

L'appello di LEDHA per il diritto allo studio di alunni e studenti con disabilità

Il 2015-2016 è iniziato per alunni e studenti con disabilità in Lombardia all'insegna della **precarietà**. Solo in forza dei finanziamenti, stanziati per il 2015 ma in parte non ancora erogati, sia dello Stato sia di Regione Lombardia, è stato possibile per Province lombarde e Città Metropolitana di Milano chiudere i bilanci del 2015 e avviare i servizi di assistenza educativa e di trasporto per gli studenti con disabilità, che frequentano la scuola superiore o un corso di formazione professionale, e i servizi di assistenza alla comunicazione per alunni e studenti con disabilità sensoriale che frequentano scuole di ogni ordine e grado.

Le Province e la Città Metropolitana lo hanno fatto **in ritardo e a macchia di leopardo, in misura spesso inadeguata al bisogno, in molte situazioni erogando prestazioni uguali a studenti con esigenze tra loro molto diversificate**. Ne hanno fatto le spese, come in passato, gli studenti con disabilità e le loro famiglie, disorientate e messe in allarme da informazioni confuse e a volte contraddittorie, chiamate spesso a compensare con proprie risorse servizi insufficienti, ritardi e inefficienze delle istituzioni, e le scuole, che hanno dovuto ancora una volta destreggiarsi nell'arte dell'arrangiarsi, private ancora una volta di risorse fondamentali per l'inclusione.

Per tale motivo, perché non si ripresenti nel 2016-2017 lo scenario avvilente dell'anno in corso e degli ultimi anni, e sia garantito nei fatti il diritto soggettivo all'istruzione nella scuola di tutti di alunni e studenti con disabilità,

LEDHA, Lega per i diritti delle persone con disabilità chiede:

- **al Governo, di destinare un finanziamento strutturale, annuale e congruo, alle Regioni** per queste funzioni. Il fabbisogno medio è stato rilevato per la prima volta dal Ministero dell'Interno l'estate scorsa, in occasione della concessione del finanziamento di 30 milioni, che LEDHA e le altre Associazioni di persone con disabilità avevano tenacemente richiesto, deciso nell'estate del 2015 dal Decreto 78 sugli Enti Locali: nel triennio 2012-2014 in 10 città metropolitane e 86 province di 17 regioni italiane (escluse il Friuli, la Val d'Aosta e il Trentino Alto Adige) la spesa media annuale ammontava a **112,8 milioni** di euro. Si tratta di un valore per difetto perché non più aggiornato e non comprensivo di tutto il territorio nazionale. In Lombardia la spesa annua media ammontava nel triennio a 24,2 milioni di euro, ben inferiore alla stima 28,7 milioni formulata da LEDHA sulla base di una rilevazione condotta in tutte le Province lombarde. nell'anno scolastico 2013-2014.

A fronte di questa rilevazione lo Stato ha concesso per il 2015 il 26,6% della spesa media annuale : **30 milioni** per le 17 regioni italiane, di cui 6,17 milioni per la Lombardia.

Il finanziamento analogo, deciso recentemente con la legge di stabilità 2016 (L. 208/2015, art. 1, comma 947) stanziava altri **70 milioni** per l'anno 2016 per tutte le funzioni di cui si è detto, da erogare forse alle Regioni o direttamente agli Enti da esse delegati, con lo stesso iter di riparto, lungo e complesso, del decreto di agosto. Se varranno ancora gli stessi criteri di rilevazione del fabbisogno di tale atto normativo, alla Lombardia dovrebbero toccare circa **14,4 milioni** di contributo statale. E' evidente che anche il finanziamento statale di 70 milioni, che copre il 62% della spesa media del triennio 2012-2014, va inevitabilmente integrato per soddisfare il fabbisogno rilevato.

- **alla Regione Lombardia**

- **di integrare il finanziamento statale con fondi propri** . Una nostra stima individua almeno in 15 milioni l'ammontare di tale integrazione, una cifra significativa, che tuttavia è ben poca cosa se confrontata con più di 23 miliardi di spese nel bilancio regionale. Ovvero lo 0,065% del bilancio.

- **di enunciare in forma scritta la corretta interpretazione della normativa**, assumendo una volta per tutte la propria responsabilità e riaffermando le competenze delle Province lombarde, degli Enti di area vasta e della Città Metropolitana di Milano per l'esercizio delle funzioni relative al diritto allo studio di alunni e studenti con disabilità sensoriali (assistenza alla comunicazione e servizi tiflogici) e studenti con disabilità che frequentano scuole secondarie di II grado e percorsi di istruzione e formazione professionali (assistenza ad personam e trasporto);

- **di definire delle linee guida per tutto il territorio regionale**, che stabiliscano modalità comuni di individuazione dei beneficiari degli interventi e standard minimi di erogazione dei servizi sulla base di criteri condivisi;

- **di rilevare in modo uniforme il fabbisogno** di assistenza educativa e trasporto degli studenti del secondo ciclo e di assistenza alla comunicazione per alunni e studenti di ogni ordine e grado di scuola sul territorio regionale con modalità di rilevazione omogenee, mettendo in rete le banche dati di Province e Comuni con quelle degli Ambiti territoriali dell'Ufficio Scolastico Regionale;

- di elaborare una programmazione “sperimentale” delle attività per il prossimo anno scolastico 2016-2017, nella prospettiva della formulazione di un Piano triennale di intervento 2017-2020, valorizzando le competenze già presenti nel GLIR (Gruppo di Lavoro Inter-istituzionale Regionale) come gruppo di lavoro permanente, formato da referenti di Regione (Assessorati Welfare, Reddito di autonomia e inclusione sociale, Istruzione, Formazione e Lavoro), Province , Comuni ,Ufficio Scolastico Regionale e Associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative.

La responsabilità e le competenze

I servizi di assistenza educativa, assistenza alla comunicazione e trasporto sono servizi essenziali e non accessori od opzionali per una piena attuazione del diritto allo studio delle persone con disabilità, alla stregua dell’assegnazione dell’insegnante di sostegno. Per questo come LEDHA **riteniamo cruciale una definizione chiara e definitiva sulle responsabilità e sulle competenze e sui relativi finanziamenti, alla luce degli ultimi atti normativi promulgati da Stato e Regione Lombardia.**

All’indomani della legge 208/2015 (Legge di stabilità 2016), alcuni organi di stampa hanno impropriamente scritto che lo Stato a partire dall’1/1/2016 aveva trasferito direttamente alle Regioni funzioni prima attribuite alle Province, ovvero l’assistenza educativa e il trasporto per gli studenti con disabilità nelle scuole superiori e l’assistenza alla comunicazione (inclusi il servizio tiflogico e la fornitura di testi scolastici) per alunni e studenti con disabilità sensoriale di ogni ordine e grado di scuola.

Funzionari di alcune Province e della Città Metropolitana di Milano si sono quindi subito affrettati a dichiarare che ormai non era più loro competenza provvedere a tali funzioni. Ma la lettura corretta del comma 947 della Legge Finanziaria, che LEDHA-FAND hanno doverosamente riportato nel loro Comunicato del 4 febbraio scorso, ribadisce che il trasferimento diretto di queste competenze alle regioni non avviene in quelle che, come Regione Lombardia, entro la fine del 2015 hanno legiferato attribuendone l’esercizio alle province, alle città metropolitane o ai comuni, anche in forma associata, così come suggerito dalla Legge Delrio (56/2014, art. 1, comma 89) in merito al riordino delle funzioni non fondamentali delle ex Province.

Riassumendo: la responsabilità di tali funzioni nella nostra regione era e resta in capo a Regione Lombardia che tuttavia ne ha confermato la delega delle relative competenze (con le LL.RR. 19/2015, art. 2, comma 1 e 32/2015 art. 2, comma 2) alle “nuove” Province lombarde e alla Città Metropolitana di Milano.

Il finanziamento

Rimane, ed è cruciale, l'annoso problema del finanziamento di tali funzioni, la vera causa del rimpallo continuo di responsabilità tra le istituzioni, più ancora dell'onere organizzativo e gestionale che esse comportano.

Sulla base della competenza specifica loro assegnata da leggi dello stato (in primis L. 67/1993, L. 328/00 e L. Cost. 3/2001), confermate da norme regionali, le province in Lombardia hanno sempre sostenuto economicamente con risorse proprie gli interventi a sostegno dei disabili sensoriali finalizzati alla loro integrazione scolastica (assistenza alla comunicazione, detta anche "lettorato", supporto tiflologico e tifloinformatico, libri in braille o modificati per i disabili visivi, servizio di interpretariato o di pedagogia speciale per i disabili uditivi, ecc.). Si tratta di una competenza "storica" delle province, mai messa in discussione, a cui le province hanno provveduto per lo più con risorse proprie.

L'assistenza educativa e il trasporto per gli studenti del secondo ciclo, rimaste a lungo in carico ai Comuni, sono invece competenze confermate solo di recente alla competenza delle province, a seguito di sentenze del Consiglio di Stato, che nel 2013 le hanno inconfutabilmente annoverate non tra i "servizi sociali", affidati per legge ai Comuni, ma tra i servizi che costituiscono "concreta attuazione del diritto allo studio e all'integrazione scolastica" di competenza dei Comuni per il primo ciclo e delle Province per il secondo ciclo (scuole superiori e corsi di istruzione e formazione professionale), in conformità del disposto del D.Lgs 112/1998, art. 139.

Negli ultimi anni in Lombardia le Province e la Città Metropolitana di Milano che, come tutti gli Enti di area vasta italiani, non solo non hanno più ricevuto trasferimenti da parte dello Stato, ma hanno dovuto restituire fondi allo Stato stesso, sono riuscite a farvi fronte solo a seguito di finanziamenti straordinari della Regione, che a partire dal 2009 ha deliberato stanziamenti parziali e "straordinari" per il servizio di trasporto degli studenti con disabilità nelle scuole superiori e, solo dall'anno scolastico 2013-14, anche per l'assistenza educativa.

Per l'anno scolastico 2013-14 la Regione ha stanziato infatti per la prima volta **10 milioni** per contribuire al finanziamento, oltre che del trasporto, anche dell'assistenza educativa per gli studenti con disabilità nelle scuole superiori (DGR 887 del 31/10/2013) e ha poi utilizzato per il trasporto degli studenti con disabilità del suo territorio **2,2 milioni** di fondi statali erogati per tutti gli studenti dal MIUR (DGR 1952 del 13/6/2014).

Per l'anno scolastico 2014-15, su proposta del suo Assessorato all'Istruzione, Regione Lombardia ha provveduto ad un nuovo stanziamento straordinario di **7 milioni** (DGR 2639 del 14/11/2014), che inizialmente ha destinato solo all'assistenza educativa degli studenti con disabilità nelle scuole superiori, estendendone poi (con DGR 3453 del 24/4/2015) l'utilizzo anche al trasporto nel secondo ciclo, cifra

largamente insufficiente a coprire un fabbisogno totale stimato nell'anno 2013-14 intorno ai **28,7 milioni** .

Per “far fronte alle criticità legate all'inclusione scolastica, all'assistenza educativa e al trasporto delle persone disabili, in attesa del ripristino da parte dello Stato della necessaria copertura finanziaria” Regione Lombardia ha successivamente promesso per l'anno 2015 di rendere disponibili altri **10 milioni** (DGR 3431 del 17/4/2015).

Come si vede, grande assente tra i destinatari dei contributi regionali è sempre la disabilità sensoriale, in carico quasi totalmente ai magri bilanci delle Amministrazioni Provinciali, in fase di progressiva esautorazione all'indomani della L. 56/14 (legge Delrio) e con la prospettiva di una prossima estinzione costituzionale.

Nei mesi successivi di questo contributo si sono perse a lungo le tracce e si è arrivati così alla situazione drammatica dell'inizio dell'estate scorsa, in cui province e città metropolitana hanno minacciato apertamente di non attivare più i servizi, in assenza di una definizione certa delle competenze e della relativa copertura finanziaria.

La mobilitazione delle famiglie, affiancate da LEDHA , ha trovato ascolto in Consiglio Regionale, dove a giugno sono stati votati a larga maggioranza due pronunciamenti, in cui si invitava la Giunta Regionale ad accelerare l'approvazione dei progetti di legge regionali sul riordino delle funzioni non fondamentali dei nuovi enti di area vasta (ex Province e Città Metropolitana), a svolgere un ruolo di garanzia per salvaguardare la continuazione dei servizi specificandone il livello di competenza, soprattutto in merito alla disabilità sensoriale, e ad attivarsi presso il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'Istruzione perché mettessero in campo le risorse necessarie.

Il 2 luglio finalmente anche Regione Lombardia, ANCI Lombardia e UPL hanno inviato una nota al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Istruzione in cui denunciavano l'impossibilità da parte delle province, a seguito dei tagli di risorse imposti dal decreto Salva Italia e dalla legge di stabilità 2015, di garantire interventi straordinari di finanziamento della funzione di trasporto e assistenza degli studenti disabili e di chiudere i bilanci del 2015.

In mancanza di risposte certe da parte di tutte le Istituzioni, LEDHA e FAND le hanno diffidate a predisporre comunque l'avvio dei servizi e a reperire le risorse necessarie per garantire un normale inizio di anno scolastico.

Contestualmente è partita la campagna di mobilitazione “Vogliamo andare a scuola!” in cui il Centro Antidiscriminazione “F. Bompreszi” della LEDHA, oltre a offrire alle famiglie informazioni sui diritti dei loro figli, ha messo loro a disposizione i suoi esperti e i suoi legali, per assisterle nell'invio di diffide alle proprie Province e alla Regione Lombardia e , in un secondo tempo, anche avviare ricorsi al TAR per rendere esigibili i diritti soggettivi dei propri figli.

La situazione ha cominciato a sbloccarsi quando in piena estate la protesta pressante delle famiglie e delle Associazioni ha trovato eco in Parlamento. A seguito di una mozione avanzata a luglio dal Gruppo Misto del Senato, è passato in agosto un emendamento al Decreto 78 sugli Enti Locali, che ha impegnato finalmente il governo a stanziare **30 milioni** per l'assistenza per l'autonomia, per la comunicazione personale e per (gli altri) servizi di supporto organizzativo. Questa norma dello stato finalmente parla anche di disabilità sensoriale e include tutti i servizi, essendo sicuramente compreso tra i "servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione degli alunni con handicap", anche se non menzionato direttamente, il servizio di trasporto. I finanziamenti del sono stati ripartiti a dicembre con DPCM attuativo e a breve dovranno essere erogati, dopo più di 6 mesi dal varo del provvedimento.

Dei 30 milioni stanno per arrivare alla Lombardia **6,1 milioni**, il 26,6 % della spesa media annuale del triennio 2012-2014 (**23,2 milioni**).

Dal canto suo la Regione Lombardia, dopo mesi di silenzio dalla Delibera di aprile, in cui aveva promesso l'erogazione di 10 milioni, ha stanziato (con DGR 4059 del 18/9/2015), ma non ancora erogato, **3 milioni** a sostegno dei servizi di assistenza educativa e trasporto e con successiva delibera (DGR 4118 del 2/10/2015) altri **7 milioni**, di cui saranno però immediatamente spendibili solo 2 milioni, in quanto gli altri 5 sarebbero erogati solo come spese in conto capitale, quindi per investimenti. Nel frattempo si è completato anche l'iter di approvazione dei due progetti di legge regionali: il progetto di legge regionale sul riordino delle funzioni delle province è definitivamente confluito nella L.R. 19 dell'8/7/2015, quello sulla "valorizzazione del ruolo istituzionale della Città Metropolitana di Milano nella L.R. 32 del 12/10/2015. Da ultimo la legge di stabilità 2016 (L. 208/2015) ha introdotto un comma (art. 1, comma 947), di cui si è detto, in cui stanziava altri **70 milioni** per l'anno 2016 per tutte le funzioni di cui si è detto, da erogare presumibilmente alle Regioni o agli Enti da esse delegati, con lo stesso iter di riparto, lungo e complesso, del decreto di agosto. Se varranno ancora gli stessi criteri di rilevazione del fabbisogno storico, alla Lombardia dovrebbero toccare **14,4 milioni** di contributo statale.

A cura del Gruppo LEDHAscuola