenti/competenze.shtml>>.

- accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso della società dell'informazione nella scuola;
- estendere la rete tra gli attori del sistema e le istanze del territorio;
- promuovere il successo scolastico, le pari opportunità e l'inclusione sociale;
- potenziare i sistemi di apprendimento durante tutto l'arco della vita;
- favorire la *governance* e la valutazione del sistema scolastico;
- incrementare l'efficienza, efficacia e la qualità degli interventi finanziati, nonché la verifica e il controllo degli stessi;
- sviluppare modalità, forme e contenuti dell'informazione e pubblicizzazione del programma, degli interventi e dei risultati.

Sempre a titolarità del Miur, è stato approvato dalla Commissione Europea, con decisione n. 3878 del 7 agosto 2007, Adg-Affari internazionali - Ufficio IV, il Programma operativo nazionale *Ambienti per l'apprendimento*.

Le risorse assegnate per il periodo 2007-2013 sono state pari a euro 495.309.830 (co-finanziamento dello Stato italiano e *Fondo europeo di sviluppo regionale* Fesr). Anche in questo caso, sono state coinvolte le regioni dell'Obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia). I beneficiari sono state le singole istituzioni scolastiche per interventi che hanno riguardato le infrastrutture con riguardo alla sostenibilità ambientale, il risparmio energetico e la sicurezza, i laboratori, le tecnologie e le reti. L'inadeguatezza dei livelli di apprendimento dei giovani e della popolazione adulta è, infatti, una delle cause della scarsa competitività del mercato del lavoro e di persistente stagnazione produttiva. Per colmare il deficit di sviluppo tra le regioni, è apparso necessario costruire una strategia unitaria, per migliorare la qualità del sistema di istruzione e formazione.

La formulazione del programma, rivisitata con decisione n. 9865/2011, prevede che per la costruzione di un sistema scolastico più dinamico e flessibile occorre coinvolgere gli utenti a rischio attraverso una integrazione ed aggiornamento dei laboratori e delle tecnologie didattiche e, in particolare:

- incrementare le dotazioni tecnologiche e le reti delle istituzioni scolastiche;
- potenziare il numero dei laboratori per migliorare l'apprendimento delle competenze chiave, in particolare quelle matematiche, scientifiche e linguistiche;
- aumentare la qualità delle infrastrutture scolastiche, l'ecosostenibilità e la sicurezza degli edifici scolastici;

- riqualificare le strutture per garantire la partecipazione delle persone diversamente abili per una maggiore qualità della vita;
- promuovere la trasformazione delle scuole in centri di apprendimento polifunzionali accessibili a tutti;
- rilanciare gli ambienti per l'autoformazione e la formazione degli insegnanti;
- migliorare l'efficienza, efficacia e la qualità degli interventi finanziati, nonché la verifica e il controllo degli stessi;
- sviluppare forme e contenuti dell'informazione e pubblicizzazione del programma, degli interventi e dei suoi risultati.

Per il periodo 2014-2020, il Programma operativo nazionale (Pon), a titolarità del Miur, ha ricevuto formale approvazione da parte della Commissione europea, che lo ha adottato con decisione n. 9952 del 17 dicembre 2014.

Per l'istruzione, si fa riferimento sempre ad interventi finanziati con il Fondo sociale europeo e con il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, per l'intero territorio nazionale, con una ripartizione in tre categorie:

- regioni meno sviluppate: Calabria, Campania, Sicilia, Puglia e Basilicata;
- regioni in transizione: Abruzzo, Molise e Sardegna;
- regioni più sviluppate: Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio.

In considerazione dell'ampiezza del raggio di azione, sono state attribuite al Ministero ingenti risorse finanziarie a valere sui fondi strutturali europei per il periodo 2014-2020. L'importo complessivo ammonta a circa 3 miliardi di euro e rappresenta una enorme opportunità per il sistema scolastico del paese al fine di raggiungere il *target* di miglioramento e sviluppo previsto per il settore istruzione dall'Agenda EU 2020.

Nello specifico, il suddetto importo risulta pari a euro 3.019.300.000, di cui 2.158.437.184,01 sul Fondo sociale europeo (Fse) e 860.862.816 euro sul Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), da destinare a tutto il territorio nazionale.

L'allocazione finanziaria è ripartita nelle tre categorie di regioni indicate, secondo due Assi dalla specifica finalità:

Asse I – Istruzione (Fse)

10.1 - Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa;

10.1.1 - Interventi di sostegno agli studenti caratterizzati da particolari fragilità, tra cui anche persone con disabilità (azioni di *tutoring* e *mentoring*, attività di sostegno didattico e di *counselling*, attività integrative, incluse quelle sportive, in orario *extrascolastico*, azioni rivolte alle famiglie di appartenenza, etc.;

Asse II – Infrastrutture per l'istruzione (Fesr)

10.7 - Aumento della propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi, attraverso il miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici.

CAPITOLO III

LA GESTIONE DELLE RISORSE

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il quadro finanziario e contabile. Periodo 2012-2017. - 2.1. Le risorse gestite dalla Direzione generale per le risorse umane e finanziarie. - 2.2. Le risorse gestite dalla Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione. - 2.3. Gli interventi realizzati. - 3. Risorse comunitarie: Pon Fse *Competenze e sviluppo*. - 3.1. Entità dei fondi europei fruiti ai fini della disabilità e modalità di utilizzazione. - 3.2. Pon Fesr *Ambienti per l'apprendimento*. - 3.2.1. La situazione degli edifici scolastici ai fini del loro adeguamento ai bisogni della disabilità. - 3.3. Il programma 2014-2020. - 4. Le spese per il personale docente di sostegno. - 5. Sintesi delle valutazioni sulle azioni per l'integrazione scolastica da parte di organi diversi dalle direzioni generali del Ministero.

I. Premessa

La ricostruzione del quadro completo delle somme spese, nell'arco del quinquennio considerato, per l'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili, è risultata assai problematica per una serie di fattori così riassumibili:

- modifiche legislative sull'integrazione scolastica;
- trasformazioni del sistema di istruzione: dall'autonomia scolastica alla riforma dei cicli, all'assetto organizzativo del Ministero;
- variazioni intervenute nella contabilizzazione delle risorse all'interno del bilancio del Ministero;
- istituzione di un budget unico di risorse complessive per le istituzioni scolastiche da ripartire fra i molteplici interventi, compresi quelli per l'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili (oggi, in parte nel Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche);
- esistenza di strutture centrali (direzioni) e periferiche (Usl) che si occupano anch'esse di interventi a favore dell'integrazione/inclusione, attraverso la gestione di una pluralità di capitoli.

2. Il quadro finanziario e contabile. Periodo 2012-2017

In sede di istruttoria, con lettere e solleciti è stato richiesto ai dipartimenti del Miur e

alle diverse direzioni generali⁸¹, per il periodo considerato, l'ammontare degli stanziamenti di bilancio destinati alla disabilità, anche con riferimento a quelli con molteplici finalità, con l'indicazione della normativa di supporto e la relativa rendicontazione.

Posto che i dati finanziari e contabili acquistano significato perchè restituiscono informazioni sulla priorità delle scelte seguite, nonché sull'efficienza e l'efficacia degli impieghi, la documentazione trasmessa dall'amministrazione centrale – seppur in presenza di grosse modifiche legislative e contabili e della complessa articolazione organizzativa – riflette un grado di opacità tale da non consentire una rendicontazione delle risorse impegnate ed il raccordo con le specifiche normative di legge.

Pertanto, si è cercato di ricostruire dai bilanci consuntivi del Miur e dal sistema informativo Sicr-Conosco della Rgs-Corte dei conti, i capitoli di bilancio intestati a tale finalità ed i flussi della spesa relativa al periodo 2012-2017.

La Direzione generale per gli ordinamenti scolastici ha precisato di non aver erogato risorse finanziarie a favore dell'integrazione degli studenti con disabilità o con altri bisogni educativi speciali.

2.1. Le risorse gestite dalla Direzione generale per le risorse umane e finanziarie

La Direzione generale per le risorse umane, finanziarie e strumentali, Ufficio IX, ha recentemente comunicato⁸² che, nel Fondo per le istituzioni scolastiche, servente – come già riferito – plurime finalità, sono state stanziare le seguenti risorse specifiche per la disabilità, in ragione della quota di presenza di alunni con disabilità. Ha, altresì, precisato che – per effetto dell'autonomia scolastica – l'erogazione coincide con lo stanziamento.

⁸¹ Prot. Corte dei conti n. 789 del 19 febbraio 2016, n. 2471 del 26 maggio 2016.

⁸² Nota Miur del 13 settembre 2017, prot. Corte dei conti n. 3382 del 13 settembre 2017, modificata dalla memoria n. 2 del 21 maggio 2018, con importi riferiti all'esercizio finanziario.

**Tabella n. 18 - Funzionamento amministrativo-
didattico. Periodo 2013-2017**

(in euro)

Anno scolastico	Erogazione	Capitoli/Pg
2012	2.215.760,00	1194/1, 1195/1, 1196/1, 1204/1
2013	2.302.800,00	1194/1, 1195/1, 1196/1, 1204/1
2014	2.375.576,00	1194/1, 1195/1, 1196/1, 1204/1
2015	2.441.228,00	1194/1, 1195/1, 1196/1, 1204/1
2016	4.565.469,49	1194/1, 1195/1, 1196/1, 1204/1
2017	3.469.095,25	1194/1, 1195/1, 1196/1, 1204/1

Fonte: dati Miur a cura della Direzione generale per le risorse umane e finanziarie.

Nel sistema informativo Rgs-Corte dei conti, nel piano gestionale 01 si trovano tutte le risorse complessive del Fondo: vi è, dunque, l'impossibilità di verificare i dati trasmessi⁸³.

Le tabelle che seguono riportano il flusso di spesa dei capp. 1195, 1196 e 1204 con riferimento al primo ciclo di istruzione e del cap. 1194, relativo al secondo ciclo.

⁸³ Dal nomenclatore degli atti, allegato alla tab. n. 7 della legge di bilancio per il 2017 e dagli ordini a pagare, il riferimento è la l. n. 296/2006, che ha istituito il Fondo di funzionamento delle scuole, nel quale sono confluite anche le risorse di provenienza della l. n. 440/1997 e relative anche alla disabilità.

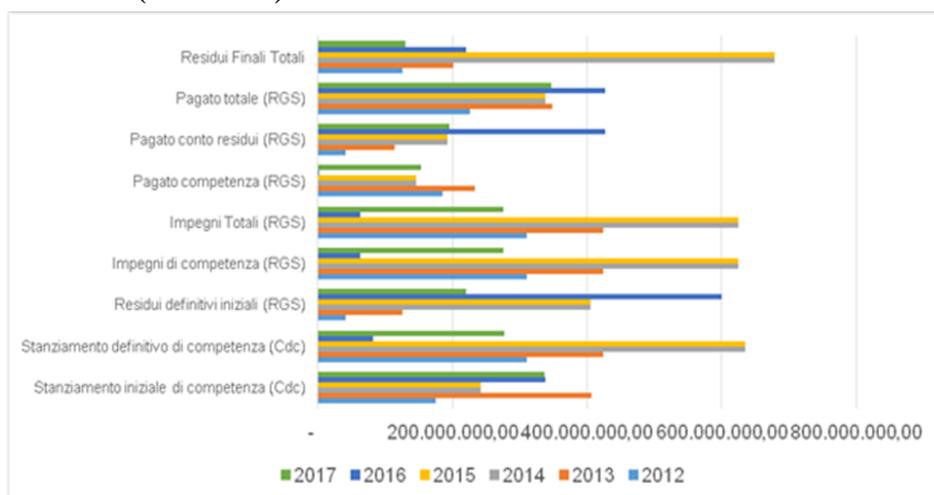
Tabella n. 19 - Fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche

(in euro)

Esercizio	Capitolo di spesa	Articolo/ Piano di gestione	Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	Impegni di competenza (Rgs)	Impegni totali (Rgs)	Pagato competenza (Rgs)	Residui definitivi iniziali (Rgs)	Pagato conto residui (Rgs)	Pagato totale (Rgs)	Residui finali totali
2012	1194	01	66.934.325,00	168.769.112,77	168.769.112,77	168.769.112,77	80.889.505,17	30.332.291,42	30.332.290,42	111.221.795,59	87.879.607,60
2012	1195	01	38.212.914,00	43.350.371,95	43.350.371,95	43.350.371,95	37.625.805,16	1.308.376,00	1.308.376,00	38.934.181,16	5.724.566,79
2012	1196	01	23.506.281,00	34.783.996,79	34.783.996,79	34.783.996,79	22.018.171,00	3.144.542,91	3.144.542,24	25.162.713,24	12.765.825,79
2012	1204	01	46.073.647,00	63.719.784,11	63.719.784,11	63.719.784,11	44.308.949,00	6.170.064,00	6.170.064,00	50.479.013,00	19.410.835,11
totale			174.727.167,00	310.623.265,62	310.623.265,62	310.623.265,62	184.842.430,33	40.955.274,33	40.955.272,66	225.797.702,99	125.780.835,29
2013	1194	01	160.531.120,00	170.002.313,00	170.002.313,00	170.002.313,00	90.420.408,15	87.861.366,77	79.514.456,62	169.934.864,77	87.928.815,00
2013	1195	01	91.907.895,00	91.414.710,00	91.414.710,00	91.414.710,00	50.007.925,00	5.721.215,25	5.695.594,83	55.703.519,83	41.432.405,42
2013	1196	01	49.616.164,00	52.532.455,00	52.532.455,00	52.532.455,00	14.377.775,45	12.765.825,79	11.901.289,19	26.279.064,64	39.019.216,15
2013	1204	01	105.070.789,00	110.049.359,00	110.049.359,00	110.049.359,00	79.299.217,75	19.410.835,11	17.564.014,27	96.863.232,02	32.596.962,09
totale			407.125.968,00	423.998.837,00	423.998.837,00	423.998.837,00	234.105.326,35	125.759.242,92	114.675.354,91	348.780.681,26	200.977.398,66
2014	1194	01	177.834.595,00	236.138.492,22	236.138.405,20	87.928.815,00	86.943.013,19	87.928.815,00	67.716.866,56	154.659.879,75	165.576.531,18
2014	1195	01	92.095.586,00	105.110.530,25	105.110.530,25	105.110.509,83	29.781.277,70	41.432.405,42	37.028.961,64	66.810.239,34	79.732.675,91
2014	1196	01	55.637.734,00	66.255.950,00	66.255.950,00	66.255.852,40	24.789.836,12	39.019.216,15	24.473.672,75	49.263.508,87	55.175.020,68
2014	1204	01	117.655.292,00	125.520.646,70	125.519.958,70	125.519.897,46	31.295.738,32	32.596.962,09	20.761.224,78	52.056.963,10	104.737.133,45
totale			443.223.207,00	533.025.619,17	533.024.844,15	533.024.631,11	172.809.865,33	200.977.398,66	149.980.725,73	322.790.591,06	405.221.361,22
2015	1194	01	89.014.110,00	262.434.967,38	252.434.959,22	252.434.959,22	71.465.406,32	165.576.531,18	63.452.913,75	134.918.320,07	276.078.116,43
2015	1195	01	53.098.263,00	126.901.455,76	126.901.455,76	126.901.455,76	19.037.326,85	79.732.675,91	65.248.296,31	84.285.623,16	120.914.329,19
2015	1196	01	33.149.436,00	83.147.495,90	83.147.495,90	83.147.495,90	13.011.134,06	55.175.020,68	29.664.107,18	42.675.241,24	94.586.265,51
2015	1204	01	67.645.565,00	162.515.989,00	162.515.989,00	162.515.989,00	42.511.841,08	104.737.133,45	33.990.394,39	76.502.235,47	187.071.753,41
totale			242.907.374,00	634.999.908,04	624.999.899,88	624.999.899,88	146.025.708,31	405.221.361,22	192.355.711,63	338.381.419,94	678.650.464,54
2016	1194	01	145.307.152,00	37.215.080,00	29.365.080,00	29.365.080,00	26.780,00	216.618.160,33	180.378.641,11	180.405.421,11	63.506.249,41
2016	1195	01	65.255.770,00	12.207.934,00	11.800.000,00	11.800.000,00	0,00	118.442.453,33	51.184.539,46	51.184.539,46	78.900.845,39
2016	1196	01	39.275.438,00	9.388.559,00	9.388.559,00	9.388.559,00	0,00	78.672.863,00	30.537.691,83	30.537.691,83	56.949.411,88
2016	1204	01	88.634.208,00	23.357.800,00	12.200.000,00	12.200.000,00	0,00	187.071.753,41	165.285.534,27	165.285.534,27	20.412.779,48
totale			338.472.568,00	82.169.373,00	62.753.639,00	62.753.639,00	26.780,00	600.805.230,07	427.386.406,67	427.413.186,67	219.769.286,16
2017	1194	01	141.171.978,00	90.079.026,00	63.506.249,41	90.079.026,00	90.079.026,00	87.726.200,82	57.249.360,00	143.975.560,82	6.071.294,03
2017	1195	01	67.682.746,00	67.682.746,00	78.900.845,39	67.057.746,00	67.057.746,00	30.021.752,59	71.648.270,85	101.670.023,44	37.035.993,41
2017	1196	01	41.534.024,00	41.434.024,00	56.949.411,88	41.405.023,00	41.405.023,00	5.899.964,27	46.534.814,18	52.434.778,45	38.274.417,73
2017	1204	01	86.658.820,00	77.203.820,00	20.412.779,48	77.203.820,00	77.203.820,00	29.148.521,97	19.625.750,26	48.774.272,23	48.055.298,03
totale			337.047.568,00	276.399.616,00	219.769.286,16	275.746.415,00	275.746.415,00	152.796.439,65	195.058.195,29	346.854.634,94	129.437.003,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del sistema informativo Sicr-Conosco.

Grafico n. 11 - Andamento del Fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche (2012-2017)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sistema Rgs-Conosco.

Come si evince dall'esposizione della spesa complessiva sul Fondo, l'introduzione di un budget unitario, per una maggiore flessibilità gestionale ed una migliore programmazione delle istituzioni scolastiche, continua ad essere caratterizzata da un'ingente formazione di residui. In parte, il fenomeno è da inquadrarsi come evento tipico della gestione Miur, in quanto esiste uno sfasamento temporale tra anno scolastico ed esercizio finanziario: la disponibilità effettiva delle risorse economiche avviene, in genere, nel secondo semestre dell'anno scolastico ed incide, pertanto, sulla stessa programmazione dei progetti/azioni.

La Direzione per le risorse umane e finanziarie ha precisato che, nel mese di dicembre di ogni anno, in attuazione di specifiche disposizioni di legge che prescrivono un processo "virtuoso" di autoalimentazione dei capitoli del Fondo di funzionamento, dai capitoli di entrata del bilancio dello Stato – Capo XIII – giungono nuove risorse che vengono impegnate entro la chiusura dell'esercizio finanziario e che, pertanto, alimentano la formazione di residui. Ha chiarito, inoltre, che l'elevata consistenza dei residui, nell'ambito del Fondo di funzionamento è il risultato dei seguenti eventi: mancata erogazione, entro l'esercizio finanziario di riferimento, delle risorse relative alla realizzazione delle attività progettuali per l'ampliamento dell'offerta formativa (l. n. 440), emanazione a fine anno dei decreti ministeriali di ripartizione, durata pluriennale delle progettualità. In effetti, il trasferimento della dotazione ordinaria (c.d. budget) alle scuole dovrebbe avvenire secondo una tempistica adeguata per consentire una corretta programmazione delle esigenze specifiche per l'anno scolastico, nonché per la loro concreta

soddisfazione; di fatto, la procedura amministrativo-contabile effettua una sorta di “rimborso” alle istituzioni scolastiche soltanto dopo aver acquisito la documentazione delle stesse (i c.d. progetti pilota). Il processo di rendicontazione dei finanziamenti alle scuole disposti dalla l. n. 440/1997, oltre a coinvolgere diversi attori (direzioni generali del Miur, Usl, istituzioni scolastiche e revisori dei conti), prevede varie fasi a livello centrale: dalla gestione del processo di avvio e valutazione dei progetti a cura della direzione competente sulla base di quanto codificato nello specifico decreto ministeriale *ex lege* n. 440, alla trasmissione delle liste dei beneficiari dei fondi da parte della direzione generale competente, dalla ricezione dei rendiconti delle spese alla loro verifica, alla conseguente erogazione del saldo.

A partire dal mese di settembre 2017 è stata realizzata una piattaforma per il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti.

Dal sistema Rgs-Corte dei conti, risultano stanziamenti definitivi nel 2012 per 310,6 milioni; nel 2013 per 423,9; nel 2014 per 533; nel 2015, per 634,9; nel 2016, solo per 82,1 e, nel 2017, per 276,3 milioni.

Gli impegni in c/competenza, fatta eccezione per l'ultimo triennio, seguono sostanzialmente gli stanziamenti.

I pagamenti totali sono stati pari nel 2012 a 225,8 milioni; nel 2013 a 348,8; nel 2014 a 322,8; nel 2015 a 338,9; nel 2016 a 427,4 milioni. Nel 2017, alla data del 17 aprile c.a., risultano pagamenti totali pari a 346,8 milioni.

Il volume dei residui finali si presenta nel 2012, pari a 125,8 milioni; nel 2013, a 200,9; nel 2014, a 405,2; nel 2015, a 678,7; nel 2016, a 219,8 milioni. Anche in questo caso, per il 2017, risultano, al momento, 129,4 milioni.

Con riguardo all'esercizio finanziario 2015, la direzione citata ha riferito che l'elevato picco dei residui riguarda prevalentemente impegni effettuati l'ultimo giorno utile del mese di dicembre 2015 sulle risorse provenienti dal Fondo buona scuola e assegnate ai capitoli in parola attraverso il decreto di variazione di bilancio di previsione del ministero n. 99140 del 28 dicembre 2015 (registrato alla Corte dei conti a fine anno) per un importo complessivo di 368 milioni.

Pur condividendo la scelta di valorizzare l'autonomia gestionale ed organizzativa delle scuole con l'istituzione del Fondo di funzionamento, a livello contabile l'iscrizione in un

unico piano gestionale di risorse finanziarie destinate a molteplici finalità, comprensive anche di interventi per gli alunni diversamente abili, determina una diffusa opacità nella gestione e reca pregiudizio all'accertamento delle poste contabili; opacità che risulta gravata dalla permanenza di una pluralità di capitoli (genericamente orientati e, nel corso del tempo, sottoposti ad una continua ridefinizione e/o riarticolazione), facenti capo alle diverse strutture dell'amministrazione.

Infatti, per il periodo 2013-2017, sulla linea di finanziamento relativa alle risorse della l. n. 104/1992, sempre l'Ufficio IX ha aggiornato i dati con riferimento all'anno scolastico e relativi agli stanziamenti per *Spese per attrezzature tecniche, ausili compensativi e i sussidi didattici e per ogni altra forma di ausilio tecnico* (a valere sui capp. 7477, 7478, 7479 e 7481⁸⁴), con i seguenti importi:

Tabella n. 20 - Attrezzature tecniche, sussidi didattici. Periodo 2013-2017

(in euro)

Anno scolastico	Stanziamenti	Capitoli/Pg
2012	1.269.920,00	7477/1, 7478/1, 7479/1, 7481/1
2013	1.340.943,00	
2014	1.330.991,00	
2015	1.101.063,00	
2016	106.664,00	
2017	106.664,00	

Fonte: dati Miur.

La Direzione generale per le risorse umane e finanziarie ha confermato che la gestione di queste risorse è nell'ambito delle finalità di cui alla l. n. 104/1992 e che, a partire dal 2016, le stesse hanno subito una riduzione del 90 per cento.

Nelle tabelle seguenti, si riporta la ricostruzione, operata attraverso il Sistema informativo Rgs-Corte dei conti, del flusso di spesa dei capitoli indicati (p.g. 01 e 02), a partire dal 2012 ed aggiornata al 17 aprile c.a.

⁸⁴ Secondo l'ordine scolastico: il cap. 7477 è intestato alla scuola di infanzia, il cap. 7478 alla scuola primaria, il cap. 7479 alla scuola di I grado e, infine, il cap. 7481 alla scuola di II grado.

Per quanto attiene il volume dei residui, la direzione precisa che esso è da addebitarsi ad una mancanza di cassa, recuperata solo, per il 2017, con una preventiva richiesta del Miur al Mef e, da quest'ultimo, autorizzata.

Tabella n. 21 - Attrezzature tecniche e sussidi didattici

(in euro)

<i>CAP.</i>	<i>7477</i>	<i>7478</i>	<i>7479</i>	<i>7481</i>	<i>Totali</i>
Es. fin.	stanziamenti definitivi				
2012	406.374,00	292.082,00	88.897,00	482.567,00	1.269.920,00
2013	429.101,00	308.417,00	93.869,00	509.556,00	1.340.943,00
2014	425.916,00	306.129,00	93.172,00	505.774,00	1.330.991,00
2015	352.340,00	253.245,00	77.076,00	418.402,00	1.101.063,00
2016	34.132,00	24.533,00	7.467,00	40.532,00	106.664,00
2017	34.132,00	24.533,00	7.467,00	40.532,00	106.664,00

impegni totali					
2012	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2013	835.475,00	600.499,00	182.766,00	992.123,00	2.610.863,00
2014	425.916,00	306.129,00	93.172,00	505.774,00	1.330.991,00
2015	352.340,00	253.245,00	77.076,00	418.402,00	1.101.063,00
2016	34.132,00	24.533,00	7.467,00	40.532,00	106.664,00
2017	34.132,00	24.533,00	7.467,00	40.532,00	106.664,00

pagato totale					
2012	392.287,00	281.958,00	85.814,99	465.841,00	1.225.900,00
2013	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2014	513.988,79	599.736,20	182.766,00	668.915,53	1.965.406,52
2015	745.515,22	305.614,83	93.135,23	825.984,95	1.970.250,23
2016	354.196,73	254.219,33	77.112,77	421.398,52	1.106.927,35
2017	68.264,00	49.066,00	14.934,00	81.064,00	213.328,00

residui finali					
2012	406.374,00	292.082,00	88.897,01	482.567,00	1.269.920,01
2013	835.475,00	600.499,00	182.766,00	992.123,00	2.610.863,00
2014	747.402,21	306.589,16	93.172,00	828.981,47	1.976.144,84
2015	354.196,73	254.219,33	77.112,77	421.398,52	1.106.927,35
2016	34.132,00	24.533,00	7.467,00	40.532,00	106.664,00
2017	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sistema informativo Sicr-Conosco.

Si evidenzia che non sono ancora affidabili i dati degli impegni e dei pagamenti relativi al 2017.

Fatta eccezione per gli esercizi finanziari 2012 e 2013, gli importi degli stanziamenti sembrano coincidere con i dati trasmessi dal Miur, per anni scolastici.

La direzione competente (memoria n. 2) ha segnalato che i capitoli di funzionamento non sono finalizzati strettamente a rispondere ad interventi sulla disabilità, ad eccezione di alcune azioni progettuali di cui alla l. n. 440/1997, per le quali si dispone, annualmente, in media, di uno stanziamento di circa 4 milioni e di un contributo aggiuntivo alle scuole del funzionamento amministrativo didattico per gli alunni con disabilità (secondo un criterio dimensionale), quantificabile in un importo annuo medio di circa 3 milioni.

Pertanto, è stata trasmessa la seguente tabella riepilogativa.

Tabella n. 22 - Risorse per integrazione scolastica ex l. n. 440/1997

(in euro)

Decreti ministeriali		Comma/lettera	Stanziamenti	Capitoli/pg
821/2013	Art. 1 (incremento offerta formativa Cts)	Comma 2	1.159.222	1196/1, 1204/1
	Art. 8 (incremento offerta formativa alunni in ospedale)	Comma 1	2.470.000	1194/1, 1195/1, 1196/1, 1204/1
351/2014	Art. 9 (integrazione alunni con disabilità)	Commi 1 e 2	800.000	1194/1, 1196/1, 1204/1
	Art. 8 (incremento offerta formativa alunni in ospedale)	Comma 2	2.470.000	1196/1
435/2015	Art. 1 (incremento offerta formativa alunni con disabilità)	Comma 2, lett. a)	1.000.000	1195/1, 1204/1
	Art. 1 (incremento offerta formativa alunni con disabilità)	Comma 2, lett. b)	1.035.000	1195
	Art. 4 (incremento offerta formativa alunni in ospedale)	Comma 1	2.500.000	1195/1
663/2016	Art. 1 (incremento offerta formativa alunni con disabilità e Dsa)	Comma 1	2.000.000	1196/1
	Art. 2 (incremento offerta formativa alunni in ospedale)	Comma 1	2.500.000	1195/1
	Art. 3 (portale nazionale per l'inclusione)	Comma 1	264.500	1195/1
	Art. 7 (sport e disabilità)	Comma 3, lett. g	400.000	1196/1
851/2017	Art. 5 (inclusione scolastica alunni con disabilità)	Comma 1	3.000.000	1204/1
	Art. 6 (sport e disabilità)	Comma 1	350.000	
	Art. 7 (alunni in ospedale)	Comma 1 lett. a)	700.000	
		Comma 1 lett. b)	300.000	

Dall'esame dei conti consuntivi del Miur che interessano la materia in esame, sono stati individuati ulteriori capitoli di bilancio: il 2186 (istruzione prescolastica), il 2188 (istruzione primaria), il 2184 (scuola di I grado) ed infine il 2185 (scuola di II grado). Si tratta di spese destinate alla formazione dei docenti specializzati nelle attività di sostegno, p.g. 02. Anche in questo caso, il nomenclatore degli atti e gli ordini di pagamento rinviano

alle risorse di cui alla l. n. 104/1992. La gestione risulta affidata alla Direzione generale per il personale scolastico che, tuttavia, non ha fornito precisazioni.

**Tabella n. 23 - Formazione di docenti specializzati nelle attività di sostegno.
Periodo 2012-2017**

(in euro)

<i>CAP.</i>	<i>2186</i>	<i>2188</i>	<i>2184</i>	<i>2185</i>	<i>Totali</i>
Es. fin.	stanziamenti definitivi				
2012	50.572,00	280.998,00	231.177,00	166.161,00	728.908,00
2013	72.153,00	400.920,00	329.843,00	237.075,00	1.039.991,00
2014	71.340,00	396.400,00	326.125,00	234.402,00	1.028.267,00
2015	65.361,00	363.175,00	298.789,00	214.755,00	942.080,00
2016	67.761,00	376.510,00	309.761,00	222.641,00	976.673,00
2017	65.298,00	362.825,00	298.501,00	214.548,00	941.172,00

impegni totali					
2012	50.572,00	280.998,00	231.177,00	162.747,00	725.494,00
2013	72.153,00	400.920,00	329.843,00	237.075,00	1.039.991,00
2014	35.890,00	261.900,00	317.528,00	234.402,00	849.720,00
2015	64.382,00	362.878,00	298.775,00	213.930,00	939.965,00
2016	61.025,00	375.731,00	303.619,00	216.417,00	956.792,00
2017	65.298,00	362.825,00	298.501,00	214.548,00	941.172,00

pagato totale					
2012	-	-	-	-	0,00
2013	25.286,00	140.499,00	115.588,50	83.080,50	364.454,00
2014	36.076,50	200.460,00	164.921,50	118.537,50	519.995,50
2015	19.960,00	142.314,00	168.576,00	124.078,00	454.928,00
2016	17.303,00	97.523,00	79.841,00	57.319,00	251.986,00
2017	105.518,06	607.786,04	442.044,16	345.560,72	1.500.908,98

residui finali					
2012	50.572,00	280.998,00	545.177,00	216.161,00	1.092.908,00
2013	97.439,00	541.419,00	445.431,50	320.155,50	1.404.445,00
2014	71.966,50	462.360,21	482.449,50	352.939,50	1.369.715,50
2015	80.312,00	482.464,73	447.727,00	324.254,00	1.334.757,73
2016	106.089,00	629.722,00	512.741,00	366.151,00	1.614.703,00
2017	63.168,00	369.310,00	301.079,00	215.506,00	949.063,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sistema informativo Sier-Conosco.

Anche in questo caso, per il 2017, gli importi complessivi dei capitoli in oggetto, alla data del 17 aprile c.a., non risultano ancora affidabili.

2.2. Le risorse gestite dalla Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione

Dai conti consuntivi del Miur, per gli anni 2012 e 2013, è risultato un ulteriore capitolo di bilancio, il 1521, gestito dalla Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione, di nuova istituzione. Nel 2012 portava uno stanziamento pari a circa 9.900.000 euro, coincidente con lo stanziamento di cui alla l. n. 69/2000 (inizialmente pari a 10,99 milioni di euro, poi ridottisi nel tempo) per attività di qualificazione e potenziamento dell'offerta formativa di integrazione scolastica degli alunni in situazione di *handicap*, a copertura di interventi quali: l'istruzione presso gli ospedali e/o a domicilio, l'attività dei Cts e il progetto Nuove tecnologie.

Nel 2013, nella nuova articolazione contabile, il capitolo risulta soppresso, per poi essere nuovamente inserito nell'esercizio finanziario 2016 con uno stanziamento definitivo pari a 140.903,28 euro.

In estrema sintesi, i dati per gli interventi relativi all'integrazione scolastica – escluse le spese per il personale di sostegno – possono essere sintetizzati nella seguente tabella, aggiornata con le informazioni trasmesse dall'amministrazione (memorie).

Stante la già osservata particolarità della procedura amministrativo-contabile, con il termine "erogazione" il Miur sostanzialmente indica l'entità effettiva delle risorse trasferite alle istituzioni scolastiche.

Tabella n. 24 - Riepilogo erogazioni per integrazione scolastica

(in euro)

Anni scolastici	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fondi ex l. n. 440/1997		2.820.700,00	3.629.222,00	4.004.968,29	3.017.500,00	5.110.645,59
Quota alunni (capp. 1194/1 e ss)	2.215.760,00	2.302.800,00	2.375.576,00	2.441.228,00	4.565.469,49	3.469.095,25
Attrezzature, ausili (capp. 7477 e ss.)	1.225.900,00	0	1.965.406,52	1.970.250,23	1.106.927,35	213.328,00
Totale	3.441.660,00	5.133.500,00	7.970.205,52	8.436.446,52	8.698.896,84	8.793.068,84

Fonte: dati Miur.

Nel periodo 2012-2017, le risorse erogate risultano pari a circa 42,4 milioni, di cui circa 6 relative alle spese per attrezzature e ausili didattici.

Di seguito, sono riportate le informazioni contabili risultanti dal Sistema informativo Rgs-Corte dei conti per interventi a favore della disabilità scolastica con riferimento alla normativa di settore. Per i motivi sopra esposti, i dati riguardano soltanto i capitoli individuati, senza includere gli importi gravanti sul Fondo di funzionamento.

Tabella n. 25 - Ricostruzione risorse per l'integrazione scolastica. Periodo 2012-2017

(in migliaia di euro)

Leggi	Capitoli	2012			2013			2014			2015			2016			2017		
		Stanziam.	Pagam.	Residui	Stanziam.	Pagam.	Residui	Stanziam.	Pagam.	Residui	Stanziam.	Pagam.	Residui	Stanziam.	Pagam.	Residui	Stanziam.	Pagam.	Residui
104/1992/ 440/1997	7477, 7478, 7479, 7481	1.269	1.226	1.270	1.341	-	2.610	1.330	1.965	1.976	1.101	1.970	1.106	106	1.106	106	106	213	-
	2184, 2185, 2186, 2188	728	-	1.093	1.039	364	1.404	1.028	520	1.369	942	455	1.335	976	251	1.615	941	1.500	949
Totale		1.997	1.226	2.363	2.380	364	4.014	2.358	2.485	3.345	2.043	2.425	2.441	1.082	1.357	1.721	1.047	1.713	949
69/2000	1521	-	9.900	35	-	-	35												
	1521/1													140	139	2	98	89	12
296/2006	1194,1195, 1196, 1204	<i>Non rilevabile</i>			<i>Non rilevabile</i>			<i>Non rilevabile</i>			<i>Non rilevabile</i>			<i>Non rilevabile</i>			<i>Non rilevabile</i>		
170/2010	ex 1212 (poi in 2176, 2177, 2178, 2179)		338	58	450														
Totale leggi		1.997	11.126	2.398	2.830	364	4.049	2.358	2.485	3.345	2.043	2.425	2.441	1.222	1.496	1.723	1.145	1.802	961

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sistema Sicr-Conosco.

2.3. Gli interventi realizzati

L'Ufficio IV della Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione ha riferito sui risultati conseguiti. In particolare, si tratta dei seguenti interventi: a) scuola in ospedale e/o a domicilio; b) Centri di informazione/formazione (Cts) e formazione. Per quanto concerne:

a) Scuola in ospedale e/o a domicilio: per consentire l'applicazione alla Carta europea dei diritti dei bambini in degenza negli ospedali (13 maggio 1985), sono intervenute più circolari ampliate ed estese ad ogni ordine di scuola ed anche all'istruzione domiciliare e protocolli d'intesa tra Ministero dell'istruzione e Ministero della salute nel 2007 e nel 2012 (Sio).

L'iter si attiva ogni qual volta la certificazione medica attesta l'impossibilità alla frequenza dell'alunno, per un periodo predeterminato di almeno trenta giorni⁸⁵. In più occasioni, il Miur ha richiamato l'attenzione degli Usr sull'opportunità di costituire i comitati regionali per la scuola in ospedale e a domicilio al fine di realizzare un coordinamento delle azioni e migliorare l'offerta scolastica sul territorio, anche attraverso l'istituzione di tavoli regionali.

Sul sito istituzionale, era presente il portale della *Scuola in ospedale* all'interno del quale, a partire dall'a.s. 2008-2009, venivano pubblicati i dati, trasmessi al Cnr di Milano, dalle singole scuole per il tramite dei referenti periferici. Le ultime informazioni rintracciate si riferiscono all'a.s. 2012-2013 (n. giorni e tipologie relative a studenti ed a docenti) suddivise per ogni ordine di istruzione e per regione. Recentemente il sito è stato chiuso.

Per gli anni scolastici 2013-2014 e 2014-2015, la Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione ha comunicato, al 21 giugno 2016, i seguenti dati relativi alla presenza degli alunni ospedalizzati su territorio. L'ufficio non ha riferito riguardo la ripartizione delle somme su base regionale. Si è ancora in attesa di conoscere i dati, relativi al biennio 2015-2016, sollecitati.

⁸⁵ E' stato predisposto anche un *vademecum* sull'istruzione domiciliare.

Tabella n. 26 - Dati quantitativi regionali degli alunni ospedalizzati

Regione	n. alunni 2013-2014	n. alunni 2014-2015
Abruzzo	60	59
Basilicata	18	9
Calabria	61	47
Campania	916	1.008
Emilia-Romagna	232	209
Friuli-Venezia Giulia	8	15
Lazio	375	506
Liguria	38	32
Lombardia	470	515
Marche	92	83
Molise	0	0
Piemonte	84	92
Puglia	165	233
Sardegna	47	69
Sicilia	227	312
Toscana	439	427
Umbria	1	7
Veneto	178	220
Totale	3.411	3.843

Fonte: dati Miur-Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione.

L'Ufficio ha precisato⁸⁶ che non è prevista l'assegnazione del sostegno per gli alunni ricoverati presso strutture ospedaliere o per gli alunni in istruzione domiciliare, in quanto in questi casi vengono utilizzati i docenti di posto comune che forniscono a questi ultimi lezioni in presenza e a distanza.

b) Centri di informazione/formazione (Cts) e formazione: i Cts sono strutture che si inseriscono nell'organizzazione territoriale ovvero nel sistema a rete, che prevede il collegamento con una serie di organismi e/o gruppi di lavoro⁸⁷.

⁸⁶ Nota Miur, Corte dei conti prot. n. 1268 del 18 marzo 2016.

⁸⁷ Nei Cts dovrebbero essere presenti tre operatori, di cui uno specializzato in Dsa, individuati tra docenti curriculari e di sostegno. Possono dotarsi di un comitato tecnico-scientifico col compito di definire le linee generali degli interventi da realizzare sul territorio a breve e a medio termine, redigendo il Piano annuale di intervento. All'interno del Cts viene individuato un referente regionale che collabora con il referente per la disabilità dell'Usr. Presso la Direzione generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione del Miur è costituito il coordinamento nazionale dei Cts (d.d. n. 635 del 2014) che garantisce il migliore funzionamento della rete dei Cts. Dura in carica due anni. Ne fanno parte un rappresentante del Miur, un rappresentante del Ministero della salute, i referenti Cts regionali, i referenti disabilità degli Usr, un rappresentante del Ministero del lavoro, i rappresentanti delle associazioni Fish e Fand, docenti universitari esperti in tecnologie per l'integrazione.

Istituiti dagli Usr in accordo con il Miur, sono collocati presso le scuole polo e la loro sede coincide con quella dell'istituzione scolastica che li accoglie. Il dirigente scolastico ne ha la responsabilità amministrativa. Possono essere di livello provinciale ma anche di distretto ma ne è auspicabile – come afferma la stessa direzione del Miur⁸⁸ – un loro complessivo ripensamento.

In sintesi, le funzioni – affidate ad un programma da redigersi annualmente ed in maniera autonoma – riguardano:

- l'informazione e formazione dei docenti, degli alunni, dei genitori, delle risorse tecnologiche disponibili sia gratuite che commerciali con notizia sul *web*;
- la consulenza sugli ausili più appropriati da acquisire soprattutto per le situazioni più complesse e sulle modalità didattiche da attuare per inserire il percorso di apprendimento dello studente nel mio ampio ambito dell'attività della classe (per effetto della l. n. 170/2010 per le tematiche sulla Dsa);
- la gestione degli ausili e comodato d'uso dietro la presentazione di un progetto della scuola con eventuali accordi anche sul territorio (ausilioteche, centro ausili presenti);
- le buone pratiche e attività di ricerca e sperimentazione per l'accrescimento dell'inclusione, in maniera diffusa.

I Cts si occupano, inoltre, della sperimentazione di nuovi ausili *hardware* o *software* come nel caso della convenzione con l'Itd-Cnr di Genova (Istituto tecnologie didattiche del Cnr) oppure della predisposizione di portali intesi come ambienti di apprendimento-insegnamento e scambio di informazioni e consulenza e, infine, dell'apertura di nuovi sportelli come quello sull'autismo⁸⁹.

Il Miur ha trasmesso a codesta Corte una copiosa documentazione sull'attività dei Cts. Si è trattato di un primo insieme – non omogeneo – di informazioni con particolare riguardo ai dispositivi in possesso (tipologia, quantità, comodato d'uso e/o acquisto, ripartizione per ordine di istruzione) e alle attività formative svolte, al materiale didattico disponibile in rete. Saltuaria è risultata la rendicontazione dei costi supportati e la loro ripartizione negli anni scolastici oggetto della presente indagine.

⁸⁸ Risposta pervenuta dal Miur in data 24 maggio 2016, prot. Corte dei conti n. 2407.

⁸⁹ Un servizio ulteriore che si aggiunge a quello dei Cts e sfrutta le sedi e le reti è quello provinciale.

Si sono altresì occupati del progetto Nuove tecnologie e disabilità. Iniziato nel 2005 e protratto sino al 2010, il programma riguardava sette linee di azione sull'uso delle nuove tecnologie a favore dei disabili, la realizzazione di un sistema di condivisione e gestione delle conoscenze, la costruzione di una rete territoriale di supporto, la formazione, progetti di ricerca e interventi per la dislessia.

Di competenza della Direzione generale per il personale scolastico è, invece, la gestione delle risorse per la formazione. Elemento centrale per lo sviluppo di competenze didattiche ed organizzative, deve essere sempre più all'altezza nell'affrontare le diverse problematiche inerenti l'inclusione degli alunni diversamente abili e con compiti più specifici ed impegnativi, soprattutto nell'ambito dei disturbi speciali di apprendimento.

Con riferimento ai bienni 2014-2015 e 2015-2016, sono stati trasmessi i seguenti risultati.

Tabella n. 27 - Interventi formazione e numero docenti formati

Anni	Iniziative di formazione	Per docenti	Per dirigenti	Per personale Ata
2014-2015	Miglioramento offerta formativa	1.800		
	Formazione docenti neoassunti	28.000		
	Formazione dirigenti scolastici neoassunti			
2015-2016	Formazione docenti neoassunti	86.000		
	Formazione in servizio docenti specializzati	10.000		
	Formazione dirigenti scolastici neoassunti		1.270	
				5.000
Totali		125.800	1.270	5.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur a cura della Direzione generale per il personale scolastico.

La stessa Direzione ha fornito un'ulteriore informazione con riferimento al conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno. Negli anni scolastici 2013-2014 e 2014-2015 sono stati iscritti a corsi di formazione, per il conseguimento della relativa specializzazione per le attività di sostegno, rispettivamente 2.145 docenti e 1.752, per un totale complessivo di 3.897 docenti in formazione. Negli anni scolastici 2015-2016 e 2016-2017, sono stati attivati corsi biennali per la formazione dei docenti referenti/coordinatori dei processi sui temi della disabilità e dell'inclusione scolastica (circa 10.000) per un totale di 150.471 unità⁹⁰. Il numero dei docenti frequentanti i corsi nei diversi ordini di scuola è esposto nella tabella che segue.

Tabella n. 28 - Numero docenti formati nei diversi ordini di scuola (specializzazione)

Ordine di istruzione	N. docenti
Infanzia (tot.)	6.621
Primaria (tot.)	32.849
I grado (tot.)	24.595
II grado (tot.)	22.216
Totale	86.281

Fonte: dati Miur-Direzione generale per il personale scolastico.

Sul tema, anche in questo caso, la Corte sottolinea l'opportunità di seguire, a livello nazionale, gli indirizzi proposti dall'Agenzia europea per l'educazione inclusiva⁹¹, racchiusi nei seguenti cinque messaggi chiave:

- *il prima possibile*: una diagnosi precoce determina un impatto positivo sugli interventi educativi e le misure proattive;
- *l'educazione inclusiva è un bene per tutti*;
- *professionisti altamente qualificati*: la professionalità dei docenti è di fondamentale rilevanza;
- *sistemi di sostegno e meccanismi di finanziamento*: consolidamento dei meccanismi di finanziamento per assicurare un sistema di politiche inclusive;
- *dati attendibili*: l'importanza di avere informazioni sugli aspetti quantitativi

⁹⁰ Nota Miur del 18 settembre 2017, prot. Corte dei conti n. 3554 del 2 ottobre 2017.

⁹¹ Agenzia europea: Cinque messaggi chiave per l'educazione inclusiva, Dalla teoria alla prassi.

dell'integrazione e di sviluppo e di indicatori di qualità dell'istruzione inclusiva.

In questa direzione sembra porsi oggi il Piano per la formazione docenti per il periodo 2016-2019. L'art. 1 della l. n. 107 cit., al c. 124, stabilisce una formazione obbligatoria, permanente e strutturale per il personale docente di ruolo.

Il Miur, con nota n. 31924 del 27 ottobre 2016, ha emanato il Piano per la formazione docenti 2016-2019, prevedendo, per il 2017, per le 258.000 classi e per circa 420.000 alunni certificati con disabilità e Dsa, un numero di azioni formative rivolte a tutto il personale scolastico, come da tabella che segue.

Tabella n. 29 - Piano della formazione (2016-2019)

<i>Target</i>	<i>Azioni formative</i>	<i>Soggetti da coinvolgere</i>
Figure di coordinamento	Formazione di almeno due docenti per ciascuna istituzione scolastica per azioni di coordinamento sull'inclusione	17.000
Dirigenti scolastici	Formazione sull'inclusione scolastica	7.000
Personale Ata	Formazione di almeno due figure per ciascuna istituzione scolastica (un amministrativo e cinque collaboratori scolastici)	55.000
Docenti di ogni ordine e grado di scuola	Formazione su competenze psicopedagogiche di supporto alla progettazione per coordinamento territoriale (referenti in ambito)	58.000
Docenti di ogni ordine e grado di scuola	Formazione su nuove tecnologie per la disabilità per coordinamento territoriale (referenti in ambito)	1.000
Docenti di ogni ordine e grado di scuola	Formazione di nuove tecnologie per la disabilità per coordinamento territoriale (referenti in ambito)	1.000
Docenti di sostegno	Formazione su specifiche finalità	16.500

Fonte: elaborazione Corte dei conti su disposizioni Miur.

3. Risorse comunitarie: Pon Fse *Competenze e sviluppo*

Come già anticipato nel capitolo precedente, i fondi strutturali europei (Fse e Fesr) finanziano i programmi operativi nazionali (Pon). Tra gli interventi prioritari previsti o Assi, c'è anche l'istruzione. Per il programma 2007-2013, appena concluso, il Miur, attraverso la Direzione generale per l'edilizia scolastica, i fondi strutturali e l'innovazione digitale (Autorità di gestione Adg)⁹², ha trasmesso un resoconto degli interventi realizzati

⁹² In particolare, all'interno del Dipartimento per la programmazione e gestione delle risorse umane finanziarie e strumentali-Direzione generale per gli interventi di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale.

nelle aree c.d. “convergenza”, cioè regioni in cui vi è il maggior divario socio-economico rispetto al resto dell’Italia. I singoli programmi operativi sono finanziati attraverso risorse comunitarie e nazionali, di norma in parti uguali alla presentazione di progetti (co-finanziamento). All’interno della sezione “Competenze per lo sviluppo” e, in particolare, a favore della didattica per alunni diversamente abili e con bisogni educativi speciali, il Ministero⁹³ ha comunicato che beneficiarie dirette del Pon sono state tutte le istituzioni scolastiche pubbliche delle regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia per l’intero periodo 2007-2013 e sino al 31 dicembre 2015.

Tramite il Pon Fse, invece, sono state attivate misure per l’inserimento delle persone diversamente abili, attraverso un sostegno economico per alunno partecipante ad interventi formativi. Tale supporto è stato richiesto all’Adg dall’istituto scolastico nella fase di promozione del progetto. Nel corso della programmazione, inoltre, sono state realizzate azioni *ad hoc* per la formazione del personale docente sulle metodologie per la didattica individualizzata e sulle strategie per il recupero del disagio (Azione B4).

Nell’ambito dei progetti non sono state finanziate azioni dirette a gruppi di destinatari o a zone specifiche, destinatari degli interventi gli alunni diversamente abili, il gruppo classe o il gruppo di coetanei.

In fase di candidatura, le scuole potevano dichiarare se gli interventi erano destinati ad una o più delle seguenti categorie:

- minoranze;
- migranti;
- disabili;
- categorie svantaggiate.

Nella tabella seguente, sono riportate le informazioni comunicate dal Miur, relative agli anni scolastici 2013-2014, 2014-2015 e 2015-2016.

⁹³ Con nota del 16 giugno 2016.

Tabella n. 30 - Numero interventi conclusi destinati agli alunni, con partecipazione di destinatari disabili, per anno scolastico

Anni scolastici	Regione	Totale interventi finanziati Fse	Interventi Fse per alunni disabili
2013-2014	Calabria	1.344	1.228
	Campania	3.476	3.197
	Puglia	2.280	2.121
	Sicilia	2.460	2.271
	Totale	9.500	8.817
2014-2015	Calabria	302	267
	Campania	928	809
	Puglia	406	339
	Sicilia	578	493
	Totale	2.214	1.908
2015-2016	Calabria	14	12
	Campania	14	14
	Puglia	16	11
	Sicilia	8	8
	Totale	52	45
Totale		11.826	10.770

Fonte: dati Miur-Direzione generale per gli interventi di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale.

Dall'inizio della programmazione, per gli anni richiesti, il Miur ha dichiarato che hanno concluso un intervento di formazione Fse complessivamente 23.834⁹⁴ soggetti tra alunni, docenti, discenti.

In particolare, gli alunni diversamente abili che hanno concluso un corso nell'ultimo triennio sono stati 2.873.

A seguire, è stato riportato il dettaglio per anno scolastico, regione e ciclo di istruzione.

⁹⁴ Si ricorda il Piano integrato finanziato con i fondi Pon 2007-2013 del 26 febbraio 2013. Nel 2014 sono stati finanziati soltanto interventi per gli alunni della secondaria superiore.

Tabella n. 31 - Numero di alunni disabili che hanno ricevuto un attestato per anno scolastico di conseguimento, ciclo di istruzione e regione

Anni scolastici	Regione	I ciclo	II ciclo	Totale
2013-2014	Calabria	254	58	312
	Campania	722	131	853
	Puglia	623	129	752
	Sicilia	519	68	587
	Totale	2.118	386	2.504
2014-2015	Calabria	23	18	41
	Campania	72	64	136
	Puglia	53	19	72
	Sicilia	85	31	116
	Totale	233	132	365
2015-2016	Sicilia	0	4	4
	Totale	0	4	4

Fonte: dati Miur-Direzione generale per gli interventi di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale.

3.1. Entità dei fondi europei fruiti ai fini della disabilità e modalità di utilizzazione

Il Miur ha specificato che, per favorire l'accesso a tutte le iniziative finanziate dal programma da parte degli alunni diversamente abili (tutti con certificazione di disabilità presso le rispettive istituzioni scolastiche), ha stabilito un costo pari a 516 euro per ciascun allievo partecipante consentendo una facilitazione alla partecipazione, includendo le spese per il trasporto, l'assistenza alla persona, i materiali didattici specifici, ove richiesto, anche per i docenti di sostegno. Nell'ultimo triennio, i progetti nei quali è stato richiesto questo finanziamento sono stati 673, di cui 669 con destinatari gli alunni, per un rendiconto complessivo di 949.126,79 euro (di cui 948.093,87 per progetti destinati specificatamente agli alunni)⁹⁵.

⁹⁵ I dati sui rendiconti finanziari si riferiscono ai seguenti Avvisi: Bando 872 del 1° agosto 2007 - Piani integrati, Bando 8124 del 15 luglio 2008 - Piani integrati, Bando 2096 del 3 aprile 2009 - Piani integrati 2009, Bando 3760 del 31 marzo 2010 - Piani integrati 2010, Bando 7215 del 4 giugno 2010, Bando 13271 del 10 novembre 2010 - Piano integrato Campania, Bando 4462 del 31 marzo 2011 - Piani integrati 2011, Bando 5683 del 20 aprile 2011 (Fse) - circolare straordinaria Por, Bando 6693 del 18 aprile 2012 (Fse) - circolare Por, Bando 6693 del 18 aprile 2011 (Fse) - Por C5 Campania, Bando 2373 del 26 febbraio 2013 - Piani integrati 2013, Bando 11547 dell'8 novembre 2013 - Por Campania, Bando 11547-bis dell'8 novembre 2013 - Por Campania, Bando 676 del 23 gennaio 2014 (Fse) - circolare Pon, Bando 676-bis del 23 gennaio 2014 (Fse) - circolare, Bando 10115 del 26 novembre 2014 (C5) - Por Campania.

Tabella n. 32 - Numero progetti che hanno previsto il sostegno alle persone diversamente abili e totale rendiconto

Anni scolastici	N. Progetti	Di cui per alunni	Totale rendiconto	Di cui per alunni
2013-2014	510	507	726.589,48	726.589,48
2014-2015	152	152	211.259,82	211.259,82
2015-2016	11	10	11.277,49	10.244,57
Totale	673	669	949.126,79	948.093,87

Fonte: dati Miur-Direzione generale per gli interventi di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale.

All'interno dell'Obiettivo specifico B, *Migliorare le competenze del personale della scuola e dei docenti*, era prevista l'azione specifica *Interventi di formazione sulle metodologie per la didattica individualizzata e sulle strategie per il recupero del disagio* (B4); a tal fine, è stata promossa una consistente azione di formazione dei docenti sulle problematiche connesse alla dispersione scolastica, al disagio giovanile, all'integrazione degli alunni stranieri e diversamente abili, finanziata con il Piano integrato 2008, 2009 e 2010.

Solo otto di questi progetti, con un intervento ciascuno, sono stati conclusi entro il triennio qui considerato, per un ammontare totale di euro 47.680,60, così specificati:

Tabella n. 33 - Numero progetti, interventi B4 e rendiconto, per anno scolastico

Anni scolastici	N. Progetti	N. interventi	Rendiconto
2013-2014	3	3	20.216,78
2014-2015	2	2	10.157,50
2015-2016	3	3	17.290,32
Totale	8	8	47.680,6

Fonte: dati Miur-Direzione generale per gli interventi di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale.

Il 17 novembre 2014 è stato pubblicato l'Avviso n. 9743 per la presentazione dei Piani di miglioramento (Vales) da parte del campione di scuole partecipanti alla sperimentazione Snv, avviata nell'annualità 2012, all'interno del quale sono state finanziate anche azioni relative all'Obiettivo-azione B4.

3.2. Pon Fesr *Ambienti per l'apprendimento*

In generale, con il Pon Fesr sono state finanziate iniziative volte all'abbattimento delle barriere architettoniche.

Nelle regioni interessate dal Pon, a fronte di un numero di alunni diversamente abili al di sopra della media nazionale, le strutture scolastiche presentavano, all'inizio della programmazione 2007-2013, un alto indice di presenza di barriere architettoniche.

Con riferimento alla presenza di questi alunni all'interno dei diversi gradi della scuola, la distribuzione esprimeva una percentuale omogenea nei diversi territori: 1,23 per cento nella scuola per l'infanzia, 2,42 per cento nella scuola primaria, 3,19 per cento nella scuola secondaria di I grado e 1,36 per cento nella scuola secondaria di II grado.

Con il Fesr, in particolare attraverso l'obiettivo specifico dell'Asse II, *Migliorare la sostenibilità ambientale e l'innovatività delle strutture scolastiche per valorizzare l'offerta formativa*-Obiettivo operativo C: *Incrementare la qualità delle infrastrutture scolastiche, l'ecosostenibilità e la sicurezza degli edifici scolastici; potenziare le strutture per garantire la partecipazione delle persone diversamente abili*, molte scuole hanno potuto attuare interventi specificatamente rivolti alla rimozione delle barriere architettoniche (servo scala, scivoli per carrozzine). A giugno del 2010, l'Adg ha pubblicato un Avviso congiunto fra il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per la presentazione dei piani di intervento finalizzati alla riqualificazione degli edifici scolastici pubblici in relazione all'efficienza energetica, alla messa a norma degli impianti, all'abbattimento delle barriere architettoniche, alla dotazione di impianti sportivi e al miglioramento dell'attrattività degli spazi scolastici. Per il triennio 2010-2013, Pon Ambienti per l'apprendimento (Avviso AOODGAI/7667 del 15 giugno 2010), l'obiettivo-azione si riferiva a *Interventi per l'accessibilità degli edifici*⁹⁶.

⁹⁶ A tale scopo, per maggiori informazioni e per visualizzare i progetti realizzati dalle scuole attraverso la partecipazione al programma Pon 2007/2013 nell'ambito del Fesr, si rimanda al portale: http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/pon_2, dove, alla sezione Progetti realizzati in ambito Pon Fesr Ambienti per l'apprendimento, è possibile consultare le esperienze più significative realizzate nelle quattro regioni di riferimento relativamente all'Asse II-Edilizia scolastica. In particolare, per consultare i contributi realizzati più qualitativamente interessanti relativamente alla riqualificazione degli edifici scolastici pubblici in termini di efficienza energetica, messa a norma degli impianti, abbattimento barriere architettoniche, dotazione impianti sportivi, miglioramento attrattività spazi scolastici, sul sito Fondi strutturali Miur, ai seguenti indirizzi è possibile visualizzare una documentazione fotografica per ciascuna

3.2.1. La situazione degli edifici scolastici ai fini del loro adeguamento ai bisogni della disabilità

I dati si riferiscono al numero degli istituti scolastici che hanno concluso interventi per adeguarsi ai bisogni della disabilità negli anni scolastici 2014-2015 e 2015-2016⁹⁷.

Nell'anno scolastico 2014-2015, le scuole che hanno concluso interventi in tal senso ammontano complessivamente a 59, di cui 55 del I ciclo di istruzione e solo 4 del II ciclo di istruzione.

Nell'anno scolastico 2015-2016, le scuole che hanno concluso questi tipi di intervento sono state 525, di cui 409 scuole del primo ciclo e 116 del secondo ciclo di istruzione. Relativamente a tale anno scolastico, è importante evidenziare che ci sono ancora 590 scuole con interventi di tipo C4 ancora da chiudere.

Tabella n. 34 - Numero scuole con interventi di tipo C4 conclusi negli anni scolastici

Anni scolastici	N. scuole		
	I ciclo	II ciclo	Totale
2014-2015	55	4	59
2015-2016	409	116	525

Fonte: dati Miur-Direzione generale per gli interventi di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale.

Gli interventi avviati ammontano complessivamente a 2.791 realizzati nell'ambito di 2.256 progetti.

Si evince dai dati che sono stati richiesti e realizzati prevalentemente interventi per migliorare l'accessibilità, la piena fruibilità e l'adeguamento dei servizi igienici per circa il 26,4 per cento della somma complessiva degli interventi realizzati (pari a 736); seguono poi gli interventi per la sostituzione di porte per migliorare l'accessibilità agli edifici scolastici che hanno assorbito circa il 19 per cento della somma complessiva degli interventi realizzati.

regione dell'Obiettivo convergenza sui siti istituzionali.

⁹⁷ Nel rapporto Istat citato, è stato osservato che permangono diffuse carenze infrastrutturali, soprattutto riguardo le barriere senso-percettive, che si accentuano nelle regioni del Mezzogiorno.

Tabella n. 35 - Interventi per l'accessibilità degli edifici. Tipo di intervento per anno scolastico

Tipologia intervento	2014-2015	2015-2016	2015-2016 (ancora in corso)	Totale
Arredi fissi	11	65	58	134
Ascensore	6	99	117	222
Infissi esterni	15	126	133	274
Parcheggi	9	68	88	165
Percorsi esterni	16	96	120	232
Percorsi interni	5	48	40	93
Piattaforma elevatrice	5	19	21	45
Porte	19	229	281	529
Scale	5	42	63	110
Servizi igienici	44	328	364	736
Servoscale	13	66	84	163
Terminali impianti	5	31	52	88
Totale	153	1.217	1.421	2.791

Fonte: dati Miur-Direzione generale per gli interventi di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale.

Prima dell'adunanza del 24 maggio 2018, la Sezione aveva sottolineato che, in assenza di valori di base (ad esempio relativi al numero complessivo degli istituti scolastici presenti sul territorio e/o censimento e diversificati per ogni ordine di istruzione), non era possibile esprimere valutazioni in merito. A tal proposito, la Direzione generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale, ha fornito i seguenti elementi aggiuntivi provenienti dall'Anagrafe dell'edilizia scolastica, suddivisi per regione, e distinti per scuole di I e II ciclo:

- per l'anno scolastico 2014-2015, su un totale di 33.825 edifici in cui si svolge attività scolastica (edifici attivi), 23.912 risultano adeguati rispetto alla normativa sulle barriere architettoniche, con una percentuale pari al 70,69;
- per l'anno scolastico 2015-2016, su un totale di 36.240 edifici attivi, 25.746 risultano adeguati, con una percentuale pari al 71,04;
- per l'anno scolastico 2017-2018, su un totale di 39.847 edifici attivi, 29.467 risultano in regola con la normativa sulle barriere architettoniche.

Come espresso dalla Direzione, il dato relativo agli edifici attivi è in continua evoluzione, sia per gli interventi di aggiornamento dei dati dell'Anagrafe dell'edilizia

scolastica, sia per il riassetto della rete scolastica a livello nazionale. Si raccomanda, dunque, di accelerare la messa a punto dell'anagrafe in questione.

3.3. Il programma 2014-2020

Con quattro avvisi Fesr⁹⁸ del programma plurifondo Pon 2014-2020, pubblicati nel corso dell'anno scolastico 2015-2016, è stato proposto alle scuole di evidenziare i diversi tipi di forniture, compresi gli ausili, per rendere agevole nell'apprendimento gli alunni diversamente abili⁹⁹. La tabella che segue riporta il dettaglio delle voci richieste, e, per ogni voce, il numero degli strumenti di ausilio. Si tratta di una previsione, che le singole scuole potranno variare in fase di gestione dei progetti.

Tabella n. 36 - Tipo di forniture per garantire l'utilizzo da parte dei disabili, richieste con la programmazione Pon 2014-2020 nell'anno scolastico 2015-2016

Tipologia intervento	N. strumenti di ausilio
Attrezzature di base e infrastrutture per favorire l'utilizzo da parte degli utenti con disabilità	630
Ausili <i>hardware</i> per l'utilizzo di dispositivi tecnologici da parte degli utenti con disabilità	1.782
Ausili per l'utilizzo di dispositivi di macchinari specifici per laboratorio da parte degli utenti con disabilità	104
Materiale di arredo per facilitare l'utilizzo di dispositivi acquistati a utenti con disabilità	374
<i>Software</i> per l'utilizzo delle apparecchiature da parte degli utenti con disabilità	1.867
Totale complessivo	4.757

Fonte: dati Miur-Direzione generale per gli interventi di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale.

Premesso che i fondi strutturali rappresentano una dotazione finanziaria aggiuntiva per potenziare le politiche ordinarie di ciascuno Stato membro o per sperimentare specifiche

⁹⁸ Avviso 9035/2015: avviso pubblico rivolto alle istituzioni scolastiche statali per la realizzazione, l'ampliamento e l'adeguamento delle infrastrutture di rete Lan. Avviso 12810: avviso pubblico rivolto alle istituzioni scolastiche statali per la realizzazione ambienti digitali. Avviso 398/2016: avviso rivolto ai centri provinciali per l'istruzione adulti (Cpia) per la realizzazione delle reti Lan e degli ambienti digitali. Avviso 464/2016: avviso pubblico rivolto alle scuole polo in ospedale presenti sul territorio nazionale.

⁹⁹ Nel recente rapporto Istat sulla scuola primaria e secondaria di I grado si evidenzia che una scuola primaria su tre ed una scuola secondaria su quattro è carente di postazioni informatiche destinate agli alunni con disabilità, con percentuali più elevate nel Mezzogiorno (con l'eccezione dell'Emilia-Romagna e della Provincia di Trento).

azioni, che possono essere mutate e rese permanenti dalle politiche ordinarie, si osserva che i programmi operativi della gestione Miur si sono concentrati su tre direzioni:

- la formazione, sia per studenti che per docenti;
- la qualità degli ambienti di apprendimento (dall'abbattimento delle barriere architettoniche alla sicurezza edifici, all'efficienza energetica);
- le attrezzature di ausilio (Pon 2014-2020).

Dalla documentazione pervenuta, risulta che i fondi strutturali sono stati effettivamente utilizzati per azioni di supporto a politiche nazionali.

4. Le spese per il personale docente di sostegno

Tra le spese previste per l'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili, dovrebbero rientrare anche le spese per il personale docente di sostegno.

Nella risposta pervenuta in data 17 giugno 2016¹⁰⁰, a cura della Direzione generale per le risorse umane e finanziarie, l'Ufficio VII ha precisato che "i docenti di sostegno sono stati pagati sui capitoli di cedolino unico del comparto scuola (capp. 2149, 2154, 2155 e 2156) e relativi capitoli Irap (capp. 2127, 2128, 2140 e 2145) insieme ai docenti su posti comuni e al personale Ata¹⁰¹, sino all'anno 2015.

Solo dall'anno 2016, è stato istituito il nuovo p.g. 10, sui capitoli di cedolino unico del comparto scuola, denominato *Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di sostegno, assunto in deroga, a tempo determinato, comprensivi degli oneri fiscali e contributivi a carico del lavoratore*, con la possibilità di monitorare la spesa relativa al sostegno in deroga.

Nella memoria aggiuntiva, l'amministrazione ha precisato che, per effetto dell'attuazione del d.lgs. n. 90/2016, a partire dall'esercizio finanziario 2017, i capitoli di bilancio per il pagamento delle competenze fisse a favore del personale docente di

¹⁰⁰ Nota Miur, prot. Corte dei conti n. 3802 del 21 settembre 2016.

¹⁰¹ Pertanto, non era al momento possibile precisarne il dato relativo alla spesa complessiva. Il sistema consentiva, infatti, di separare gli importi relativi dell'organico di diritto con quelli dell'organico "di fatto". Infatti, il personale di ruolo e i supplenti annuali, per qualunque qualifica (ad eccezione dei docenti di religione in p.g. 2 sono pagati sul p.g. 1 dei capp. 2149, 2154, 2155 e 2156, mentre i supplenti sino al termine delle attività didattiche, per qualunque qualifica, sono pagati sul p.g. 3 dei medesimi capitoli. Soltanto a partire dall'anno 2016, con l'istituzione del nuovo p.g. 10, sui capitoli *stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi* ... è possibile monitorare la spesa relativa al sostegno in deroga.

sostegno, si riferiscono alla nuova struttura di rendicontazione del Miur, sotto l'azione denominata *Interventi di integrazione scolastica degli studenti con bisogni educativi speciali incluse le spese del personale (docenti di sostegno)*, nella quale sono confluiti i nuovi capitoli 2449, 2454, 2455 e 2456, diversificati per ordine scolastico e con piani gestionali diversi sulla spesa concernente la sostituzione del personale docente di sostegno.

Volendo procedere ad una stima della spesa per docenti di sostegno nell'anno 2015, l'amministrazione ha comunicato che, considerata una spesa media di circa 33.000 euro per ciascun docente, nell'anno 2015, sono stati spesi circa 4 miliardi per il sostegno e, circa 1,04 miliardi, sono stati destinati al sostegno in deroga (per 31.000 docenti di sostegno).

Su sollecito di questa Corte, l'amministrazione, nelle memorie aggiuntive, ha fornito dati finanziari più analitici concernenti la sostituzione del personale di sostegno (distinto tra docenti con contratto a tempo determinato annuali e docenti fino al termine delle attività didattiche) per gli anni scolastici 2014-2015 e 2015-2016¹⁰².

Il calcolo della spesa media relativa alle supplenze fa riferimento – come già detto – ad un costo medio di euro 33.000 per ciascun supplente annuale, mentre, per quanto riguarda i supplenti fino al termine dell'attività didattica, il costo medio è di 25.385 euro. Pertanto, la spesa totale per l'anno scolastico 2014/2015 per i supplenti annuali è stata di 137,8 milioni mentre, per il personale docente di sostegno con incarico fino al termine delle attività didattiche, di 1 miliardo. Nell'anno scolastico 2015-2016, il numero dei supplenti annuali è diminuito per effetto della l. n. 107/2015. Infatti, il piano straordinario di assunzioni di docenti a tempo indeterminato rivolto a vincitori e idonei di concorso del 2012 ed agli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, finalizzato a coprire posti comuni e di sostegno rimasti vacanti, ha determinato un'immissione in ruolo dei supplenti con la sola decorrenza giuridica (dal 1° settembre 2015), facendo slittare in avanti quella economica (tra il 1° luglio 2016 e il 1° settembre 2016). Tali docenti sono stati, pertanto, retribuiti come supplenti. Si è stimata una spesa complessiva in euro 56,8 milioni per i supplenti annuali e di 894,4 milioni euro per i docenti di sostegno, con incarico fino al termine delle attività didattiche.

¹⁰² In memorie aggiuntive.

5. Sintesi delle valutazioni sulle azioni per l'integrazione scolastica da parte di organi diversi dalle direzioni generali del Ministero

a) L'Oiv e le relazioni sulla *performance* organizzativa.

L'Organismo di valutazione del Miur, le cui competenze sono state stabilite dal d.lgs. n. 150/2009, ha validato annualmente la relazione predisposta dall'amministrazione, nella quale si dà conto dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi strategici, strutturali e operativi previsti nel corrispondente piano della *performance*.

Interpellato da questa Corte, l'Oiv ha fornito un resoconto sulle attività compiute ed i risultati raggiunti dall'amministrazione, nel periodo 2012-2015 e, per ciascuno degli anni considerati, schede riassuntive delle iniziative intraprese sul territorio da parte degli uffici scolastici regionali (Usr).

Si tratta di una documentazione di carattere generale che non entra nel merito ma che tiene conto della prestazione organizzativa nel suo complesso. Né potrebbe essere altrimenti a causa della limitatezza delle informazioni trasmesse, prime fra tutte quelle derivanti dalle risultanze del controllo di gestione ancora in fase di attivazione.

Per gli anni verificati, a partire dal 2012, l'esame dei documenti, assai simili tra loro, ha evidenziato diverse lacune informative. Inizialmente era il *Dipartimento per l'istruzione* che gestiva il programma, *Iniziativa per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio* cui fa riferimento l'obiettivo strategico: *Lotta alla dispersione scolastica, prevenzione del disagio giovanile e lotta ai fenomeni di tossicodipendenza*; attualmente, è il *Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione*, attraverso la *Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione*, Ufficio IV.

Si sottolinea:

- l'impossibilità di individuare tra più interventi considerati affini quelli specifici per la disabilità e, quindi, rilevarne una loro quantificazione e valutazione;
- la realizzazione dei risultati pari al valore massimo atteso (del 100 per cento) in assenza di parametri specifici ed indicatori di quantità.

b) I risultati del primo Rapporto di autovalutazione delle scuole.

Con d.p.r. n. 80/2013 è stato emanato il regolamento sul Sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione, a decorrere dall'anno scolastico 2014-2015. Si tratta di un processo articolato che si compone di quattro fasi: autovalutazione, valutazione esterna, miglioramento e rendicontazione sociale. Con direttiva n. 11 del 2014, il Miur ha definito le priorità ed i tempi di realizzazione della valutazione per i bienni 2014-2015 e 2016-2017. L'Invalsi ha redatto un *format*, con l'identificazione di 49 indicatori. Le singole scuole possono accertare il loro operato e metterlo a confronto con i dati sia nazionali che locali.

In estrema sintesi, il rapporto di autovalutazione, in relazione ad una serie di domande specifiche (sulle attività di inclusione, sui docenti, sugli alunni con Bes, sui piani didattici personalizzati, sull'accoglienza dei minori stranieri e i temi dell'intercultura), ha evidenziato che:

- coloro che presentano maggiormente difficoltà di studio sono gli alunni con ritmi, livelli di apprendimento, interessi e stile cognitivo che non trovano corrispondenze nel contesto scolastico; portano in classe difficoltà personali e sociali trasformando lo studio e la condotta in un conflitto;
- il monitoraggio e la valutazione dei risultati raggiunti avviene nell'ambito delle riunioni di *team* e di classe oppure nelle riunioni dei gruppi di istituto e in quelle tecniche. Gli interventi risultano efficaci quando tra i docenti c'è sintonia, creatività, scambio di punti di vista, capacità di progettazione trasversale. gli interventi di potenziamento risultano efficaci se mobilitano motivazione intrinseca e capacità di autoregolazione;
- la presenza di docenti formati nelle tecniche di gestione dell'apprendimento è fondamentale in quanto esiste la difficoltà nell'individuazione degli alunni con Bes;
- i finanziamenti per la realizzazione dei progetti di inclusione, la personalizzazione degli apprendimenti e per l'organizzazione dei corsi di alfabetizzazione, nonché in generale per la formazione sulla didattica inclusiva, non risultano adeguati. Le risorse tecnologiche e il materiale da utilizzare per la programmazione personalizzata non sono sempre sufficienti.

c) Le osservazioni conclusive del Comitato sui diritti delle persone con disabilità (Crpd) al primo Rapporto italiano sull'attuazione delle politiche a favore della disabilità.

Come precedentemente esposto, a seguito della ratifica della l. n. 18/2009 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, è stato emanato il d.p.r. 4 ottobre 2013, che prevede l'adozione di un *Programma biennale per le politiche inclusive*. Sono state individuate, pertanto, diverse linee di intervento anche in relazione al tema dell'istruzione (linea di intervento n. 5), in particolare, ai processi formativi ed all'inclusione scolastica.

Il primo Rapporto dell'Italia all'Osservatorio nazionale al Comitato sui diritti delle persone con disabilità con particolare riferimento ad alcune notazioni, ha suscitato meritevole interesse.

Pur apprezzando il dialogo costruttivo tenuto dalla delegazione dello Stato parte, e complimentandosi per l'impegno, negli ultimi tre decenni, ad attuare un sistema di istruzione inclusivo e libero dalla segregazione, il Crpd ha espresso le seguenti condivisibili osservazioni:

- esistenza di molteplici definizioni di disabilità in tutti i settori e nelle regioni che evidenziano un divario territoriale, sociale e di contesto con evidenti ricadute sull'accesso al sostegno ed ai servizi;
- presenza di un legame tra disabilità e accertamento medico-legale non in linea con quello espresso dalla Convenzione;
- insufficienza dei dati a livello nazionale sul numero dei minori con disabilità di età compresa tra 0 e 5 anni, sulla disaggregazione per età, sulla tipologia di disabilità e sul sesso che sono di fondamentale rilevanza per determinare il quadro conoscitivo.

In particolare, sul terreno dell'educazione (art. 24 della Convenzione)¹⁰³, il Comitato ha rilevato che:

- i dati relativi ai reclami e al monitoraggio degli *standard* di accessibilità sono

¹⁰³ L'art. 24 della Crpd obbliga gli Stati ad "assicurare che: a) le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale, in ragione della disabilità e che i minori con disabilità non siano esclusi – in ragione della disabilità – da una istruzione primaria gratuita libera ed obbligatoria o dall'istruzione secondaria; b) le persone con disabilità possano accedere, su base di uguaglianza con altri, all'interno della comunità in cui vivono, ad un'istruzione primaria, di qualità e libera ed all'istruzione secondaria; c) venga fornito un accomodamento ragionevole in funzione di bisogni di ciascuno; d) le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione; e) siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione.

insufficienti e carenti in tutti i settori pubblici;

- i dati ed i relativi indicatori sulla qualità dell'istruzione e dell'inclusione degli studenti con disabilità nella scuola e nelle classi ordinarie, sulla qualità della formazione dei docenti compresa la formazione iniziale e in servizio, sull'educazione inclusiva e sull'attuazione di leggi, decreti e regolamenti sull'educazione inclusiva, sono mancanti;

- l'ausilio di interpreti della lingua dei segni per bambini sordi che ne fanno richiesta non risulta attribuito per tempo oppure risulta inevaso;

- il materiale didattico e di tecnologie di ausilio non raggiunge tutti i destinatari oppure non è assegnato per tempo.

Pertanto, sono seguite per l'Italia specifiche obbligazioni per:

- l'adozione di un piano di azione dotato di risorse sufficienti, con scadenze precise e obiettivi specifici, per monitorare l'attuazione di leggi, decreti e regolamenti per il miglioramento della qualità dell'educazione inclusiva nelle classi, la fornitura del sostegno e la qualità della formazione degli insegnanti a tutti i livelli. Ha richiamato l'attenzione al commento generale n. 4 della Convenzione-Obiettivo n. 4 *Sviluppo sostenibile*, sull'attuazione effettiva della parità di accesso all'istruzione e formazione professionale a tutti i livelli e sull'adeguamento delle strutture scolastiche in modo che siano confacenti e sicure per gli studenti diversamente abili;

- l'assunzione per tutte le indagini statistiche e censimenti di dati di alta qualità, attendibili e tempestivi, disaggregati per reddito, età, sesso, etnia, stato, disabilità, ubicazione geografica ed altre caratteristiche rilevanti a livello nazionale.

Conclusivamente, la Sezione non può che condividere le osservazioni della Crpd, in quanto, anche se la mappatura dello stato di attuazione delle politiche di integrazione scolastica è un'attività complessa e multiforme, una raccolta dati sistematica che comprovi la coerenza delle politiche nazionali con gli obiettivi dei documenti nazionali, europei e internazionali, è opportuna e necessaria. Oltre a definire metodi e procedure di analisi dei dati, occorre che gli stessi siano basati su concetti e definizioni comuni, ispirati all'evidenza numerica e statistica.

Per l'azione di monitoraggio delle azioni intraprese, occorrono indicatori di quantità e qualità della partecipazione all'istruzione e alla formazione, dell'accesso al sostegno, del rendimento scolastico, dell'inserimento nel mondo del lavoro e, per l'efficacia dei sistemi di integrazione scolastica ed indicatori, sull'efficienza della spesa.

CAPITOLO V

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1. La Sezione, pur tenendo conto delle omissioni del Miur di poco ausilio e che si prestano a rilevanti stigmatizzazioni, ha ricostruito la situazione dei finanziamenti erogati per l'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili.

La complessa analisi istruttoria ha evidenziato che, per l'attuazione dell'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili, il Miur ha utilizzato, nel tempo, almeno quattro canali:

- a) la linea di finanziamento attivata nell'ambito della l. n. 104/1992;
- b) le assegnazioni dirette alle istituzioni scolastiche attraverso il Fondo per l'offerta formativa di cui alla l. n. 440/1997. Questa modalità sembra aver prevalso sulla prima seppur in ragione di offrire una maggiore celerità nel trasferimento delle risorse sul territorio;
- c) l'utilizzo episodico di altre risorse derivanti da specifiche norme di legge, ad esempio sui deficit sensoriali, sui Dsa e sui Bes;
- d) le risorse derivanti dai fondi comunitari.

2. In generale, si osserva che:

- sotto il profilo normativo, i principi legislativi si presentano conformi agli indirizzi internazionali ed europei. Tuttavia, nel segmento dell'istruzione, si sottolineano le seguenti criticità:

- a) la certificazione del deficit continua ad essere un'attestazione di natura medico-legale, di conseguenza è un atto amministrativo cui legare l'intervento specifico del docente di sostegno. Si sottolinea che la classificazione internazionale (Icf) non predispone un ordinamento delle persone diversamente abili bensì degli stati di salute ad essi collegati;
- b) la mancata pubblicazione, dal 2011, della relazione sullo stato delle politiche per l'integrazione, ha determinato di fatto una carenza di informazioni a danno della trasparenza della gestione delle risorse, dell'interdisciplinarietà degli interventi e,

più in generale, di una direzione strategica di governo. Il citato d.lgs. n. 66/2017, con la ricostituzione dell'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica presso il Miur, potrebbe avviare una nuova stagione dedicata all'individuazione di obiettivi specifici, all'analisi di leggi, decreti ed il loro impatto per una qualità dell'istruzione;

- c) è lontana la realizzazione di un sistema integrato di fonti informative. Sono essenziali a tal fine: l'adozione di un sistema di rilevazione statistica nazionale di dati quantitativi (accesso e frequenza, esito scolastico e risultati curriculari) e l'attivazione di un monitoraggio-valutazione dei percorsi di integrazione con indagini dettagliate e sostanziali che consentano di stimare il rapporto costi-benefici sulle questioni legate alla qualità dell'integrazione. Occorre definire indicatori delle prestazioni, calibrati su risorse umane, strutture scolastiche e interventi adeguati, in ragione anche dei bisogni educativi e assistenziali, al fine di supportare la programmazione delle risorse economiche. Anche in questo caso, si confida nello strumento dell'Anagrafe nazionale dello studente, oggi operante, nonché sull'azione dei due Osservatori in capo al Miur e al Ministero del lavoro;

- sotto il profilo dell'organizzazione, l'obiettivo principale del legislatore era quello di attivare tutti gli strumenti e le risorse presenti nella comunità, accostando il sistema di istruzione ai bisogni del singolo (dimensione locale e di relazione). Tuttavia, la coesistenza di enti e soggetti (scuola, enti locali e servizi sanitari) con responsabilità, interesse e organizzazioni diverse ha mostrato la farraginosità dell'impianto, con la genericità delle intese ed un'estrema frammentarietà degli interventi. La complessità dei processi di integrazione richiede, invece, un coordinamento ed una sinergia tra soggetti competenti che, in base ad una direzione strategica, definiscano, in termini strutturali, gli elementi minimi e vincolanti per realizzare interventi ed azioni sul territorio. Occorre, pertanto, nel rispetto delle competenze, vigilare sull'adeguatezza e la qualità degli accordi di programma sottoscritti e sulla loro oggettiva praticabilità;

- sotto il profilo gestionale, i diversi passaggi normativi con i quali si è sviluppato il processo di integrazione e quelli specifici nel segmento della scuola, l'intreccio tra i diversi livelli di competenza (comunitaria, nazionale, regionale, comunale, di istituto) e di risorse finanziarie appositamente dedicate, infine, la presenza di una pluralità di organi a livello

di amministrazione centrale e periferico che – con funzioni differenti – si occupano della gestione di diversi capitoli gestionali, hanno reso difficile una verifica degli interventi in relazione agli specifici finanziamenti.

Si auspica, alla luce della recente riforma della scuola e delle modifiche intervenute sul bilancio dello Stato nonché sul ciclo della *performance*, un riordino delle scritture contabili del circuito della spesa del Miur che consenta di individuare, monitorare e valutare l'intero flusso di spesa in materia, a livello centrale e periferico.

Riprendendo, poi, le osservazioni mosse dal Comitato dei diritti sulle persone con disabilità, la Sezione sottolinea che una concreta integrazione passa attraverso l'assegnazione di risorse economiche certe e continue.

3. Seppur la Corte costituzionale (sent. n. 275 del 2016) abbia ricordato che i bisogni dei disabili generano diritti di estrema valenza, non comprimibili neanche dal legislatore ordinario, si osserva che l'elevata civiltà dei principi legislativi non sembra aver trovato adeguata attuazione per le seguenti ragioni:

- difficoltà di coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali e le istituzioni scolastiche;
- inadeguatezza della capacità previsionale dell'amministrazione (programmazione) e ritardi nell'erogazione delle risorse alle scuole;
- mancanza di chiarezza delle procedure operative;
- debolezza operativa degli accordi tra enti locali, organi scolastici e Asl;
- carenza di informazioni ispirate all'evidenza statistica e numerica dei dati;
- incertezza ed episodicità delle risorse finanziarie.

4. Nel periodo 2012-2017, le risorse erogate risultano pari a circa 42,4 milioni, di cui 6 relative alle spese per attrezzature e ausili didattici.

Volendo procedere ad una stima della spesa per docenti di sostegno nell'anno 2015, l'amministrazione inizialmente ha riferito che, considerata una spesa media di circa 33.000 euro per ciascun docente, nell'anno 2015, sono stati pagati circa 4 miliardi per il sostegno cui si aggiungono circa 1,04 miliardi destinati al sostegno in deroga (per 31.000 docenti di sostegno).

Su sollecito di questa Corte, l'amministrazione ha trasmesso, nelle memorie aggiuntive, dati finanziari più analitici concernenti la sostituzione del personale di sostegno (distinto tra docenti supplenti, con contratto a tempo determinato annuali, con contratto a tempo determinato non annuali) per gli anni scolastici 2014-2015 e 2015-2016¹⁰⁴.

Il costo medio di ciascun supplente annuale è equivalente a 33.000 euro mentre per i supplenti con incarico fino al termine dell'attività didattica è di 25.385 euro; pertanto, la spesa totale per l'anno scolastico 2014/2015 per i primi (supplenti annuali) è stata di euro 137,8 milioni e, per i secondi (personale docente di sostegno con incarico fino al termine delle attività didattiche), di 1 miliardo.

Nell'anno scolastico 2015-2016, il numero dei supplenti annuali è diminuito per effetto della l. n. 107/2015. Infatti, il piano straordinario di assunzioni di docenti a tempo indeterminato rivolto a vincitori e idonei di concorso (2012) e agli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, finalizzato a coprire posti comuni e di sostegno rimasti vacanti, ha determinato un'immissione in ruolo dei supplenti ai fini della sola decorrenza giuridica (dal 1° settembre 2015), facendo slittare in avanti quella economica (tra il 1° luglio 2016 e il 1° settembre 2016). Tali docenti sono stati, pertanto, retribuiti come supplenti. Si è stimata una spesa complessiva in euro 56,8 milioni per i supplenti annuali e di 894,4 milioni euro per i docenti di sostegno, con incarico fino al termine delle attività didattiche.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nel quadro di contenimento degli andamenti di finanza pubblica, ha sottolineato la criticità relativa all'aumento dei posti di sostegno (docenti titolari + posti in deroga), sollecitando il Miur a fornire in fase di preventiva determinazione del fabbisogno di ore di sostegno, indicazioni puntuali ai soggetti coinvolti (istituzioni scolastiche e Gloh), affinché all'atto della predisposizione del Piano educativo individuale (Pei) sia considerato che:

- il sostegno in deroga va fornito dopo l'esperimento di ogni altro utile rimedio;
- l'utilizzo delle risorse umane di sostegno sia finalizzato alla sola educazione e istruzione, tenuto conto che le attività di assistenza sono delegate agli enti territoriali;
- per l'azione didattica di integrazione, si deve tener conto sia dei docenti di sostegno che degli altri docenti di classe;

¹⁰⁴ In memorie aggiuntive.

- le risorse di sostegno sono complessivamente assegnate alle istituzioni scolastiche o a reti di scuole e non a ciascun alunno.

La Corte dei conti non può che condividere tali indicazioni, ribadendo l'importanza di un sistema tempestivo, sia di raccolta dati, sia di verifica e valutazione delle azioni e dei risultati conseguiti per l'attuazione delle politiche di integrazione scolastica.

Va fatto, altresì, cenno, che il d.lgs. n. 66/2017 tenta di dare soluzione anche alla problematica relativa alla mancata professionalizzazione e ruolo dei docenti, che resta di fondamentale rilevanza per le politiche inclusive.

5. Quanto al personale Ata, si osserva che anche questa categoria di dipendenti potrebbe risultare fondamentale per l'ausilio a taluni alunni, ma il numero di tali dipendenti va scemando per effetto delle previsioni di cui all'art. 1, c. 344, l. n. 190/2014, che impone una riduzione dei posti, nel 2015, pari a 2.020 unità¹⁰⁵. Del tutto inevasa è rimasta – seppur annunciata nei provvedimenti – una loro riqualificazione; in tal senso si intravede un superamento di tale criticità con il dispositivo introdotto dall'art. 13, c. 3, d.lgs. n. 66/2017.

6. Per quanto attiene all'utilizzo dei fondi comunitari, la competenza è della Direzione generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale. Per il Pon 2007-2013, le risorse sono state pari a euro 1.485.929.492. Per il periodo 2007-2013, invece, sono state pari a euro 495.309.830. La documentazione trasmessa ha evidenziato che i programmi operativi della gestione Miur si sono concentrati nelle c.d. regioni “Convergenza” prevalentemente su tre direzioni:

- la formazione sia per studenti che per i docenti per un totale complessivo di euro 949.126,79 dal 2013 al 2016;
- la qualità degli ambienti di apprendimento (dall'abbattimento delle barriere architettoniche alla sicurezza edifici all'efficienza energetica);
- le attrezzature di ausilio (Pon 2014-2020).

¹⁰⁵ Corte dei conti: Relazione sul rendiconto generale dello Stato, 2016, pp. 200 e ss.

7. L'Organismo di valutazione del Ministero (Oiv), che ha coordinato le diverse direzioni generali e gli Usr per i quesiti posti da questa Corte, ha fornito un quadro generale delle attività poste in essere in relazione agli obiettivi strategici individuati dal Ministro. La documentazione pervenuta attiene ad una valutazione generica che non entra nel merito delle attività svolte e dei conseguenti risultati raggiunti, ma tiene conto della *performance* organizzativa complessiva in linea con gli obiettivi prioritari individuati dal Ministro.

Sul punto, la Sezione rileva positivamente la modifica introdotta nel bilancio dello Stato che, a partire dal 1° gennaio 2017, dovrebbe ridefinire il ruolo dell'Oiv sino a portarlo ad interagire con il vertice per la formulazione delle note integrative. In particolare, esso dovrebbe:

- fornire supporto all'amministrazione sul piano metodologico;
- verificare la correttezza dei processi di misurazione;
- attuare il monitoraggio, la valutazione e rendicontazione della *performance* organizzativa e individuale;
- controllare la corrispondenza tra programmazione economico-finanziaria e pianificazione strategico-gestionale.

APPENDICE
Approfondimenti

Appendice - Approfondimenti

Per alcuni approfondimenti si rinvia a quanto segue.

Gli atti internazionali ed il raggiungimento di omogenee definizioni e qualificazioni di disabilità.

La considerazione delle persone diversamente abili e le modalità di definizione dei loro diritti hanno trovato, partendo da tempo risalente, uno sviluppo di maturità civile ed umana sempre più approfondito. Si è già accennato alla Convenzione Onu sulla disabilità in generale, la quale, focalizzando l'impegno degli Stati sui diritti delle persone con disabilità, abbandona definitivamente la visione della *non-abilità* come malattia a favore di un cambiamento di natura culturale: mutare gli interventi in favore delle persone con disabilità, da una modalità settoriale e frammentaria, ad un approccio globale per una società pienamente inclusiva e un ambiente a misura di tutti.

Le procedure contenute nella seconda parte della Convenzione, oltre a garantire il rispetto e l'adempimento degli obblighi convenzionali, prevedono un sistema di monitoraggio basato sulla redazione di rapporti periodici da parte degli Stati contraenti. Il Comitato Onu ne analizza l'attuazione nei paesi che l'hanno ratificata, organizza delle giornate dedicate a temi specifici e redige i "commenti generali", utili ad interpretare correttamente le disposizioni.

Tra i principi generali in grado di fornire un orientamento ai Governi, viene data particolare rilevanza allo sviluppo delle capacità dei minori con disabilità e il rispetto dei loro diritti a preservare la propria identità.

Gli aspetti definitivi, assumendo una dimensione internazionale, favoriscono non solo precisi scambi di indirizzi e pedagogie ma anche omogeneità di finanziamenti (ad esempio nel caso dei fondi europei).

La Convenzione, come detto, è stata ratificata dall'Italia con la l. n. 18, il 3 marzo 2009, e annuncia l'obbligo da parte degli Stati di redigere un programma di azione biennale per la promozione dei diritti, nonché una relazione al Parlamento sui dati relativi allo stato di attuazione delle politiche a favore della disabilità, peraltro già prevista dall'art. 41, c. 8, l. n. 104/1992.

Con fonti di grado secondario è stata adottata la classificazione medica internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (Icf) da cui è derivata anche la nozione di Bisogno educativo speciale (Bes), come accolta nella direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012.

Secondo l'Icf, come sopra già definita, *il Bisogno educativo speciale è qualsiasi difficoltà evolutiva di funzionamento, permanente o transitoria, in ambito educativo, dovuta all'interazione dei vari fattori di salute e che necessita di educazione speciale individualizzata.*

Si distingue fra:

- alunni con disabilità (categoria A): disabilità o deficit definibili in termini medico-sanitari, che derivano da carenze organico-funzionali attribuibili a menomazioni e/o patologie organiche (deficit sensoriali, motori o neurologici). Nel nostro paese, le certificazioni ed i finanziamenti di cui alla l. n. 104/1992 riguardano questa categoria;

- alunni con difficoltà (categoria B): difficoltà emotive e comportamentali o specifiche difficoltà di apprendimento (Dsa, come dislessia). Il Bes scaturisce da problemi di interazione tra lo studente e il contesto educativo (la l. n. 170/2010 riguarda specificamente i Dsa);

- alunni con svantaggi (categoria C): problemi dovuti all'ambiente socio-economico,

culturale e socio-linguistico di provenienza.

Il sistema italiano è un sistema di inclusione: una scelta irrinunciabile per rispondere adeguatamente a tutte le situazioni di difficoltà degli studenti durante il percorso scolastico (disabilità, problematicità, svantaggi). Tali situazioni sono ricondotte a due gruppi principali:

1. le condizioni già oggetto di interventi regolati da una normativa (l. n. 104/1992; l. n. 170/2010);

2. le altre situazioni citate dalla c.m. del Miur n. 8/2013 che si riferiscono ai bisogni educativi speciali e all'organizzazione territoriale per l'inclusione, e quelle previste dalla l. n. 53/2003 in tema di livelli essenziali di prestazione per l'istruzione e la formazione.

Il complessivo modello nazionale di inclusione, dunque, sembra recepire integralmente le indicazioni internazionali che guardano alla salute e al benessere di tutti gli individui come esito di un'interazione complessa di molteplici fattori, in un'ampia prospettiva bio-psico-sociale.

I conseguenti atti sul piano europeo.

In Europa, sin dagli albori dell'istituzione dell'Unione europea, esiste un ampio spazio normativo dedicato ai diritti fondamentali: dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu) sulla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali alle disposizioni contenute nei vari trattati (anche sotto forma di dichiarazioni incluse nell'Atto finale) in materia di non discriminazione¹⁰⁶, sino ad arrivare alla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue¹⁰⁷.

A partire dal luglio 1986, il Consiglio Ue ha esortato i paesi membri ad intraprendere politiche, interventi e misure per assicurare ai soggetti diversamente abili, eque possibilità nel campo dell'occupazione e della formazione professionale.

Nel corso degli anni, lo stesso principio è stato più volte ribadito nelle risoluzioni del 1992 e del 1996¹⁰⁸ e nelle comunicazioni/decisioni della Commissione europea per una *società senza ostacoli*.

Per l'attuazione, sono state individuate risorse *ad hoc* nel Fondo sociale europeo, principale strumento attraverso cui gli Stati membri partecipano anche con quote di finanziamento nazionale (c.d. co-finanziamento).

Nel 2003, in occasione dell'Anno europeo delle persone con disabilità, è stato predisposto per il periodo 2004-2010, un Piano d'azione sulle pari opportunità.

L'Unione europea, pur non avendo ancora approvato formalmente la proposta della Commissione contro le discriminazioni del 2008, ha attivato nel 2010 il programma *Strategia europea sulla disabilità* con l'intenzione di migliorare l'attuazione e la legislazione in materia di diritti.

La citata Convenzione internazionale Crpd è entrata in vigore nella Ue il 27 novembre 2011.

Nel campo dell'educazione, ulteriore strumento è rappresentato dall'*Agenzia europea per lo sviluppo dell'istruzione degli alunni disabili*, oggi *Agenzia europea per i bisogni educativi speciali e l'istruzione inclusiva*, organizzazione indipendente ed autonoma, sostenuta dai ministeri dell'istruzione dei paesi membri.

¹⁰⁶ Nel 1997, il Trattato di Amsterdam: in particolare gli artt. 6, 12 e 13; nel 2007, il Trattato di Lisbona sulle pari opportunità.

¹⁰⁷ La Carta è stata proclamata ufficialmente a Nizza nel 2000 a seguito del trattato di Lisbona, è stata dichiarata vincolante per gli Stati.

¹⁰⁸ Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri del 20 dicembre 1996 sulle pari opportunità per i disabili. Carta di Lussemburgo: *Una scuola per tutti*.

L’Agenzia è stata più volte coinvolta in attività di rilievo che si sono concluse con la pubblicazione di *dossier* ricognitivi e rapporti di informazione riguardanti soprattutto l’utilizzo delle nuove tecnologie nell’educazione inclusiva¹⁰⁹.

Recentemente, è stato riproposto il progetto di cooperazione comunitaria per l’istruzione e la formazione (ET 2020) con i seguenti principali obiettivi strategici: la promozione dell’equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva perché ciascun cittadino, a prescindere dalla propria situazione personale, sociale ed economica, possa continuare a sviluppare competenze professionali per tutta la vita.

Per il periodo 2016-2020, l’istruzione inclusiva si concentra sull’uguaglianza, la non discriminazione, la promozione delle competenze civiche e la comprensione reciproca dei valori democratici.

Per garantire la partecipazione allo studio degli alunni diversamente abili, le politiche e le prassi educative in Europa continuano a rimandare a modelli che seguono linee di approccio diverse a seconda del paese: da quelle ordinarie (unidirezionali¹¹⁰) a quelle basate sulla differenziazione (bidirezionale¹¹¹) o ad un connubio delle stesse (multidirezionale¹¹²).

L’evoluzione della normativa in materia di disabilità a livello statale.

In Italia, nel corso del tempo, si sono sviluppate idee differenti di disabilità: in via generale, si è abbandonata la concezione *segregativa* per una *inclusiva*, passando attraverso quella dell’integrazione.

Il modello organizzativo viene strutturato in base al coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali e mediante lo sviluppo di un sistema a rete sul territorio.

A livello concettuale – come già espresso – viene superato il modello medico-individuale, e viene creato il supporto legislativo per diritti esigibili secondo i contenuti espressi dalla comunità internazionale¹¹³.

Dunque, al centro, c’è l’individuo ed i suoi bisogni e lo Stato si fa promotore di una integrazione piena della persona diversamente abile nell’ambito familiare e sociale, educativo e professionale e lavorativo¹¹⁴ (obbligo/dovere), interpretando così una *volontà civile*.

I passaggi più significativi dell’evoluzione legislativa risalgono al periodo compreso tra gli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo¹¹⁵, con una battuta di arresto ed una ripresa alla fine degli

¹⁰⁹ Ad esempio: nel periodo 1999-2001, *Nuove tecnologie e bisogni educativi speciali*; nel 2003, *L’integrazione dei disabili*. Tra il 2010 e il 2011, revisionando le prassi per l’impiego di *Nuove tecnologie nell’educazione delle persone con disabilità* in collaborazione con l’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura *Institute for Information Technologies in Education (Unesco IITE)* e, più recentemente, realizzando un aggiornamento sulle *Nuove tecnologie per l’inclusione* che sottolinea le criticità dal punto di vista dell’utilizzo. Sempre nel 2011: *Progetto Life Long Learning sui Migliori risultati scolastici in termini di qualità*.

¹¹⁰ Italia, Spagna, Grecia, Portogallo, Svezia, Islanda, Norvegia e Cipro in Quaderni Eurydice, *Rapporto su L’integrazione dei disabili in Europa*, 2003.

¹¹¹ Svizzera, Belgio e, in parte, la Germania.

¹¹² Danimarca, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Austria, Finlandia, Inghilterra, Lituania, Liechtenstein, Repubblica ceca, Estonia, Lituania, Polonia e Slovenia. V. anche Quaderni Eurydice n. 23.

¹¹³ Sempre in l. n. 18/2009: adozione della classificazione Oms.

¹¹⁴ Art. 14 l. n. 328/2000.

¹¹⁵ In sintesi: negli anni ‘60/70 la prima legge organica n. 482/1968 sul collocamento obbligatorio dei disabili; la l. n. 118/1971 che stabilisce il diritto all’istruzione obbligatoria delle persone con disabilità; il d.p.r. n.

anni Ottanta e, poi, Novanta.

Inizialmente, si trattava di norme di *maggior protezione* legate ad alcune categorie di invalidità civile, cecità, sordomutismo, orfani e vedove nell'ambito del lavoro¹¹⁶.

Dalla fine degli anni Settanta, si sviluppa un processo che conduce all'affermazione più generale dei diritti sociali, in particolare del diritto alla salute: l'art. 2 della l. n. 833/1978¹¹⁷, che sancisce la promozione, il mantenimento ed il recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini.

Sul finire degli anni Ottanta, la sentenza n. 215 della Corte costituzionale (1987) ha fissato il diritto pieno ed incondizionato all'integrazione delle persone con disabilità nell'ambito di ogni ordine di istruzione compresa l'università.

Punto di riferimento fondamentale degli interventi sulla disabilità è la già citata l. n. 104/1992¹¹⁸, nella portata applicativa conferitale dai principi espressi successivamente nelle diverse pronunce della Corte costituzionale (in particolare, in corrispondenza delle riduzioni di spesa del Miur e degli enti locali) che, già nel 2010 ed ancora più recentemente, nel 2016 (sentenza n. 275), hanno ribadito che i vincoli del pareggio di bilancio sono in palese violazione costituzionale di diritti esigibili, oggetto di specifica tutela. In special modo, quest'ultima sentenza rileva che le esigenze di bilancio non hanno carattere assoluto e, una volta identificato "il nucleo invalicabile di garanzie minime" per gli interessati, è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione, collocando il diritto all'integrazione tra i diritti fondamentali della persona e del cittadino.

La l. n. 104/1992 continua ad essere un punto di riferimento fondamentale.

Come accennato, ai sensi dell'art. 41, c. 8, della citata legge, è fatto obbligo al Governo di presentare una relazione sullo stato di attuazione delle politiche e degli interventi da attuare per l'integrazione delle persone con disabilità. L'ultima relazione è stata presentata nel 2011 (Doc. LXXIX, n. 1)¹¹⁹, a firma del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Si trattava di un resoconto esaustivo sia degli aspetti quantitativi dell'integrazione della disabilità nei differenti ambiti della pubblica amministrazione, sia delle politiche e delle risorse assegnate, con l'indicazione degli stanziamenti ordinari, dei fondi, delle integrazioni anche a livello regionale. I

970/1975 che introduce nell'ordinamento scolastico la figura dell'insegnante di sostegno; la l. n. 360/1976 sull'opzione per scuola speciale o scuola comune; la l. n. 517/1977 sul principio dell'integrazione nella scuola ordinaria, dei bambini con difficoltà, fin dalla scuola materna. E poi, la l. n. 13/1989, Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati; la l. n. 9/1999 che estende il diritto all'innalzamento dell'obbligo scolastico agli alunni disabili; la l. n. 69/2000: Interventi finanziari per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con *handicap*; la l. n. 328/2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; la l. n. 53/2003, con cui viene affidata la delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

¹¹⁶ In effetti, la l. n. 482/1968, Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private, successivamente superata dalla l. n. 68/1999, disponeva una serie di norme a sostegno dell'occupazione ancorando ad una quota determinata le assunzioni obbligatorie in ogni ambito e ramo del lavoro.

¹¹⁷ L'attuazione del servizio sanitario nazionale compete allo Stato, alle regioni e agli enti locali territoriali, garantendo la partecipazione dei cittadini. A seguire, l. n. 180/1978, l. n. 502/1992, Riordino della disciplina in materia sanitaria.

¹¹⁸ Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone *handicappate*.

¹¹⁹ Precedentemente la relazione era a firma del Ministro per la solidarietà.

dati si riferivano alle annualità 2006-2008.

Stante la pluralità dei soggetti istituzionali coinvolti a vari livelli, confermava l'importanza di portare ad unità la complessità delle azioni, per verificare e monitorare la gestione dei plurimi interventi previsti per l'attuazione delle politiche inclusive delle persone con disabilità nella società¹²⁰ e, per quanto qui riguarda, nella scuola.

Negli anni Duemila, una serie di disposizioni ha ampliato ed integrato le precedenti norme¹²¹. All'indomani della presentazione del *Progetto Icf in Italia*, il Ministero del *welfare*, nello sposare la filosofia della "Classificazione internazionale del funzionamento della disabilità" dell'Oms¹²² e nel sottolineare che la disabilità non è un problema dei singoli cittadini che ne sono colpiti o delle loro famiglie, ha inteso rafforzare l'impegno di tutta la comunità e delle sue istituzioni per una effettiva integrazione.

La l. n. 328/2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) ha individuato nella realtà territoriale (il comune) il centro di direzione per i progetti di vita anche delle persone in situazione di *handicap*. Successivamente, il d.p.r. 3 maggio 2001 ha disposto, per favorire il riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali, l'adozione di un Piano nazionale e di piani regionali, e, in particolare, del Programma di azione per le politiche dell'*handicap* (periodo 2000-2003). Il recente d.lgs. n. 66/2017, conferma, ancora una volta, la centralità dei comuni che, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale.

Il trasferimento di funzioni al sistema dei governi territoriali – va fin da ora detto – necessita, tuttavia, di un coordinamento tra i molti soggetti istituzionali coinvolti: gli accordi di programma (di cui all'art. 13, c. 1, lett. a, l. n. 104/1992)¹²³ costituiscono lo strumento più efficace per garantire la realizzazione di progetti educativi specifici.

La legge finanziaria per il 2001 (n. 388/2000), all'art. 80, c. 17, nel determinare le risorse finanziarie per la gestione del *Fondo nazionale per le politiche sociali* (art. 59, c. 44, l. 27 dicembre 1997, n. 449), con effetto dal 1° gennaio 2001, ha fatto confluire in esso anche quelle relative alla l. n. 104/1992¹²⁴.

A conclusione dell'Anno europeo del disabile (2003), il legislatore ha esteso l'accesso dei soggetti

¹²⁰ A partire dal 15 marzo 2009, per effetto della l. n. 18/2009 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd), già citata, è oggi l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità che si occupa di redigere ogni due anni, entro il 15 aprile, la raccolta dei dati statistici che illustrano lo stato di avanzamento degli interventi, con riferimento anche alle diverse realtà territoriali ed in relazione ai principi espressi nella l. n. 104/1992.

¹²¹ La l. n. 53/2000 sulla maternità e paternità, la legge quadro n. 328 dello stesso anno in materia di riforma dell'assistenza sociale con il trasferimento delle competenze statali alle regioni, la l. n. 383/2000 in materia di associazioni di promozione sociale.

¹²² Approvata con risoluzione del 22 maggio 2001.

¹²³ Gli accordi "sono finalizzati alla predisposizione, attuazione e verifica congiunta di progetti educativi, riabilitativi e di socializzazione individualizzati, nonché a forme di integrazione tra attività scolastiche e attività integrative extrascolastiche. Negli accordi sono altresì previsti i requisiti che devono essere posseduti dagli enti pubblici e privati ai fini della partecipazione alle attività di collaborazione coordinate".

¹²⁴ La l. 27 dicembre 2002, n. 289, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003), all'art. 46, c. 1, ha prescritto che il *Fondo nazionale per le politiche sociali* di cui all'art. 59, c. 44, della l. 27 dicembre 1997, n. 449, e s.m., è determinato dagli stanziamenti previsti per gli interventi disciplinati dalle disposizioni legislative indicate all'art. 80, c. 17, della l. 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni e dagli stanziamenti previsti per gli interventi, comunque finanziati a carico del Fondo medesimo, disciplinati da altre disposizioni. Gli stanziamenti affluiscono al Fondo senza vincolo di destinazione.

disabili agli strumenti informatici, superando il *digital divide* attraverso l’emanazione della l. n. 4/2004 (c.d. legge Stanca)¹²⁵.

Relativamente al periodo compreso tra il 2006 e il 2008, va fatto riferimento all’emanazione della l. n. 67/2006, sulla tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione per la parità di trattamento fra le persone ed al d.p.c.m. n. 185/2006 che approva le nuove modalità di certificazione attraverso i parametri definiti dall’Oms.

In questi anni, le leggi finanziarie 2007 e 2008 ed i decreti legge successivi (nn. 112, 137 e 154 del 2008) intervengono sul parametro degli organici del personale di sostegno anche in vista di una maggiore stabilità del sistema, aprendo, però, la strada al contenzioso. Nel 2010, infatti, interviene la sentenza della Corte costituzionale n. 80, che nel dichiarare l’illegittimità costituzionale dei commi 413 e 414, art. 2 della legge finanziaria del 2008 (limite massimo dei posti di sostegno e divieto di assunzione insegnanti in deroga), dichiara che le disposizioni sono in contrasto con il quadro normativo internazionale, costituzionale e ordinario, nonché con la consolidata giurisprudenza della stessa Corte a protezione delle persone diversamente abili.

Si richiama, infine, l’attenzione sul d.p.r. 4 ottobre 2013 che, ai sensi dell’art. 3, l. n. 18 citata, ha stabilito l’adozione di un *Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l’integrazione* da parte dell’Osservatorio nazionale presso il Ministero del lavoro. Tra gli ulteriori compiti del nuovo organismo: la promozione della raccolta dei dati statistici che illustrano la condizione di disabilità, la predisposizione della relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle politiche ai sensi del citato art. 41, c. 8, l. n. 104/1992 e, infine, il coordinamento per l’attuazione delle disposizioni convenzionali.

Un cenno anche ai diversi disegni di legge (*ex multis*: Legislatura XVII - Disegno di legge Senato n. 2598 dell’11 novembre 2016 e n. 1848 del 23 marzo 2015), in quanto evidenziano un dibattito ancora in corso sul tema.

* * *

I fase: risorse previste nel periodo 1992-1999.

Inizialmente, la gestione degli interventi era posta in capo al provveditore agli studi, sui seguenti capitoli di bilancio:

¹²⁵ La l. 9 gennaio 2004, n. 4, Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, contiene, altresì, le seguenti definizioni: a) "accessibilità": capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie compensative o configurazioni particolari; b) tecnologie compensative: strumenti e le soluzioni tecniche, *hardware* e *software*, che permettono alla persona disabile, superando o riducendo le condizioni di svantaggio, di accedere alle informazioni e ai servizi erogati dai sistemi informatici. Il d.p.r. 1° marzo 2005, n. 75, Regolamento di attuazione della l. 9 gennaio 2004, n. 4, per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, e il d.m. 8 luglio 2005, sui requisiti tecnici e i diversi livelli per l'accessibilità agli strumenti informatici, stabiliscono le linee guida recanti i requisiti tecnici e le metodologie per la verifica dell'accessibilità dei siti Internet, nonché i programmi di valutazione assistita utilizzabili a tale fine. Alla base, il concetto della personalizzazione della didattica, fondamentale per il processo di integrazione nella scuola.

Prospetto A - Autorizzazioni di spesa conferite dalla legge quadro per l'integrazione scolastica

(in lire)

Disposizioni di legge e finalità	Stanziamenti
Art. 13, c. 1, lett. b): attrezzature e strumentazione per le scuole	8 miliardi
Art. 13, c. 1 lett. e): avvio sperimentazioni negli istituti di ricerca	4 miliardi
Art. 14: formazione sull'integrazione del personale docente	4 miliardi e 538 milioni
Art. 15: oneri di funzionamento dei gruppi di lavoro (ex Glis, oggi Glir)	2 miliardi

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Attraverso la lettura delle relazioni sullo stato di attuazione delle politiche sull'*handicap* di quegli anni, si è potuto ricostruire il seguente prospetto esplicativo della provvista finanziaria, ripartita a livello regionale in base al citato criterio dimensionale (n. alunni in condizione di *handicap* per provincia).

Prospetto B - Ripartizione delle risorse per l'integrazione scolastica

(in lire)

Capitoli	Denominazione/Finalità	Risorse attribuite	
		Anno 1996	Anno 1998
Cap. 1149	Dotazione alle scuole di attrezzature e tecniche e sussidi didattici	7.520.000.000	7.840.000.000
Cap. 1150	Sperimentazione didattica di cui al d.p.r. n. 419/1974	3.760.000.000	3.920.000.000
Cap. 1151	Formazione docenti specializzati	14.265.720.000	5.886.108.120
Cap. 1152	Funzionamento attività Glip ¹²⁶	1.380.000.000	1.960.000.000
Totale		25.927.120.000	19.606.108.120

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Come precedentemente esposto nel quadro normativo, in questo periodo sono intervenute due importanti riforme.

La prima è legata alla citata autonomia scolastica, da sostenersi con appositi finanziamenti¹²⁷ della citata l. n. 440/1997, che istituì nello stato di previsione del bilancio del Ministero, il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi¹²⁸. Si

¹²⁶ Gruppi di lavoro interistituzionali provinciali.

¹²⁷ L. n. 59/1997.

¹²⁸ Destinato alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica, all'introduzione dell'insegnamento di una seconda lingua comunitaria nelle scuole medie, all'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico, alla formazione del personale della scuola, alla realizzazione di iniziative di formazione *post* secondaria non universitaria, allo sviluppo della formazione continua e ricorrente, agli interventi per l'adeguamento dei programmi di studio dei diversi ordini e gradi, ad interventi per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico, alla realizzazione di interventi perequativi in favore delle

tratta di risorse aggiuntive¹²⁹ che, nel quadro dell'attuazione della flessibilità organizzativa e didattica della scuola, integrano la dotazione finanziaria di ciascuna istituzione scolastica all'interno del proprio Piano dell'offerta formativa (Pof) e sono destinate altresì anche alla copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali europei¹³⁰.

Per realizzare iniziative anche con riferimento alla disabilità, con circolare ministeriale n. 446 del 10 novembre 1998, vennero forniti una serie di chiarimenti per l'utilizzo di tali risorse; infatti – nel caso in cui non fosse possibile accedere alle risorse della l. n. 104/1992 – il provvedimento precisava che potevano essere sostenuti progetti sperimentali e anche di formazione per l'integrazione scolastica di alunni con disabilità¹³¹.

In particolare, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 440/1997, le direttive ministeriali individuavano tra gli interventi prioritari le seguenti iniziative a favore dell'integrazione scolastica: per gli *alunni ricoverati in ospedale o in regime di day hospital*, per la *formazione e*, in forza dell'art. 40, c. 3, della l. n. 449/1997¹³², per *l'acquisizione di strumenti tecnici ed ausiliari didattici per lo sviluppo delle potenzialità e per l'aggiornamento del personale*.

Nell'esercizio finanziario 1998, la relazione sullo stato di attuazione delle politiche per l'*handicap*¹³³ riportava un'assegnazione aggiuntiva di 3 miliardi di lire, resi disponibili dal Fondo in questione.

Gli stanziamenti previsti dalla l. n. 440/1997 hanno continuato a subire consistenti modifiche per effetto sia di ulteriori disposizioni normative, sia dell'ampliamento delle finalità del Fondo stesso¹³⁴. In particolare, nel 1999, l'art. 1 della l. n. 9/1999, *Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione*, prevedeva, al c. 9, per gli alunni portatori di *handicap*, un'autorizzazione

istituzioni scolastiche tali da consentire, anche mediante integrazione degli organici provinciali, l'incremento dell'offerta formativa, alla realizzazione di interventi integrati, alla copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell'Unione europea.

¹²⁹ In d.m. 29 maggio 1998, n. 251.

¹³⁰ In direttiva ministeriale n. 252 del 29 maggio 1998.

¹³¹ D.m. n. 251/1998, art. 1, lett. c): Articolazione flessibile del gruppo classe, delle classi o sezioni anche nel rispetto del principio dell'integrazione scolastica degli alunni con *handicap* (normativa di riferimento l. n. 517/1977; l. n. 148/1990; art. 14 l. n. 104/1992; artt. 5, 7, 10, 126, 128, 167 e 491 d.lgs. n. 297/1994; art. 2 l. n. 352/1995. Direttiva ministeriale n. 252/1998; punto 1 lett. a), direttiva n. 175/2000.

¹³² Art. 40, c. 3. La dotazione organica di insegnanti di sostegno per l'integrazione degli alunni *handicappati* è fissata nella misura di un insegnante per ogni gruppo di 138 alunni complessivamente frequentanti gli istituti scolastici statali della provincia, assicurando, comunque, il graduale consolidamento, in misura non superiore all'80 per cento, della dotazione di posti di organico e di fatto esistenti nell'anno scolastico 1997-1998, fermo restando il vincolo di cui al primo periodo del comma 1. I criteri di ripartizione degli insegnanti di sostegno tra i diversi gradi di scuole ed, eventualmente, tra le aree disciplinari dell'istruzione secondaria, nonché di assegnazione ai singoli istituti scolastici sono stabiliti con i decreti di cui al comma 1, assicurando la continuità educativa degli insegnanti di sostegno in ciascun grado di scuola. Progetti volti a sperimentare modelli efficaci di integrazione, nelle classi ordinarie, e ad assicurare il successo formativo di alunni con particolari forme di *handicap* sono approvati dai provveditori agli studi, che possono disporre l'assegnazione delle risorse umane necessarie e dei mezzi finanziari per l'acquisizione di strumenti tecnici e ausili didattici funzionali allo sviluppo delle potenzialità esistenti nei medesimi alunni, nonché per l'aggiornamento del personale. Le esperienze acquisite sono messe a disposizione di altre scuole.

¹³³ Doc. LXXIX, n. 4.

¹³⁴ Le disponibilità del Fondo nel 1999 erano di lire 669,1 miliardi; nel 2000 di 430 miliardi di lire; nel 2001 di 521,3 miliardi di lire; nel 2002 di 237,4 milioni di euro; nel 2003 di 225 milioni di euro; nel 2004 di 209,7 milioni di euro; nel 2005 di 196,9 milioni di euro; nel 2006 di 191,9 milioni di euro; nel 2007 di 185,9 milioni di euro; nel 2008 di 179,4 milioni; nel 2009 di 140,5 milioni di euro; nel 2010 di 126,8 milioni di euro; nel 2011 di euro 78,8 milioni. In Dossier XVI Legislatura A.G. n. 340/2011.

di spesa pari a 4.104 milioni per l'anno 1999 e di 10.672 milioni (equivalenti a circa 5.511.628,03 euro) a decorrere dal 2000¹³⁵, al fine di potenziare le azioni sull'orientamento degli studi e sull'inserimento nel mondo del lavoro. Della disposizione di legge esiste traccia solo nella direttiva ministeriale n. 180/1999. Nel 2003 la norma è stata abrogata¹³⁶.

Vi è poi la riforma c.d. *devolution* amministrativa: l'art. 139, lett. c), del d.lgs. n. 112/1998 e s.m.¹³⁷, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59, effettuava il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali. Veniva specificato, infatti, che i servizi di supporto per l'istruzione degli alunni con *handicap* erano attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola (lett. c).

La circolare n. 194 distribuiva i fondi relativi alla l. n. 440/1997, in parte, alle scuole anche sulla base del numero di alunni diversamente abili e, in parte, alle strutture territoriali (Usr) come cifra perequativa.

II fase: le risorse previste nel periodo 2000-2010.

Il 2000 è l'anno di inizio dell'autonomia scolastica¹³⁸, con effetti sia sul modello dei servizi organizzativi che contabili dell'amministrazione centrale e del sistema di istruzione (riforma dei cicli), ma è, anche, ai sensi dell'art. 19 l. n. 328/2000, l'anno di avvio dell'integrazione dei servizi (sistema di *welfare*) a livello territoriale (sistema di rete).

Il Fondo di cui alla l. n. 440/1997 viene incrementato dalle seguenti disposizioni:

- l'art. 68, c. 4, lett. b), l. n. 144/1999, sull'obbligo di frequenza di attività formative, prevede ulteriori risorse a valere sul Fondo della l. n. 440/1997, nella misura di 30 miliardi di lire per il 2000, 110 miliardi per il 2001 e fino a 190 miliardi a decorrere dall'anno 2001.

La norma non risulta abrogata;

- la l. n. 69/2000, in materia di interventi finanziari per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con *handicap*, attribuisce stanziamenti specifici per la disabilità sensoriale. Più esattamente: 25.369 milioni di lire per il 2000 e lire 21.273 milioni a decorrere dal 2001 (art. 1, c. 1). Nello specifico, la quota del 45 per cento (pari a 11.416.050.000 lire ovvero 5.895.897,79 euro) è da destinarsi ai deficit di tipo sensoriale¹³⁹ mentre il restante 55 per cento¹⁴⁰ agli ex istituti e/o scuole speciali di cui all'art. 21, c. 10, l. n. 59/1997¹⁴¹.

Nel frattempo, la l. n. 62/2000, Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione, autorizzava, a partire dal 2000, una spesa di 7 miliardi di lire per gli interventi di sostegno di cui alla l. n. 104 da parte delle istituzioni scolastiche paritarie che accogliessero alunni con *handicap*.

¹³⁵ Nella misura di lire 174.285 milioni per l'anno 1998, di lire 149.823 milioni per l'anno 1999 e di lire 165 milioni a decorrere dall'anno 2000.

¹³⁶ L. n. 53/2003.

¹³⁷ Aggiornata con le modifiche introdotte dall'art. 1, c. 947, l. n. 208/2015.

¹³⁸ Relazione sullo stato delle politiche per l'*handicap*. Doc. LXXIX, n. 1.

¹³⁹ Non vedenti e non udenti.

¹⁴⁰ Successivamente riaccreditata, in direttiva ministeriale n. 53/2002.

¹⁴¹ Nel corso degli anni, ha finito per essere sostanzialmente riassegnata alle istituzioni scolastiche in mancanza del riordino degli stessi.

Nel 2000¹⁴², il prospetto complessivo dei finanziamenti previsti per l'integrazione scolastica indicava le distinte fonti legislative e le specifiche finalità, così come riportato nella tabella sottostante. Su un totale complessivo di lire 55.170.476.000 per gli interventi previsti dalle diverse leggi, gli stanziamenti di cui alla l. n. 104 risultavano pari a 36.754.426.000 miliardi di lire, l'equivalente di circa 18 milioni di euro.

Prospetto C - Ripartizione delle risorse per l'integrazione scolastica. Anno 2000

(in lire)

RISORSE	RIFERIMENTI NORMATIVI	TIPOLOGIE DI INTERVENTO
4.000.000.000	L. n. 104/1992	Sperimentazione metodologica-didattica
11.416.050.000	L. n. 69/2000	Progetti di integrazione e formazione con particolare riguardo a handicap sensoriale (quota del 45%)
7.000.000.000	L. n. 62/2000	Parita' scolastica
8.212.426.000	L. n. 104/1992	Attrezzature tecniche e sussidi didattici
2.000.000.000	L. n. 104/1992	Attività' Glip
4.542.000.000	L. n. 104/1992	Formazione personale in servizio

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Con direttiva ministeriale n. 51/2001¹⁴³, sempre nell'ambito dell'offerta formativa delle singole istituzioni scolastiche, venivano indicati i criteri di distribuzione dei finanziamenti a favore della disabilità con particolare riguardo a quelli di tipo sensoriale, nonché per gli alunni ricoverati in ospedale o in regime di *day hospital*. Si trattava di un complesso di risorse sulle due linee di finanziamento previste a favore della disabilità per un importo di circa 37 miliardi di lire, articolate su diversi capitoli gestionali. Per le iniziative di cui alla l. n. 440/1997, comprensiva del finanziamento di cui alla l. n. 69, i capitoli erano i seguenti: 2181, 2480, 2881, 3181, 3481, 4481 e 4481, per quelle di cui alla l. n. 104, i capp. 7350, 7450, 7650, 7750, 8050 e 8150.

Prospetto D - Ripartizione delle risorse per l'integrazione scolastica l. n. 440/1997. Anno 2001

(in lire)

Finalità	Destinatari	Risorse
Iniziative per l'integrazione scolastica alunni in situazione di <i>handicap</i>	Istituti scolastici	20.452.878.000
	Direzioni generali regionali	2.272.542.000
Totale		22.725.420.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

¹⁴² Circolare Ministero istruzione n. 235 del 20 ottobre 2000. Direttiva n. 51/2001.

¹⁴³ Anche Doc. LXXXIX, n. 2. Successivamente con lettera circolare n. 139/2001 gli importi vengono ridefiniti.

Prospetto E - Ripartizione delle risorse per l'integrazione scolastica l. n. 104/1992. Anno 2001¹⁴⁴

(in lire)

Finalità	Destinatari	Risorse
Attrezzature tecniche e sussidi didattici	Direzioni generali regionali	8.212.426.000
Finanziamento servizi territoriali per l'integrazione (Glip)		1.750.000.0000
Formazione personale e corsi modulari, formazione personale Ata		4.542.667.000 ¹⁴⁵
Totale		14.505.093.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

A seguito del riordino delle competenze, come già menzionato, la finanziaria per il 2001 (n. 388/2000), all'art. 80, c. 17, nel determinare le risorse finanziarie per la gestione del *Fondo nazionale per le politiche sociali* (art. 59, c. 44, l. 27 dicembre 1997, n. 449), con effetto dal 1° gennaio 2001, ha fatto confluire in esso anche quelle relative alla l. n. 104/1992.

Prospetto F - Ripartizione delle risorse. Anni 2002-2003

(in euro)

Finalità	2002	2003
Istituti di carattere atipico	6.042.551	6.042.551
Potenziamento e qualificazione offerta integrazione scolastica (<i>handicap</i> sensoriale, alunni in <i>day hospital</i> , ospedalizzati)	4.168.283	3.714.343
Totale	10.986.454¹⁴⁶	9.756.894

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Anche per il periodo 2003-2006, le direttive ministeriali, tra gli *interventi* per l'offerta formativa (l. n. 440/1997), per le azioni di potenziamento e qualificazione dell'integrazione scolastica, individuavano uno stanziamento di circa 9,5 milioni di euro. Poiché, nel corso di questi anni, il riordino degli istituti di carattere atipico non è mai avvenuto, successivamente l'importo residuo veniva interamente assegnato per le spese per la sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni handicappati e per le spese per la formazione docenti specializzati nelle attività di sostegno¹⁴⁷.

Nel periodo 2004-2007, le risorse del Fondo di cui alla l. n. 440/1997, si riducevano

¹⁴⁴ In Relazione sullo stato di attuazione delle politiche per l'*handicap*. Anno 2001, in Doc. LXXIX, n. 2.

¹⁴⁵ L'importo iniziale era di 3.081.302.000, successivamente è stato incrementato.

¹⁴⁶ Somma successivamente ridotta ad euro 9.685.854.

¹⁴⁷ Circolari nn. 8/2003, all. A; 60/2003, tab. A; 83/2003; 80/2004, all. A; prot. n. 328/2005, tab. C; nota prot. n. 6258/A4 dell'8 novembre 2006, all. A.

sensibilmente. Infatti, a partire dal 2004¹⁴⁸, anche sull'integrazione scolastica veniva effettuata una riduzione degli importi, a favore dell'amministrazione centrale, così come peraltro riportato nella ultima relazione pubblicata sullo stato di attuazione delle politiche per l'*handicap* 2006-2008¹⁴⁹.

Prospetto G - Ripartizione delle risorse l. n. 440/1997. Anni 2004-2007

(in euro)

Finalità	2004	2005	2006	2007	Finalità	Destinatari
Integrazione e formazione	4.943.965	4.943.965	4.943.965	4.822.729	a) qualificazione integrazione anche con riferimento a deficit sensoriali; b) alunni in <i>day hospital</i> ; c) formazione	Istituzioni scolastiche
Riassegnazione somma enti atipici	6.042.623	6.042.623	6.042.623	5.896.669	a) incremento offerta formativa per integrazione; b) formazione docenti	Usr
Totale assegnazioni	10.986.588	10.986.588	10.986.588	10.719.398		

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

A sua volta, la legge finanziaria del 2007 (n. 296/2006), aveva previsto (art. 1, c. 601), l'istituzione dei seguenti fondi nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione: il Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche e il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche¹⁵⁰, a decorrere dall'anno 2007. In questi fondi, affluivano gli stanziamenti dei capitoli iscritti nelle unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, *Strutture scolastiche* ed *Interventi integrativi disabili*, nonché gli stanziamenti iscritti nel centro di responsabilità *Programmazione ministeriale e gestione ministeriale del bilancio*.

Inoltre, il c. 507 della legge finanziaria effettuava i primi tagli lineari sui consumi intermedi della p.a. e, dunque, anche su quelli del Ministero dell'istruzione.

Nel triennio 2008-2010, la ricostruzione delle risorse¹⁵¹, risultava essere la seguente:

¹⁴⁸ Direttive nn. 60/2004, 56/2005, 33/2006 e 81/2007 da 300.000 euro nel 2004 a 2.000.000 euro nel 2007. La l. n. 244, all'art. 1, c. 427, assegna entro un limite massimo del 15 per cento delle autorizzazioni di spesa, una quota agli uffici dell'amministrazione centrale finalizzata ai servizi generali, all'attività di ricerca e innovazione alla valutazione del sistema scolastico.

¹⁴⁹ Nel 2006, la c.m. n. 6258/A4 ha ripartito complessivi euro 9.656.966; nel 2007, la c.m. n. 111 ha ripartito 6.619.398 euro; nel 2008, la c.m. n. 98 ha ripartito 4.775.000 euro. Dal 2007, con nota prot. n. 6258/A4 viene effettuata un'ulteriore distribuzione delle quote previste dalla l. n. 69: il 55 per cento affidato agli Usr viene suddiviso tra numero alunni e formazione docenti.

¹⁵⁰ Cap. 1204.

¹⁵¹ Nn. 69/2008, 93/2009, 87/2010.

Prospetto H - Ripartizione delle risorse. Anni 2008-2010

(in euro)

Finalità	2008	2009	2010
Integrazione e formazione	4.725.000	4.500.000	4.400.550
Assegnazione somma enti atipici (riassegnazione)	5.775.000	5.500.000	5.378.450
Totale	10.500.000	10.000.000	9.779.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Nel 2010, con l'emanazione della l. n. 170 sui *disturbi specifici di apprendimento* (Dsa), venivano previste assegnazioni specifiche (*una tantum*)¹⁵² da destinare alla formazione dei docenti (c.d. *master*) pari a 1 milione di euro per il biennio 2010 e 2011. Le risorse erano presenti, dapprima, sul cap. 1212 del bilancio del Ministero e, successivamente, nel 2011, nei capitoli dei diversi ordini e grado di scuola (capp. 2176, 2177, 2178 e 2179).

¹⁵² Cap. 1212, successivamente ripartito tra le scuole di ogni ordine e grado.



SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO