

Come nasce il "capitolone"

Il "capitolone" nasce con la Legge Finanziaria 296/2007 ma si ispira ai principi autonomistici della legge Bassanini 59/97 che al comma 5 dell'art. 21 recita: *"La dotazione finanziaria essenziale delle istituzioni scolastiche già in possesso di personalità giuridica e di quelle che l'acquistano ai sensi del comma 4 è costituita dall'assegnazione dello Stato per il funzionamento amministrativo e didattico, che si suddivide in assegnazione ordinaria e assegnazione perequativa. Tale dotazione finanziaria è attribuita senza altro vincolo di destinazione che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola"*.

Per fare questo erano necessari alcuni strumenti tecnici e di tipo normativo che il precedente Governo di centro-sinistra aveva cominciato a mettere a punto.

Non è superfluo ricordare che Berlinguer, con l'ultimo decreto legislativo (306/2000) sul regolare avvio dell'anno scolastico, obbligava MPI e Ministero dell'Economia a concordare l'accorpamento dei capitoli di spesa per fissare, in un successivo decreto interministeriale, i parametri della dotazione finanziaria secondo i principi dell'autonomia scolastica fissati dalla Bassanini.

Ecco cosa recita il Decreto legislativo 306/2000 al comma 3 dell'art. 2: *"All'articolo 21, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono aggiunti, infine, i seguenti periodi: "L'attribuzione senza vincoli di destinazione comporta l'utilizzabilità della dotazione finanziaria, indifferentemente, per spese in conto capitale e di parte corrente, con possibilità di variare le destinazioni in corso d'anno. Con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentito il parere delle commissioni parlamentari competenti, sono individuati i parametri per la definizione della dotazione finanziaria ordinaria delle scuole. Detta dotazione ordinaria è stabilita in misura tale da consentire l'acquisizione da parte delle istituzioni scolastiche dei beni di consumo e strumentali necessari a garantire l'efficacia del processo di insegnamento-apprendimento nei vari gradi e tipologie dell'istruzione. La stessa dotazione ordinaria, nella quale possono confluire anche i finanziamenti attualmente allocati in capitoli diversi da quelli intitolati al funzionamento amministrativo e didattico, è spesa obbligatoria ed è rivalutata annualmente sulla base del tasso di inflazione programmata. In sede di prima determinazione, la dotazione perequativa è costituita dalle disponibilità finanziarie residue sui capitoli di bilancio riferiti alle istituzioni scolastiche non assorbite dalla dotazione ordinaria. La dotazione perequativa è rideterminata annualmente sulla base del tasso di inflazione programmata e di parametri socio-economici e ambientali individuati di concerto dai Ministri della pubblica istruzione e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentito il parere delle commissioni parlamentari competenti"*.

In pratica il decreto interministeriale si poteva approvare anche a costo zero. Ma con l'insediamento di Letizia Moratti a Ministro dell'istruzione appena pochi mesi dopo il Decreto legislativo 306/2000, non si è proceduto all'approvazione di un provvedimento così importante perché non c'è stata la volontà politica di sostenere l'autonomia scolastica.

L'autonomia non è stata supportata dall'autonomia finanziaria che invece si rendeva indispensabile perché cambiasse il rapporto tra le spese di bilancio e il progetto didattico-educativo-organizzativo della scuola.

Sotto la gestione Moratti è mancata, prima fra tutte, la fissazione per legge dei parametri nazionali per calcolare la dotazione ordinaria delle singole istituzioni scolastiche, come *budget* di risorse certe per programmare l'attività progettuale delle scuole.

Anzi, come dimostrano i grafici che fanno parte di questo fascicolo c'è stato un vero e proprio definanziamento che progressivamente si è abbattuto nel corso degli ultimi cinque anni sulle supplenze, sul funzionamento amministrativo e didattico, sui fondi per il miglioramento dell'offerta formativa.

Adesso il Ministro Fioroni ha cercato di riprendere il filo laddove era stato spezzato con il D.M. 21/2007 che fissa i parametri nazionali per la dotazione finanziaria delle singole scuole e manda direttamente i fondi alle scuole evitando i tortuosi passaggi delle contabilità speciali.

Il D.M. 21/2007, quindi, non è altro che lo strumento tecnico con cui sono stati accorpati la maggior parte dei capitoli di spesa che finanziavano i bilanci della scuola statale e che fino al 2006 erano gestiti dagli uffici scolastici regionali attraverso le unità revisionali di base (UBP) denominate "strutture scolastiche". Le "UBP" costituiscono l'insieme organico delle risorse finanziarie affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa.

Il finanziamento diretto, infatti, chiude sul piano formale una vicenda durata fin troppo (ben sette anni), che ha visto le scuole alla mercé del centralismo ministeriale (del Ministero dell'Economia in particolare) e che ha impedito loro di esercitare il diritto alla libera allocazione delle risorse. Ma tutto ciò avviene in modo "astratto", cioè senza tenere conto delle reali condizioni in cui le scuole versano dopo cinque anni di saccheggio e definanziamento che ha portato alla sottrazione di ben 600 milioni di euro.

Il risultato è che le istituzioni scolastiche con le risorse che verranno "direttamente" accreditate non potranno pagare nemmeno due mesi di supplenze arretrate, aprendosi così la prospettiva di dover oscillare pericolosamente fra non pagare i supplenti o non conferire la supplenza. Per non parlare della scarsità di fondi relativa alla Tarsu/TIA e al funzionamento. La qualità dell'offerta formativa nella scuola statale è così inevitabilmente esposta alla precarietà e al degrado.

Rimangono perciò intatte le nostre rivendicazioni, convinti come siamo che un nuovo sistema di gestione dei fondi, come quello delineato dal D.M. 21/2007, può funzionare solo se si attuano insieme altri importanti misure di tipo gestionale e normativo, tra cui:

- la creazione di una strumentazione di supporto all'attività delle scuole alle quali viene chiesta una riorganizzazione del loro lavoro;
- la formazione del personale, in primo luogo D.S. e Dsga, che dovrà gestire questo nuovo sistema di finanziamento e programmare diversamente la spesa;
- l'adozione da parte del Governo di un provvedimento urgente che ripiani i debiti del passato;
- il trasferimento a carico di altri Enti (Mef, Inps, MPI) di alcuni gravami economici ora a carico della scuola, come ad esempio le supplenze di lunga durata, l'indennità di maternità e la tassa ambientale. Queste spese sfuggono a qualsiasi tipo di programmazione e pertanto non possono essere gestite secondo la logica budgetaria.

La semplificazione delle procedure e della gestione delle risorse secondo la logica del budget, come vorrebbe il D.M. 21/2007, non basta per ricreare una vera condizione di autonomia finanziaria se non si mettono le scuole in grado di recuperare le perdite di bilancio.

La soluzione che proponiamo non è il ritorno al passato, ma la costruzione di condizioni nelle quali le scuole possano crescere sul terreno della programmazione della spesa.

I materiali che compongono questo fascicolo sono pensati in funzione della operatività delle scuole, ma non vogliono fare da schermo alla nostra profonda insoddisfazione circa la drammatica situazione in cui una grandissima parte delle scuole statali si trova per mancanza di risorse.