



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO  
COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

Roma, 5 luglio 2022

**Oggetto:** Parere sugli schemi di decreto in materia di assistenza agli alunni con disabilità ai sensi dell'articolo 1, comma 592, legge 234 del 2021.

Con riferimento ai seguenti schemi di decreto:

- 1) schema di decreto del Ministro per le disabilità e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie recante il riparto del contributo di **100 milioni di euro**, per l'anno 2022, **in favore delle regioni, delle province e delle città metropolitane**, che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni degli istituti di istruzione secondaria di secondo grado con disabilità fisiche o sensoriali;
- 2) schema di decreto del Ministro dell'interno e del Ministro per le disabilità, di concerto con i Ministri dell'istruzione e dell'economia e delle finanze, recante il riparto di **100 milioni di euro, per l'anno 2022, in favore dei comuni** che esercitano effettivamente le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Vista la legge 30 dicembre 2021 n. 234, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”, che prevede all’articolo 1, comma 592 che *“A decorrere dall'anno 2022, al fine di garantire l'unitarietà dell'azione di governo, nelle funzioni di competenza degli enti territoriali correlate con i livelli essenziali delle prestazioni, nonché con i relativi fabbisogni, costi standard e obiettivi di servizio, i Ministri competenti per materia sono tenuti, in ordine alle modalità di riparto delle risorse finanziarie necessarie e di monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi, ad acquisire il preventivo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, di cui all'articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, allo scopo integrata dai rappresentanti delle stesse Amministrazioni, in relazione alle specifiche funzioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*;

Considerata la legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”, e in particolare l'articolo 1, commi 179 e 180 – come modificati dai commi 1 e 2 dell’articolo 5-bis del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15 – che rispettivamente prevedono che *“per il potenziamento dei servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, un Fondo denominato «Fondo*

*per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità», con una dotazione di 200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022” e che “il fondo di cui al comma 179 è ripartito, per la quota parte di 100 milioni di euro in favore delle regioni, delle province e delle città metropolitane, con decreto del Ministro per le disabilità e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri dell'istruzione, dell'economia e delle finanze e dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro il 30 giugno di ciascun anno, e, per la quota parte di 100 milioni di euro in favore dei comuni, con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro per le disabilità, di concerto con i Ministri dell'istruzione e dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 30 giugno di ciascun anno, nei quali sono individuati i criteri di ripartizione”;*

**Si esprime parere favorevole sugli schemi di decreto 1) e 2) con i rilievi e le osservazioni** che seguono.

Preliminarmente, appare opportuno rappresentare il quadro delle competenze istituzionali in materia. In particolare, circa l'individuazione dell'ente al quale fa capo l'obbligo di fornire **la necessaria assistenza agli alunni disabili**, va osservato che, a seguito del trasferimento di funzioni operato dall'articolo 139, comma 1, lett. c) del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali), i servizi di supporto organizzativo (nei quali rientra quindi anche l'assistenza educativa) del servizio di istruzione per gli alunni con disabilità o in situazione di svantaggio sono stati

demandati alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di istruzione.

Per quanto concerne, in particolare il ruolo dei comuni è utile ricordare che l'articolo 6, comma 2, lett. b) della legge 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro sui servizi sociali), pur senza modificare esplicitamente il sistema di competenze sin qui descritto, ha attribuito ai comuni le competenze relative all'erogazione di tutti i servizi sociali nonché delle attività assistenziali già di competenza delle province, individuando quindi nel comune l'ente intestatario delle funzioni amministrative in materia di interventi sociali e di servizi alla persona.

Con l'articolo 14 della legge 328/2000 ai comuni è stata affidata anche la realizzazione di progetti individuali per le persone disabili per la realizzazione della piena integrazione nell'ambito familiare e sociale nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica, professionale o del lavoro. Analoghe previsioni sono state dettate dall'articolo 13 del decreto legislativo 18 ottobre 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale stabilisce che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità.

In tale contesto, è opportuno evidenziare che l'articolo 13, comma 1, lett. a) della legge 5 febbraio 1992 prevede che l'integrazione scolastica della persona con disabilità nelle sezioni e nelle classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado e nelle università è destinata a realizzarsi in gran parte attraverso la conclusione di accordi di programma tra gli enti locali, gli organi scolastici e le aziende sanitarie locali ai fini della programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati.

A seguito della riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, la materia è in larga misura soggetta alla legislazione regionale. La puntuale regolamentazione delle attività di assistenza agli alunni con disabilità può essere infatti ricondotta al comparto dell'assistenza, ora confluito nella competenza residuale delle regioni, nonché – considerata la finalità di assicurare il diritto allo studio e le relative implicazioni sull'organizzazione delle attività scolastiche – alla materia dell'“istruzione”, assegnata dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione alla potestà legislativa concorrente.

Sul punto si è espressa la Corte costituzionale che ha fatto presente che “il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'articolo 38 della Costituzione, e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale. A tal proposito “(...) il legislatore, è chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione, (ed) è tenuto ad assicurare la tutela del nucleo essenziale di tale diritto, che comprende anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza. (sentenza n. 275 del 2016)”.

Infine, l'articolo 1, comma 947, della L. 208/2015 (L. di stabilità 2016) ha disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali (di cui all'art. 13, comma 3, della Legge 104/1992, al quale fa riferimento anche il testo in esame), nonché quelle relative ai già menzionati servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio sono attribuite alle regioni, fatti salvi i

casi in cui, con legge regionale, queste funzioni erano state già attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni

A tal fine si riporta testualmente: “947. *Ai fini del completamento del processo di riordino delle funzioni delle province, di cui all'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, di cui all'articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e relative alle esigenze di cui all'articolo 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono attribuite alle regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatte salve le disposizioni legislative regionali che alla predetta data già prevedono l'attribuzione delle predette funzioni alle province, alle città metropolitane o ai comuni, anche in forma associata. Per l'esercizio delle predette funzioni è attribuito un contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro delegato per la famiglia e le disabilità, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede al riparto del contributo di cui al periodo precedente tra gli enti territoriali interessati, anche frazionandolo, per l'anno 2016, sulla base dell'anno scolastico di riferimento, in due erogazioni, tenendo conto dell'effettivo esercizio delle funzioni di cui al primo periodo.*”

Per il potenziamento dei servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, la legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 179, legge n. 234 del 2021) ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità, con una dotazione di 100 milioni di euro a decorrere dal 2022. In base al successivo comma 180 della medesima legge di bilancio, il Fondo è destinato, annualmente, per 70 milioni di euro agli enti territoriali (regioni, province, città metropolitane), e per 30 milioni di euro ai comuni. L'articolo 5-bis del decreto legge 30 dicembre 2021 n. 228 incrementa di 100 milioni di euro annui, a decorrere dal 2022, il Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità, introdotto dalla legge di bilancio 2022, modificandone la modalità di ripartizione delle risorse tra comparti.

**Primo rilievo: criteri di riparto non coerenti con il raggiungimento di obiettivi di servizio e con altri interventi in materia**

Gli schemi di decreto 1) e 2) prevedono di ripartire le rispettive risorse disponibili in proporzione alla distribuzione del numero degli alunni con disabilità iscritti nell'anno scolastico 2021-2022 nelle scuole localizzate nei territori dei singoli enti (criterio fissato in modo esplicito nello schema 1), e che invece per lo schema 2) è deducibile dalla ripartizione dei fondi 2022 riportata nell'Allegato A). L'attribuzione ai singoli enti non è condizionata ad alcuna verifica

dell'effettivo esercizio delle funzioni di assistenza per gli alunni disabili da parte dei singoli enti.

**Il primo rilievo concerne la mancata previsione negli schemi di decreto 1) e 2) di un meccanismo di riparto e rendicontazione che consenta di perseguire un chiaro obiettivo di servizio definito in termini quantitativi.**

**Appare opportuno rilevare preliminarmente che il criterio di riparto adottato da entrambi gli schemi si discosta notevolmente da quello approvato recentemente dalla CTFS ai fini del riparto tra i comuni delle risorse per il potenziamento dei servizi di trasporto a favore degli studenti privi di autonomia (frequentanti la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado), un ambito limitrofo a quello dell'assistenza all'autonomia e alla comunicazione oggetto dei due schemi.**

La legge di bilancio per il 2022 (L. 234/21, art. 1, c. 174) ha stanziato per il rafforzamento del servizio a favore degli studenti privi di autonomia frequentanti la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, per 30 milioni di euro nel 2022, con una crescita progressiva fino a raggiungere i 120 milioni di euro a partire dal 2027, a favore dei comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO), della Sicilia e della Sardegna. Pur richiamandolo esplicitamente, la disposizione normativa non fissa un LEP quantitativo specifico per questo servizio, diversamente da quanto fatto nel caso degli asili nido.

Nel marzo scorso la CTFS ha approvato per ciascun ente gli obiettivi di servizio per il trasporto degli studenti con disabilità, ha ripartito le risorse stanziato per il 2022 e ha stabilito le modalità di monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi assegnati. Date le risorse complessive stanziato nei vari anni, e prendendo a riferimento il costo medio degli utenti



disabili trasportati nella scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, è stato possibile derivare la percentuale di copertura raggiungibile (rapporto tra gli utenti disabili in età scolastica trasportati rispetto al totale degli alunni disabili). Per il 2022 la percentuale di copertura obiettivo risulta pari all'8,95%. Di conseguenza a ciascun comune con tasso di copertura attuale inferiore a quello obiettivo (comuni sotto obiettivo) è stato assegnato un obiettivo di servizio definito in termini di utenti aggiuntivi a cui garantire il servizio per arrivare al tasso di copertura obiettivo e, parallelamente, è stato attribuito un ammontare di risorse pari al prodotto tra il numero aggiuntivo di utenti da trasportare e il costo unitario del trasporto.

Il raggiungimento dell'obiettivo di servizio assegnato deve essere rendicontato da ciascun ente attraverso la dimostrazione dell'effettiva attivazione (in forma individuale o associata) del servizio per gli utenti aggiuntivi richiesti e non solo, sul piano finanziario, attraverso l'impiego nell'ambito del trasporto studenti disabili delle risorse ricevute.

In sintesi, nel caso dell'intervento per il trasporto a favore degli studenti con disabilità **le risorse stanziare sono state attribuite ai soli enti con tassi di copertura del servizio inferiori a quello obiettivo (stabilito in relazione alle risorse complessive) e in proporzione al divario tra il tasso di copertura storico e quello obiettivo.** Inoltre, è stato previsto **che l'utilizzo delle risorse attribuite ai comuni beneficiari sia rendicontato in termini di effettivo incremento degli utenti serviti.** L'attribuzione delle risorse deve essere dunque **correlata alla verifica dell'effettivo esercizio delle funzioni, prevedendo anche la sanzione del recupero delle medesime se non utilizzate per la finalità indicata.**

Peraltro, occorre segnalare che la Relazione illustrativa all'articolo 49 del disegno di legge di bilancio rubricato (Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli

alunni con disabilità) che reca la prima assegnazione di risorse per 100 milioni di euro, indica la necessità di garantire in prospettiva il **raggiungimento del livello della prestazione di un rapporto tra alunno e assistente alla comunicazione pari 4 a 1 in ogni ambito territoriale** e fornisce dati rilevanti circa la distribuzione territoriale e di scopertura del servizio.

Circa la distribuzione territoriale si evince dalla citata Relazione illustrativa (di cui all'articolo 49 del disegno di legge di bilancio 2022) che, a livello nazionale, il rapporto alunni con disabilità su assistenti è pari a 4,6; nel Mezzogiorno cresce a 5,5, con punte massime in Campania e in Molise dove supera, rispettivamente, la soglia di 14 e 11 alunni con disabilità per ogni assistente. Il rapporto si riduce nelle regioni del Centro e del Nord (4,4) raggiungendo i livelli minimi nella Provincia Autonoma di Trento, in Lombardia e nelle Marche, con un rapporto che non supera la soglia di 3,1 alunni per assistente. Gli alunni con limitazioni nell'autonomia dispongono mediamente di 8,9 ore settimanali in presenza di un assistente all'autonomia e alla comunicazione, per i più gravi le ore medie salgono a 11,5. La domanda di assistenza non è totalmente soddisfatta: il 5,7% degli alunni con disabilità necessiterebbe del supporto di questa figura professionale, ma non ne usufruisce. Tale quota sale al 7,3% nelle scuole del Mezzogiorno. mentre diminuisce nel Centro al 4%. Le differenze territoriali si riscontrano soprattutto in relazione agli alunni con limitazioni più gravi, che nel Nord ricevono in media quasi 2 ore settimanali di supporto in più rispetto al Mezzogiorno.

Inoltre, appare opportuno rilevare che i due schemi di decreto si rivolgono a platee di possibili beneficiari (rispettivamente gli alunni con disabilità iscritti alle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado da un lato (204.329) e degli alunni con disabilità iscritti alla scuola secondaria di secondo grado dall'altro (71.476)) con numerosità assai differente, il

che comporta, a parità di dimensione finanziaria dei rispettivi fondi dedicati, un ammontare di beneficio per alunno fortemente differenziato: 489 euro per gli alunni delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, 1.399 euro per gli alunni della scuola secondaria di secondo grado. È dubbio a importi pro-capite così diversi possano corrispondere differenze effettive così ampie nei bisogni di assistenza tra gli alunni con disabilità nei diversi gradi di istruzione.

**Si raccomanda a tal fine la necessità di prevedere meccanismi di riparto che tengano conto degli obiettivi di servizio in termini quantitativi raggiungibili sulla base delle risorse disponibili e procedure di rendicontazione dell'impiego delle risorse assegnati ai singoli enti.**

#### **Secondo rilievo: ambiti territoriali nell'attribuzione delle risorse**

Si segnala la discrasia tra i due schemi di decreto nella perimetrazione territoriale degli enti interessati dai meccanismi di riparto previsti. Nello schema 1) l'attribuzione delle risorse interessa le province e città metropolitane dei territori delle sole RSO, mentre nello schema 2) il riparto coinvolge i comuni localizzati nei territori sia delle RSO sia delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna. Appare opportuno chiarire le motivazioni giuridiche sottostanti a queste differenti definizioni della platea degli enti beneficiari.

### **Terzo rilievo: criteri di allocazione delle risorse non a regime**

Lo schema 2), all'articolo 1, stabilisce in modo strutturale, a decorrere dal 2022, il metodo di ripartizione del fondo a favore dei comuni che risulta essere in proporzione al numero degli alunni disabili iscritti nelle scuole rilevanti di ciascun comune. Il criterio viene poi specificamente applicato per il riparto dei fondi 2022 (art. 2). Al contrario, lo schema 1) non fissa in modo strutturale alcun criterio di riparto, ma stabilisce semplicemente, per il 2022, che l'allocazione delle risorse tra province/città metropolitane avvenga in proporzione agli alunni iscritti nelle scuole rilevanti dei rispettivi territori.

La mancanza della fissazione di un **meccanismo di riparto a regime delle risorse** incide sulla possibilità per gli enti di **programmare in modo corretto le proprie spese**.