

COMPRENDERE IL BILANCIO DEL MIUR: MISSION IMPOSSIBLE?

Dal dibattito anche molto acceso di questi giorni risulta sostanzialmente assente un illustre protagonista: il bilancio del ministero dell'istruzione italiano. Eppure, proprio nelle pieghe nascoste tra le sue voci è possibile trovare risposte. Vogliamo capirci qualcosa di più.

Da mesi ci stanno spiegando che la *spending review*, espressione ormai inflazionata quasi quanto il termine *spread*, si differenzerebbe (in meglio) dalla precedente stagione dei tagli cosiddetti "lineari" per il fatto di ri-allocare le risorse in modo più efficace, riducendole a voci di spesa non più necessarie, per assegnarle a voci di spesa meritevoli di potenziamento e/o a voci di spesa nuove, sulla base dell'emergere di nuove necessità. In sintesi, si tratta di superare, per l'allocazione delle risorse, il criterio della "spesa storica" (intorno al quale si sono costituite nel tempo consolidate rendite di posizione), passando al meccanismo del "*zero-based budgeting*", ossia una riconsiderazione di ogni voce di spesa complessiva, adottando puntuali standard di costo per la quantificazione delle risorse occorrenti, che non si limita soltanto a valutare le variazioni rispetto allo stanziamento degli anni precedenti.

Insomma, un'operazione di buon senso, peraltro adottata da ciascuno rispetto al proprio bilancio familiare. Perché è così difficile applicarla al bilancio dello Stato? Certo, la prima risposta che viene alla mente attiene alle resistenze corporative dei vari gruppi di interesse che beneficiano dell'attuale allocazione quasi "inerziale" delle risorse, impressione rafforzata dagli scandali che affiorano periodicamente all'attenzione della pubblica opinione. Ma, a nostro giudizio, bisogna anche prestare attenzione ad un elemento di natura tecnica, ossia la complessità della struttura del bilancio, che ne rende praticamente impossibile la comprensione, anche per gli addetti ai lavori. Ciò rende quasi impraticabile, anche per il Governo più determinato a rivedere le cose, una consapevole e trasparente revisione della spesa, in cui si riesca a documentare e spiegare all'opinione pubblica perché si taglia "lì" e si incrementa "là".

Qualcosa è stato fatto nella giusta direzione: le migliaia di "capitoli" di cui si costituisce il bilancio statale sono state organizzate non più soltanto per tipologia di spesa (stipendi, beni di consumo, investimenti, trasferimenti, interventi...) ma anche per "missioni" (sicurezza, salute, istruzione...), a loro volta organizzate in "programmi" (istruzione primaria, secondaria di 1° grado e di 2° grado, diritto allo studio, ecc.); in questa nuova struttura del bilancio, adottata per la prima volta con il Ministro Padoa Schioppa, comincia ad essere comprensibile – almeno ad un primo livello "macro" – anche il Bilancio del MIUR. Alcune prime indicazioni possono essere ricavate da un'analisi condotta nel maggio 2012 dal Servizio Bilancio del Senato (vedi Allegato). Tale studio, infatti, coniuga la tradizionale classificazione del bilancio per tipologia di spesa (funzionamento, interventi, investimenti) con quella per finalità d'uso (le "missioni" ed i relativi "programmi").

Il punto della settimana di Libednews, anno 2012/2013, numero 11

Il MIUR risulta coinvolto in 6 missioni del Bilancio dello Stato (su 33 complessive); su 44,3 mld di euro assegnati al MIUR, ben 40,7 sono finalizzati alla missione n. 22 (istruzione scolastica), quasi 2 mld alla missione n. 17 (ricerca e innovazione); i restanti 2 miliardi sono ripartiti tra le altre 4 missioni (845 milioni alla missione n. 33-Fondi da ripartire, più di quanto assegnato alla missione n. 23-Istruzione universitaria). In termini di tipologia di spesa, i 2 mld di euro di investimenti sono concentrati nel Programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base" (1,9 mld), mentre i 41,8 mld di spese di funzionamento sono concentrati nella missione 22 "Istruzione scolastica" (40,4 mld).

Approfondiamo ora la ripartizione delle risorse per la missione più onerosa, l'istruzione scolastica: dei 40,7 miliardi di dotazione, oltre 40,4 sono destinati a spese di funzionamento (*in primis* stipendi), secondo i diversi "programmi" (che corrispondono più o meno ai diversi ordini di scuola): 13,8 mld alla Secondaria di secondo grado, 13,2 alla Primaria, quasi 9 mld alla Secondaria di 1° grado, oltre 4 mld per la Scuola dell'infanzia. Le risorse per interventi, circa 275 milioni, sono costituite per la quasi totalità dai trasferimenti alle scuole paritarie. Se dunque la missione 22-Istruzione scolastica fa la parte del leone in termini di risorse assegnate, va notato che al suo interno figura anche il Programma meno finanziato di tutto il MIUR, quello denominato "Istruzione post-secondaria ecc.". Al riguardo, va ricordato che tutti i dati richiamati si riferiscono al Bilancio previsionale 2012, in cui sono presenti anche 845 milioni della Missione 33-Fondi da ripartire, che nel corso dell'anno vengono – appunto – ripartiti a favore di tutti gli altri Programmi del MIUR. Con un livello di approssimazione accettabile, si può affermare che le risorse cosiddette "libere" del MIUR si concentrano soprattutto in questi 845 milioni, le cui effettive finalità d'uso vengono stabilite non con la legge di bilancio, bensì con successivi provvedimenti amministrativi (decreti ministeriali) adottati in corso d'anno. L'esempio più noto al mondo della scuola è certamente quello del Fondo della Legge n. 440/97, le cui risorse (sempre calanti) sono ripartite con Direttiva Ministeriale (fino allo scorso anno). 845 milioni sono pochi se raffrontati ai complessivi 44 mld, ma restano in termini assoluti una cifra di tutto rispetto. E si torna così al punto di partenza; se per migliorare la produttività dell'impiego di risorse pubbliche occorrono meccanismi trasparenti che consentano di comprendere, per conoscere l'utilizzo delle risorse allocate sulla missione "fondi da ripartire", occorre recuperare i singoli provvedimenti amministrativi di ripartizione oppure aspettare il Rendiconto del Bilancio dello Stato.

Siamo consapevoli che questa materia non è ricompresa tra gli argomenti più strettamente connessi alla didattica, ma siamo convinti che lo sviluppo della professione docente non possa non aprirsi anche alla conoscenza (di base!) dei sistemi di allocazione delle risorse. Torneremo dunque a parlarne presto.

7. ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA

Competenza bilancio 2012

(migliaia di euro)

7. ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	Funzionamento	Interventi	Spesa c/capitale	Totale complessivo	Descrizione dei principali ambiti di intervento	CDR
4. L'Italia in Europa e nel mondo	6.627	2.271	122.076	130.974		
Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	2.066	1.638	122.076	125.780	Spese per la partecipazione CERN e AIEA	1
Cooperazione in materia culturale	4.562	633		5.195		1
17. Ricerca e innovazione	7.503	45.368	1.936.212	1.989.083		
Ricerca per la didattica	3.451	0		3.451	Attività dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione (INVALSI)- Agenzia per lo Sviluppo dell'Autonomia	1
Ricerca scientifica e tecnologica applicata	2.040	0	15	2.055	Attività di supporto alla ricerca (Funzionamento)	1
Ricerca scientifica e tecnologica di base	2.012	45.368	1.936.198	1.983.578	Fondo ordinario enti ed istituti di ricerca, contributi CNR ed ENAE per lo sviluppo del sud, fondo investimenti ricerca scientifica (Capitale)	1
22. Istruzione scolastica	40.436.127	274.916	1.877	40.712.921		
Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	17.057	3.852	135	21.044	Organizzazione generale dell'istruzione scolastica - Iniziative di promozione della meritocrazia tra il personale (Funzionamento)	1
Istituzioni scolastiche non statali	0	269.196		269.196	Sostegno alla scuola paritaria (Interventi)	1
Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	2.188	0		2.188	Finanziamenti percorsi IFTS (Funzionamento)	1
Istruzione prescolastica	4.183.399	83	92	4.183.575	Condizione di istituti scolastici statali materni e insegnamento (Funzionamento); Formazione docenti per alunni portatori di handicap (Interventi)	1
Istruzione primaria	13.201.488	463	501	13.202.452	Condizione di istituti scolastici statali primari e insegnamento (Funzionamento); Formazione docenti per alunni portatori di handicap (Interventi)	1
Istruzione secondaria di primo grado	8.968.953	381	422	8.969.756	Condizione di istituti scolastici statali di primo grado e insegnamento (Funzionamento); Formazione docenti per alunni portatori di handicap (Interventi)	1
Istruzione secondaria di secondo grado	13.799.500	274	304	13.800.078	Condizione di istituti scolastici statali di secondo grado e insegnamento (Funzionamento); Formazione docenti per alunni portatori di handicap (Interventi)	1
Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	77.888	141	37	78.066	Acquisto di attrezzature tecniche, sussidi didattici, attività formativa del personale (Funzionamento)	1
Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	185.653	528	385	186.566	Spese per il funzionamento generale degli uffici (Funzionamento)	1
23. Istruzione universitaria	444.520	85.535	43.968	574.023		
Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	607	1.000	38.848	40.454	Promozione eccellenze universitarie (Interventi); Sostegno allo studio e alla mobilità studenti (Capitale)	1
Istituti di alta cultura	434.428		5.089	439.517	Finanziamenti istituti di alta cultura (Funzionamento); Fondi per residenze universitarie (Capitale)	1
Sistema universitario e formazione post-universitaria	9.486	84.535	31	94.052	Contributi a università e istituti superiori non statali legalmente riconosciuti (Interventi)	1
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	63.922		571	64.493		
Indirizzo politico	13.567		56	13.623		1
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	50.355		515	50.870	Affari generali a supporto del corretto funzionamento del sistema generale (Funzionamento)	1
33. Fondi da ripartire	845.401		0	845.401		
Fondi da assegnare	845.401		0	845.401	Fondi da assegnare al personale del comparto scuola	1
Totale complessivo	41.804.101	408.091	2.104.704	44.316.895		

Servizio del bilancio, Senato della Repubblica