

# Con la Nuova Perequazione Finanziaria, ci saranno meno soldi per l'educazione dei minorenni in situazione di handicap?

di Giorgio Merzaghi\*

## La problematica

Il progetto di Nuova Perequazione Finanziaria (NPF) tra Confederazione e Cantoni è stato definitivamente adottato dalle due Camere in autunno e sarà messo in votazione. Se sarà accettato da popolo e Cantoni, la sua entrata in vigore è prevista per l'inizio dell'anno 2007.

È il progetto di riforma politica più importante proposto dalla Confederazione negli ultimi cinquant'anni: si ridefiniscono e si ridistribuiscono i compiti tra il Governo federale e i Governi cantonali.

Alcune delle modifiche proposte riguardanti il settore della socialità si sono rivelate subito tra le più delicate di tutto il progetto e sono state quelle maggiormente contestate. Le resistenze sono state originate dalle preoccupazioni di perdere degli importanti acquisiti sociali, raggiunti negli ultimi cinquant'anni e attualmente garantiti dalle leggi federali, con il trapasso di questi settori all'esclusiva competenza dei Cantoni.

Nessuna delle proposte fatte per salvaguardare la "copertura mantello" federale in questi ambiti ha però raggiunto il consenso necessario al fine di modificare il testo della NPF elaborato dal Dipartimento Federale delle Finanze.

Per quanto ci riguarda direttamente, la NPF contiene importanti cambiamenti nella designazione di chi dovrà assumere i costi per l'educazione e la scolarizzazione dei minorenni in situazione di handicap, attualmente sussidiate in modo importante dalla Confederazione tramite l'Assicurazione per l'Invalidità (AI) grazie all'omonima legge del 1959. La NPF propone la "cantonalizzazione" totale di questo settore e delle relative spese.

## Il finanziamento dell'educazione speciale

Durante il Congresso svizzero di pedagogia speciale svolto a Berna nel settembre 2001, Otto Piller, allora direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (Ufas), ha rivolto

un vibrante appello agli addetti ai lavori affinché si adoperassero per evitare che questa proposta venisse adottata. Appello nel quale Piller - richiamando il fondamento sociale (e non economico) della nuova Costituzione Federale adottata nel mese d'aprile del 1999 dal popolo svizzero e gli art. 8 e 41 lett. f) e g) - indicava, come unica misura possibile per evitare l'involuzione dell'educazione speciale conseguente alla modifica proposta, l'esclusione dal progetto della NPF di tutto il capitolo relativo alla politica sociale federale verso i minorenni invalidi. Appello che avevo fatto mio nella lettera inviata alcuni giorni dopo a ogni deputato ticinese alle Camere federali.

Come detto, il risultato dei dibattiti alle Camere non ha portato a correzioni di sorta.

Così, il testo in consultazione sulla NPF, composto da 57'685 parole messe in 6'070 righe, riserva a questa modifica due righe e mezzo di 28 parole:

[...] l'istruzione scolastica speciale rientra invece nella relativa sovranità cantonale (punto 4.3.3. pag. 69).

[...] Il pagamento di sussidi per la costruzione e per le spese d'esercizio viene "cantonalizzato" e trasferito alla collaborazione intercantonale (punto 4.4.1.3. pag. 70).

## Conseguenze dirette

La NPF esige la soppressione delle misure individuali agli assicurati e delle prestazioni collettive alle istituzioni da parte dell'AI.

Le misure individuali che vengono a cadere sono cinque:

1. la copertura delle spese per i provvedimenti di stimolazione e di educazione precoce (dalla nascita ai sei anni) in favore dei bambini con problemi evolutivi attualmente assicurate dal Servizio ortopedagogico itinerante cantonale (Soic), dai Centri psico-educativi (Cpe) e da alcune pedagogiste che operano in ambito privato;
2. la copertura dei costi per gli interventi di logopedia (e per

## Riforma 3 della scuola media

di Francesco Vanetta\*

La scuola è perennemente al centro di discussioni. Sovente da una parte si trova chi la vorrebbe in grado di adeguarsi in continuazione ai mutamenti sociali e culturali, dall'altra, invece, ci sono coloro che auspicano una scuola che non si lasci troppo condizionare dai cambiamenti. Secondo questi ultimi la scuola deve poter preservare una distanza di sicurezza dal contesto sociale, in modo da difendersi dalle numerose pressioni e richieste con le quali è confrontata. Non si tratta di visioni contrapposte, ma di opinioni che spesso si confrontano nel momento in cui la scuola si trova in una fase di cambiamento. Proprio in questi mesi è stato diffuso il documento "Riforma 3", che prefigura un ulteriore sviluppo della scuola media. Le proposte di cambiamento contenute in questo progetto scaturiscono da un lungo percorso che ha preso avvio a metà degli anni novanta. È proprio in quel periodo che, al termine di un vasto processo di valutazione della scuola media, si erano identificate le esigenze di sviluppo di questo settore scolastico. Prendendo lo spunto da quelle indicazioni si sono aperti, come si usa dire oggi, "diversi cantieri di lavoro". Dalla conclusione della valutazione della scuola media (1995) all'esplicitazione del progetto di Riforma 3, sono intervenuti numerosi cambiamenti sia nella scuola sia nella società civile.



la maggior parte di quelli di psicomotricità) per gli allievi della scuola dell'infanzia e della scuola dell'obbligo con gravi disturbi di linguaggio, ora assicurati dal Servizio di sostegno pedagogico (Ssp) e da specialisti che operano in ambito privato;

3. l'assunzione dei costi degli interventi specializzati in favore dei minorenni con deficit sensoriali (udito e vista) o fisici al fine di garantire loro la frequenza della scuola "normale", attualmente garantita da operatori designati dall'Ufficio dell'educazione speciale;
4. il sussidio giornaliero per le misure di scolarizzazione speciale che toccano sia gli allievi "scolarizzabili" sia gli allievi "educabili praticamente" (44 fr. al giorno più 7 fr. per il pasto; 56 fr. per la notte oppure 100 fr. per ogni giornata con pernottamento) e le indennità particolari per le misure pedagogico-terapeutiche (logopedia e psicomotricità);
5. la copertura delle spese di trasporto che derivano dall'applicazione di ognuna delle misure precedenti.

Le misure collettive che vengono a cadere sono quattro:

1. le sovvenzioni per la costruzione, l'ingrandimento o la ristrutturazione delle scuole speciali;
2. i sussidi alle attrezzature speciali (ad esempio per l'informatica) necessarie per il lavoro scolastico o di stimolazione giornaliero;
3. i sussidi alla formazione e all'aggiornamento del personale e dei docenti che operano nell'ambito degli interventi e dell'educazione speciali;
4. la sovvenzione ai costi d'esercizio generati dalla scolarizzazione speciale, quando la partecipazione finanziaria del Cantone, dei Comuni e dei genitori prevista dalla legge AI non copre il totale delle spese.

### Considerazioni

È difficile valutare o immaginare a medio e lungo termine quali saranno le conseguenze di questo "ritiro" dell'AI dal



finanziamento specifico riservato all'educazione speciale.

- È a mio avviso incontestabile che il passaggio da una legge federale, valida per tutta la Nazione, a 26 leggi, regolamenti o decreti cantonali comporti un indebolimento importante della situazione attuale da tutti i punti di vista; in particolare da quello etico, sociale e politico. Le argomentazioni che richiamano la sovranità cantonale nel campo dell'istruzione scolastica mi sembrano fragili e condivido l'opinione di chi crede che questi discorsi vadano piuttosto a rafforzare il peso delle richieste che, regolarmente, domandano la riduzione degli interventi riservati alla sicurezza sociale. I sussidi ai costi dell'educazio-

A questo riguardo basta ricordare, in ambito scolastico, le decisioni relative alla riforma delle lingue, l'introduzione dell'insegnamento dell'educazione civica e dell'educazione alla cittadinanza e la maggior autonomia riconosciuta agli istituti. Nel suo divenire la Riforma 3 ha dovuto integrare anche questi elementi. Ora, al termine di un lungo periodo di preparazione, il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport ha elaborato e messo in consultazione un progetto complessivo, denominato appunto "Riforma 3", che fa seguito alla prima riforma della scuola media che ne aveva decretato l'istituzione e alla seconda che aveva modificato l'organizzazione del biennio di orientamento, introducendo i corsi a livello e le opzioni al posto delle sezioni A e B. Il progetto in discussione contempla diversi cambiamenti: si va dal nuovo Piano di formazione all'assetto del secondo biennio; da aspetti di carattere pedagogico e didattico a interventi che mirano a rafforzare il ruolo educativo della scuola. La modernizzazione della scuola media passa attraverso delle innovazioni che interessano e coinvolgono l'intero "sistema scuola". È però importante ricordare che se oggi si sta preparando e discutendo un progetto di riforma non è un caso e non è neppure che un gruppo di persone abbia deciso di sua spontanea volontà di elaborare

un nuovo modello di scuola. Come sempre, perlomeno nel campo della formazione, l'esigenza di procedere a un cambiamento che sia riconosciuto anche sul piano istituzionale, scaturisce da una realtà in piena evoluzione; occorre tuttavia evidenziare che alcuni dei mutamenti auspicati già trovano una loro concretizzazione sia nella pratica educativa delle classi sia negli istituti scolastici. Quello che stiamo vivendo rappresenta un momento importante per la scuola media ticinese, bisogna però evitare di esasperare le riserve nei confronti degli interventi proposti poiché, dobbiamo ribadirlo, la riforma è già, almeno in alcuni suoi aspetti, in corso. Certo il momento non è il più adatto per discutere serenamente delle prospettive di sviluppo: la necessità di introdurre delle misure di contenimento che coinvolgono anche la scuola non costituisce sicuramente un presupposto favorevole. Nonostante tutto sono convinto che nei periodi più difficili e controversi la progettualità debba avere il sopravvento su atteggiamenti - per certi versi comprensibili - che privilegiano il mantenimento dello "status quo", proprio per evitare un appiattimento dell'offerta educativa.

*Direttore dell'Ufficio dell'insegnamento medio*



## Con la Nuova Perequazione Finanziaria, ci saranno meno soldi per l'educazione dei minorenni in situazione di handicap?

ne in favore degli allievi in situazione di handicap sono una componente di questa sicurezza.

- Le conseguenze della "cantonalizzazione" avranno peso diverso da Cantone a Cantone, a dipendenza delle legislazioni scolastiche e sociali in loro dotazione e delle infrastrutture che ne derivano, della loro situazione geo-politica e, soprattutto, delle loro disponibilità finanziarie.
- Dal punto di vista finanziario si segnalava che, globalmente, la NPF non avrebbe cambiato i contributi versati dalla Confederazione ai Cantoni (operazione neutra). Nell'operazione però alcuni uscirebbero perdenti e altri vincenti. Tra questi ultimi, per fortuna, il Ticino.

Ma a livello settoriale, al momento, i dubbi iniziali sussistono ancora e di conseguenza, anche le preoccupazioni che ne derivano.

Occorre ribadire che la posta in gioco è importante e che la base di calcolo della NPF per questa operazione risale alla situazione politica e finanziaria di parecchi anni fa. Nel frattempo sono intervenuti parecchi cambiamenti, anche nei rapporti finanziari tra Confederazione e Cantoni: porteranno ad aggiornamenti dei calcoli iniziali?

Ecco un esempio di cambiamento intervenuto nel nostro settore. Nelle misure di contenimento per il preventivo 2004 della Confederazione, figura la riduzione di 5 fr. del sussidio di secondo livello alle spese d'esercizio delle scuole speciali. Cosa significa? Quando il costo per giornata di scuola è superiore al ricavato delle partecipazioni previste dalla legge, l'AI interviene con un primo contributo di 30 fr.. Se questo contributo non è sufficiente a coprire le spese (succede in genere quando i costi superano i 250 fr. al giorno), fino allo scorso anno l'AI interveniva con un secondo contributo di 15 fr. al massimo. A partire da quest'anno il secondo contributo passerà a 10 fr. al massimo.

Questa apparente piccola differenza di 5 fr. che in Ticino interessa la scolarizzazione di circa 120 minorenni, seguiti nei Cpe e negli Istituti privati (ad esclusione del S. Eugenio) presso i quali i costi giornalieri variano dai 450 agli 800 fr. circa, ribalterà sul Cantone una maggiore partecipazione valutabile a poco meno di 500'000 fr..

Questo onere, scaricato già ora al Cantone, non figurerà più tra i contributi che la Confederazione verserà al Cantone al momento dell'entrata in vigore della NPF e, se non considerato, modifica in sfavore del Cantone i meccanismi di calcolo iniziali.

- Nel 2002, a livello nazionale, per l'educazione speciale l'AI (riferimento: statistiche Ufas) ha erogato 758 milioni di franchi (totale dei sussidi individuali e collettivi) in favore di 39'000 minorenni.

Tenendo presente che nel 1996, per le stesse prestazioni, l'AI aveva versato 616 milioni di sussidi, quali saranno le basi di calcolo all'entrata in vigore della NPF nel 2007?

Sembrerebbe che i politici stessi condividano almeno in parte le preoccupazioni degli specialisti settoriali menzionate nel punto precedente. Infatti, hanno ritenuto di statuire disposizioni transitorie che obbligano i Cantoni a garantire, per almeno tre anni, le stesse prestazioni fornite dall'AI al momento del suo ritiro.

E dopo questo periodo di tre anni?

- Anche il richiamo, quasi un'imposizione, alla collaborazione intercantonale (che suona un po' contraddittoria al principio della sovranità cantonale invocato in difesa dell'opzione alla "cantonalizzazione"), può porre non pochi problemi ad alcuni Cantoni tra i quali il Ticino. Problemi che non sono sfuggiti al Consiglio di Stato che li ha prontamente segnalati al Consiglio Federale nella sua presa di posizione del 1. dicembre 1999 nell'ambito della procedura di consultazione sulla NPF: "[...] Se dal profilo scolastico il riorientamento può essere condiviso rimane da evidenziare che viene a





cadere il principio della 'parità di trattamento' del portatore di handicap sull'intero territorio della Confederazione e, per il Canton Ticino, occorrerà prevedere una più contenuta possibilità di collaborazione intercantonale in considerazione della diversità di lingua e di cultura. Ciò si tradurrà in maggiori oneri per il nostro Cantone. Ci chiediamo se, applicando correttamente il principio della dissociazione, visto che questo aiuto è contemporaneamente una prestazione individuale e collettiva (art. 19 e 73 LAI), il finanziamento dell'istituzione scolastica speciale non andrebbe posto anche a carico della Confederazione (dissociazione parziale)."

### Spunti conclusivi

È riconosciuto da tutti che il modello di sovvenzione e sussidio attuale dell'AI è molto complicato e che le competenze decisionali a volte sono confuse. La "cantonalizzazione" dell'insegnamento speciale risolve questo problema alla radice. Ci sarebbero stati altri modelli di sovvenzione più semplici, già applicati dall'Ufas (come ad esempio la convenzione "forfettaria" per la logopedia), che sarebbero stati certamente applicabili anche alla scuola, ma si è deciso diversamente.

La "cantonalizzazione" chiarirà certamente alcuni aspetti quali la trasparenza nella gestione e le competenze decisionali, faciliterà l'adattamento delle prestazioni all'evolvere dei bisogni, semplificherà le procedure decisionali. Apre però un periodo molto critico con radicali cambiamenti, ricchi di incertezze.

Di sicuro vanno persi i diritti individuali alle prestazioni federali dell'AI. Sono messi in pericolo l'alto livello delle prestazioni attuali e l'equità dell'intervento di base garantito ai minorenni bisognosi di educazione speciale. Si andrà verso una differenziazione sempre maggiore di proposte e modelli d'intervento, pubblici e privati, tra Cantoni e Cantoni che potrebbe portare a possibili "migrazioni" di famiglie alla ricerca delle migliori prestazioni.

Come segnalato, la maggior parte dei fattori che determineranno l'evoluzione dell'educazione speciale nei prossimi anni sono attualmente imponderabili.

Quelli relativi alla collocazione della presa a carico dei minorenni in situazione di handicap all'interno dell'organizzazione scolastica e sociale dei Cantoni sono per contro valutabili, attraverso le rispettive legislazioni.

Da questo punto di vista il Ticino - occorre dirlo - è senza dubbio messo molto bene (anche se si può e si deve sempre migliorare) nonostante non si sia riusciti a gestire alcuni bisogni emergenti per mancanza di mezzi e strutture.

Riferendomi ai dati relativi all'anno fiscale 2002, per la gestione corrente del settore speciale e per la logopedia sono stati necessari circa 33 milioni di fr., di cui 22 versati dall'AI.

Per il Ticino l'incognita è: dal momento del ritiro dell'AI dalla partecipazione ai costi e negli anni successivi, il Cantone, da solo, avrà i mezzi finanziari necessari per mantenere e migliorare le prestazioni attuali?

### Referenze bibliografiche

- Alois Bürli: Enseignement spécialisé sans assurance invalidité, in Pédagogie spécialisée, 4/03, Novembre, CSPS, Lucerna.
- Presa di posizione del Consiglio di Stato alla Procedura di consultazione sulla NPF tra Confederazione e Cantoni, 1. dicembre 1999.
- Statistiques de la sécurité sociale. Statistique de l'AI, Ufas, Berna 2003.
- La NPF tra Confederazione e Cantoni. Rapporto finale dell'organizzazione preposta al progetto sostenuto congiuntamente dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) e dalla Conferenza dei Governi cantonali (CGC), Berna e Soletta, 31 marzo 1999.

\* Direttore dell'Ufficio dell'educazione speciale

