

# Aggiornamenti normativi

a cura di Salvatore Nocera  
Responsabile dell'Area Normativo-Giuridica dell'Osservatorio Scolastico  
sull'Integrazione dell'AIPD Nazionale

news

## L'analisi contabile della Corte dei Conti relativa all'inclusione scolastica

La Corte dei Conti ha pubblicato un ampio rapporto di oltre 130 pagine con delibera del 16 Luglio 2018 sulla gestione contabile dell'inclusione scolastica effettuata dal Ministero dell'Istruzione per gli anni dal 2011 al 2017. Trattasi di un rapporto che normalmente questo importante organo dello Stato opera sulla gestione contabile degli organi ed enti finanziati da pubblico denaro.

Il rapporto è arricchito da 36 tabelle e 11 grafici, ma riguarda solo la gestione operata dal MIUR, mentre l'inclusione scolastica è un processo che viene realizzato congiuntamente anche dal servizio sanitario e dagli enti locali. Mentre però per il SSN la Corte dei Conti ha pubblicato un contemporaneo rapporto che contiene, con notevoli osservazioni critiche, dati relativi alla spesa pubblica concernente l'inclusione scolastica, manca un rapporto sulla spesa pubblica degli enti locali.

Il rapporto sul MIUR è assai importante perché ci fornisce numerosissimi dati relativi all'inclusione scolastica nei suoi aspetti contabili e di costi-benefici, ma pure perché colma un vuoto informativo costituito dalla mancata pubblicazione della relazione perio-

dica al Parlamento sugli effetti dell'inclusione scolastica prevista dall'art 41 della L.n. 104/92, che non viene pubblicata dal 2011. Ora questo compito grava sull'Osservatorio operante presso il Ministero del Lavoro a seguito della ratifica della *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*.

Il giudizio della Corte dei Conti sulla gestione contabile non è lusinghiero, poiché denuncia spesso «opacità» circa l'allocatione delle risorse finanziarie stanziare e mancato coordinamento tra i diversi soggetti pubblici che per legge debbono gestire tali risorse.

Nel capo V la Relazione presenta le osservazioni conclusive di seguito elencate.

1. L'opacità gestionale dipende dalla circostanza che nel tempo, dall'inizio del processo inclusivo avvenuto alla fine degli anni Sessanta, si sono succedute quattro modalità di finanziamenti:

- sino alla fine degli anni Settanta essi provenivano dallo Stato tramite i tre ministeri dell'Istruzione, della Sanità e dell'Interno;
- nel '77, con la L. 440, è stato istituito nel bilancio dello Stato un fondo per il miglioramento dell'offerta formativa nel quale sono confluiti pure i fondi per l'inclusione scolastica, senza però più

un vincolo di destinazione, non è quindi stato facile individuare separatamente l'ammontare e la destinazione dei fondi per l'inclusione; a ciò si aggiunge che con l'avvio dell'autonomia scolastica, e in particolare col regolamento Dpr 297/99, si sono costituiti i fondi per il funzionamento di istituto in cui sono stati trasferiti i fondi per l'inclusione scolastica, sempre senza vincolo di destinazione; inoltre, i soggetti autorizzati a effettuare spese si sono moltiplicati enormemente, rendendo ancora più difficile il monitoraggio della spesa pubblica;

- dall'inizio degli anni 2000 si sono aggiunti finanziamenti per situazioni specifiche, come quelli per i contributi statali per l'inclusione nelle scuole paritarie (L. 62/2000), i finanziamenti per l'inclusione di alunni con disabilità sensoriali (L. 69/2001), i finanziamenti per gli alunni con disturbi specifici di apprendimento, CSA (L. 170/2010); ciò ha reso ancora più difficile coordinare le fonti di spesa per l'inclusione e quindi controllare l'effettiva destinazione dei finanziamenti;
  - alle precedenti tre fonti si aggiungano i fondi europei coi PON e i POR, che, pur riguardando sostanzialmente le regioni più svantaggiate, come Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, costituiscono un notevole apporto finanziario.
2. La Corte, accogliendo anche le osservazioni del Comitato ONU sull'attuazione della convenzione sui diritti delle persone con disabilità, evidenzia la seguente serie di criticità contabili.
- La valutazione della disabilità avviene ancora su base sanitaria, mentre occorre introdurre una valutazione bio-psico-sociale; a ciò dovrebbe contribuire la pre-

visione del Decreto legislativo n. 66/17, applicativo della riforma sulla «Buona Scuola» operata con la L.n. 107/15.

- La mancata omogeneità delle fonti informative sui dati ha impedito una chiara visione della gestione contabile; a ciò dovrebbe provvedere la creazione della banca-dati nazionale costituita in seno al MIUR a seguito della L.n. 107/15.
  - La molteplicità di enti che intervengono nell'inclusione, sia a livello nazionale che locale, rende difficile il coordinamento e l'efficacia dei flussi finanziari; le intese tra tali enti sono troppo generiche e quindi non vincolanti. Occorre rivitalizzare gli accordi di programma di cui all'art. 13 comma 1 lett. A della L.n. 104; osservo che a ciò dovranno provvedere adesso i GIT, i Gruppi per l'Integrazione Territoriale operanti a livello di singoli ambiti territoriali di cui all'art. 9 del Decreto legislativo 66/17.
3. Le carenze sopra evidenziate rendono difficile la realizzazione del diritto allo studio, garantito dalla Giurisprudenza costituzionale, e si confida nella riforma della scuola e del bilancio dello Stato per una «riordino delle scritture contabili» che le rendano più chiare.
4. La Corte si concentra sull'analisi della spesa per i docenti per il sostegno, evidenziando come, ad esempio per il 2005, essa è stata pari a circa 5 miliardi di euro, cifra notevolissima, in continua crescita. Insiste sulla razionalizzazione di tale spesa, tenendo conto pure della necessità che i docenti curricolari si prendano in carico il progetto inclusivo; vede positivamente la previsione della L.n. 107/5 sull'obbligo di aggiornamento in servizio dei docenti curricolari anche su tale problema. Soffermandosi sui collaboratori scolastici, si evidenzia la loro importanza nel successo del processo inclusivo, che però è ridotta dal

taglio al numero di tale personale. Si vede positivamente la previsione migliorativa prevista dall'art. 3 del Decreto legislativo 66/17.

5. La Corte poi sintetizza le sue osservazioni sulla rendicontazione dei fondi europei e la definisce «generica», confidando nella modifica prevista del bilancio dello Stato che consentirà una migliore chiarezza.

In conclusione, la Relazione è impietosa e mette a nudo molti aspetti negativi sia quantitativi che qualitativi. Confida però nell'attuazione della Legge di riforma 107/15, i cui Decreti attuativi sono spesso citati come elementi di miglioramento della situazione. Fra tali elementi migliorativi, evidenzierai «gli indicatori di qualità» del livello inclusivo delle singole classi e delle singole scuole, previsti dall'art. 4 del Decreto legislativo 66/17, che dovrebbero permettere alle scuole di autovalutarsi circa la realizzazione della finalità inclusiva realizzata,

di correggere le carenze e di migliorare i risultati. Ciò dovrebbe avvenire tramite i PAI, Piani Annuali per l'Inclusione, rilanciati dal Decreto legislativo 66/17; siamo in attesa che detti indicatori, che certamente rilanceranno la qualità inclusiva della scuola, vengano individuati dall'INVALSI e sottoposti al Parere dell'Osservatorio per l'Inclusione presso il MIUR.

Altrettanto importante è il continuo riferimento della Corte alla necessità di coordinamento delle prestazioni e dei flussi finanziari dei diversi soggetti impegnati. Oltre al rilancio degli accordi di programma, è da ritenere positiva in tal senso l'importanza data dal decreto 66/17 al «progetto di vita» degli alunni con disabilità, di cui all'art. 14 della L.n. 328/2000. Siamo in attesa dell'emanazione delle linee guida ministeriali sull'attuazione del rinnovato processo inclusivo previste dallo stesso Decreto 66/17.