



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori TURCO, GAUDIANO, LOPREIATO, GUIDOLIN,
DAMANTE, BEVILACQUA, LOREFICE e CROATTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 AGOSTO 2025

Disposizioni per l’istituzione di un Fondo nazionale per l’inclusione scolastica degli alunni con disabilità e disposizioni in materia di utilizzo dei Programmi operativi complementari

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge nasce dalla necessità di assicurare, sull'intero territorio nazionale l'erogazione di un servizio essenziale e costituzionalmente tutelato, quale quello dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, al fine di garantirne il diritto all'istruzione.

In attuazione degli articoli 3, 34 e 38 della Costituzione e in ottemperanza delle leggi 4 agosto 1977, n. 517, 20 maggio 1982, n. 270, e 5 febbraio 1992, n. 104, il servizio di inclusione scolastica è oggi gestito dagli enti locali, in assenza di un fondo strutturale e con una crescente sproporzione tra domanda e risorse disponibili.

La legge n. 104 del 1992, dopo aver distinto tra i casi gravi di disabilità (articolo 3, comma 3) e quelli non gravi (articolo 3, comma 1), prevede, nei successivi articoli da 12 a 15, l'integrazione e l'assistenza scolastica per gli alunni con disabilità certificata. Tuttavia, mentre lo Stato garantisce direttamente il sostegno didattico tramite insegnanti specializzati, il supporto educativo e l'assistenza di base sono erogati dai comuni e dai consorzi territoriali.

Attualmente, tali servizi sono complementari e non sostitutivi dell'azione dell'insegnante di sostegno e si realizzano mediante l'impegno di educatori professionali o, nei casi più complessi, di operatori socio-sanitari (OSS).

Questa componente – fondamentale per assicurare pari dignità, opportunità e sviluppo della persona – è oggi finanziata quasi esclusivamente dagli enti locali, generando gravi squilibri territoriali.

Negli ultimi anni, l'aumento delle certificazioni, dovuto a maggiore sensibilità pubblica, all'evoluzione clinica e aspettative fa-

miliari, ha alimentato una crescita della domanda che le attuali risorse non riescono a soddisfare. Secondo le indagini dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), il numero di alunni con disabilità certificata in Italia, distribuito tra i diversi ordini e gradi di istruzione, è passato da 178.220 dell'anno scolastico 2003-2004 a 359.000 dell'anno scolastico 2023-2024.

Considerato che la spesa effettiva per ambiti territoriali con 100.000 abitanti e 300-400 alunni con disabilità certificata è compresa tra i 2,7 e i 3,5 milioni di euro annui, risulta evidente come il contributo statale introdotto nell'anno 2022 risulti largamente insufficiente per ricoprire il fabbisogno richiesto da una così elevata e crescente platea di interessati.

A ciò si aggiunge l'inattuabilità dell'assegnazione al personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) dei compiti di assistenza di base prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola del 2022, che nella pratica continuano a ricadere sui comuni.

Al fine di dare concreta attuazione ai principi costituzionali citati e di rendere effettivo il diritto all'assistenza e, quindi, all'inclusione scolastica degli alunni con disabilità certificate, il presente disegno di legge introduce strumenti e misure volti a potenziare e garantire l'uniforme erogazione, su tutto il territorio nazionale, di un servizio di primaria importanza come quello socio-assistenziale in ambito scolastico.

In sintesi, la proposta intende colmare un vuoto normativo e finanziario, offrendo una risposta stabile e strutturale alle famiglie, agli studenti e agli enti locali che da anni sostengono un carico estremamente gravoso

e non più sostenibile. L'inclusione scolastica non può essere lasciata alla discrezionalità o alla disponibilità finanziaria dei singoli territori: è un diritto fondamentale che lo Stato deve garantire in modo uniforme, trasparente ed equo.

Nel dettaglio, l'articolato prevede quanto segue.

L'articolo 1 chiarisce la finalità generale della legge: introdurre strumenti strutturali e finanziari per garantire un'inclusione scolastica realmente equa ed efficace.

L'articolo 2 istituisce, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo nazionale per l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, con una dotazione iniziale di 700 milioni di euro annui, destinato a cofinanziare i costi sostenuti dagli enti locali. La ripartizione è basata su criteri oggettivi: numero di alunni con disabilità certificata, condizione di gravità delle disabilità, costi storici e fabbisogni *standard*.

L'articolo 3 demanda a un decreto la determinazione dei livelli qualitativi dei servizi di inclusione scolastica, nonché dei criteri per la loro applicabilità.

L'articolo 4 sancisce la complementarietà tra l'assistenza educativa territoriale e quella scolastica, garantendo che il servizio sia svolto da figure professionali qualificate (educatori e OSS), come riconosciute dal-

l'articolo 1, commi da 594 a 601, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge Iori).

L'articolo 5 introduce una misura immediata e a costo zero per lo Stato: l'autorizzazione all'utilizzo dei Programmi operativi complementari (POC) per finanziare le spese per l'inclusione scolastica, come già previsto per il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito dall'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

L'articolo 6 prevede un sistema di monitoraggio a cura dell'ISTAT, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), d'intesa con il Ministero dell'istruzione e del merito, per aggiornare annualmente il quadro dei fabbisogni e delle risorse, in vista di una revisione triennale del Fondo.

L'articolo 7 contiene la clausola di salvaguardia.

L'articolo 8 reca la copertura finanziaria, impegnando le amministrazioni interessate all'attuazione della legge con le risorse disponibili a legislazione vigente, fatto salvo quanto previsto all'articolo 2.

L'articolo 9 specifica l'entrata in vigore della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge è finalizzata a garantire, in modo uniforme sul territorio, nazionale i servizi per l'inclusione scolastica per gli alunni con disabilità certificate, ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché a definire i livelli qualitativi dei servizi e le modalità di autorizzazione all'utilizzo dei Programmi operativi complementari (POC) destinati alle spese di inclusione scolastica.

Art. 2.

(Istituzione del Fondo nazionale per l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità)

1. È istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito, il Fondo per l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, con una dotazione pari a 700 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026.

2. Il Fondo di cui al comma 1 è finalizzato al cofinanziamento dei servizi per l'inclusione scolastica erogati dagli enti territoriali a favore degli alunni con disabilità certificata ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, in aggiunta alle risorse delle regioni e degli enti locali.

3. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della

presente legge, sono stabilite le modalità attuative e i criteri di ripartizione tra le regioni delle risorse del Fondo di cui al comma 1, tenendo conto dei seguenti parametri:

- a) numero di alunni con disabilità certificata presenti nel territorio;
- b) condizione di gravità della disabilità certificata;
- c) fabbisogno storico e costi *standard* rilevati.

Art. 3.

(Livelli qualitativi dei servizi per l'inclusione scolastica)

1. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, sono definiti i livelli qualitativi dei servizi per l'inclusione scolastica, tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) identificazione dei livelli di gravità della disabilità certificata degli alunni e valutazione delle relative esigenze educative e assistenziali;
- b) determinazione della tipologia e dell'intensità dell'assistenza richiesta;
- c) coordinamento tra i settori dell'istruzione, della sanità e dei servizi sociali;
- d) adeguatezza degli spazi scolastici e del numero di alunni con disabilità certificata per classe;
- e) congruità del rapporto tra numero di alunni con disabilità certificata e presenza di personale di assistenza, al fine di garantire la continuità didattica e assistenziale;

f) conformità con la legislazione nazionale, la normativa europea e gli accordi internazionali di settore;

g) monitoraggio dei risultati secondo parametri qualitativi e quantitativi da parte di nuclei di valutazione esterni.

Art. 4.

(Complementarietà del servizio per l'inclusione scolastica e figura dell'educatore)

1. Il servizio per l'inclusione scolastica fornito da educatori professionali e da operatori socio-sanitari resta distinto e complementare rispetto all'attività degli insegnanti di sostegno, in conformità con quanto previsto dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104.

2. Le regioni e gli enti locali assicurano che il servizio di cui al comma 1 sia svolto da personale qualificato, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 1, commi 594 e seguenti, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e dei profili professionali riconosciuti ai sensi della normativa vigente.

Art. 5.

(Autorizzazione all'uso dei Programmi operativi complementari)

1. I comuni e i consorzi di comuni sono autorizzati ad avvalersi, fino alla piena operatività del Fondo di cui all'articolo 2, delle risorse dei POC, anche nella fase di programmazione, per la copertura delle spese relative al servizio di inclusione scolastica, in coerenza con l'obiettivo di contrasto alla povertà educativa e nel rispetto del principio delle pari opportunità.

2. Con decreto del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, da adottare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità attuative del pre-

sente articolo, con particolare riferimento ai criteri di ammissibilità delle spese.

Art. 6.

(Monitoraggio e aggiornamento dei fabbisogni)

1. L'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), in collaborazione con l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e con l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), d'intesa con il Ministero dell'istruzione e del merito, pubblica annualmente, sul proprio sito istituzionale, un rapporto aggiornato riguardante:

a) il numero di alunni con disabilità certificata;

b) la tipologia e numero degli interventi attivati;

c) l'andamento dei costi sostenuti dai comuni.

2. In base ai dati raccolti ai sensi del comma 1, il Governo aggiorna, con cadenza triennale, i fabbisogni *standard* e l'adeguatezza della dotazione del Fondo di cui all'articolo 2.

Art. 7.

(Clausola di salvaguardia)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Art. 8.

(Copertura finanziaria)

1. Le amministrazioni pubbliche interessate provvedono all'attuazione della presente

legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, fatto salvo quanto previsto all'articolo 2.

2. Agli oneri derivanti dall'articolo 2, pari a 700 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, si provvede ai sensi dei commi 3 e 4.

3. Le risorse del Fondo di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, sono ridotte di 500 milioni di euro per l'anno 2026.

4. All'articolo 74 del testo unico dei tributi erariali minori, di cui al decreto legislativo 5 novembre 2024, n. 174, il comma 1 è sostituito dal seguente: « L'imposta dovuta si ottiene applicando l'aliquota del 12 per cento all'ammontare dei ricavi tassabili realizzati dal soggetto passivo nel corso dell'anno solare ».

Art. 9.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.