

Il punto della settimana di Libednews, anno 2012/2013, numero 15

COMPRENDERE IL BILANCIO DEL MIUR: LE RISORSE PER LA LEGGE N. 44097

Dopo l'editoriale del 26 novembre scorso, prosegue il nostro "viaggio" all'interno del Bilancio del MIUR. L'occasione ci è data dalla recente emanazione del decreto ministeriale per la ripartizione delle risorse del "Fondo Legge n. 440/97" per l'anno 2012. Ricordiamo che si tratta di risorse destinate ad "arricchire ed ampliare" l'offerta formativa; una serie di interventi, per la verità sempre più ridotti, tra i quali figura anche la formazione in servizio dei docenti.

Dal corrente esercizio finanziario 2012 tali risorse, che rientrano in quelle che abbiamo definito "libere", hanno subito notevoli modifiche in termini di modalità di gestione, introdotte dalla legge sulla *spending review* della scorsa estate; sono sintetizzabili in due punti:

1. viene modificato il tipo di provvedimento con il quale stabilire annualmente le finalità d'uso e le relative quantificazioni di risorse: si passa dall'originario strumento della "direttiva ministeriale previo parere delle Commissioni di Camera e Senato", rivelatosi farraginoso, al "decreto ministeriale", che ha un iter approvativo decisamente più semplice;
2. viene modificato il "canale contabile" con cui far transitare in corso d'anno le risorse dal capitolo del bilancio del Ministero, sul quale sono allocate dalla Legge di Bilancio previsionale, ai beneficiari finali (auspicabilmente le scuole). Se fino al 2011 la procedura è stata molto articolata (dal capitolo centrale del "Fondo L. 440" ai capitoli centrali delle varie Direzioni Generali competenti per le diverse linee di attività, da questi agli Uffici Scolastici Regionali e infine alle scuole), dal 2012 le risorse sono allocate sul capitolo centrale "per il funzionamento" istituito da Fioroni (c.d. "capitolone") e da qui accreditate direttamente alle singole scuole beneficiarie, così come individuate dalle Direzioni Generali e/o dagli UUSSRR.

Entrambe le innovazioni mirano a semplificare e velocizzare rispetto alle procedure precedenti, sia in termini amministrativi (il provvedimento di definizione delle attività da finanziare) sia in termini contabili (un solo "passaggio" contabile al posto di tre o addirittura quattro). Ma, come spesso accade, le concrete realizzazioni non riescono ad assicurare gli obiettivi di miglioramento che ci si era prefissi. Innanzitutto, il decreto ministeriale in questione è stato emanato a metà dicembre, a poche settimane dalla chiusura dell'esercizio finanziario, nonostante la legge che lo ha previsto sia di luglio. Da questo punto di vista, dunque, almeno per questo primo anno, il cambio di provvedimento non ha accelerato il processo decisionale sull'utilizzo delle risorse (negli ultimi anni, le Direttive per il "Fondo L. 440" sono state emanate tra novembre e dicembre).

L'accentramento di tutte le procedure di riparto sul solo "capitolone" per il funzionamento, gestito dalla Direzione Generale per il Bilancio, in sostituzione dei capitoli gestiti dalle singole Direzioni Generali, a fronte

Il punto della settimana di Libednews, anno 2012/2013, numero 15

di una indiscutibile semplificazione contabile, rischia tuttavia di generare alcuni effetti indesiderati. Va ricordato, infatti, che le risorse allocate sul "capitolone" possono essere assegnate soltanto alle istituzioni scolastiche statali, per effetto della norma che ha istituito detto capitolo (creato per gestire le risorse necessarie al funzionamento delle scuole statali, appunto). Dietro l'apparente "neutralità" di questi aspetti decisamente tecnici (del tipo "un capitolo vale l'altro"), si nascondono invece implicazioni molto rilevanti; innanzitutto, le scuole paritarie non possono più essere destinatarie (perlomeno in forma diretta) di risorse del "Fondo L. 440", aspetto che contraddice la legge n. 62/2000 e tutte le precedenti assegnazioni del "Fondo" negli anni precedenti. Ma c'è un secondo aspetto rilevante da evidenziare: con la soluzione del "capitolone" non è più possibile assegnare risorse neanche agli Uffici Scolastici Regionali, soluzione negli anni largamente utilizzata (a volte abusata), proprio a causa dei ritardi con cui le risorse venivano assegnate, ritardi che non consentivano di individuare nel dettaglio gli importi ed i beneficiari delle singole attività entro la chiusura dell'esercizio finanziario.

Ma quali tipi di attività vengono finanziati con le risorse del "Fondo L. 440"? La legge istitutiva (la n. 440/97, appunto) prevedeva come "macro-finalità" del Fondo il sostegno all'effettiva autonomia delle istituzioni scolastiche, da declinarsi in obiettivi e finalità più puntuali di anno in anno, attraverso la già richiamata Direttiva. Dal 1997 ad oggi, è noto che si è ridotta costantemente la dotazione del fondo e si sono moltiplicate le iniziative "a valenza nazionale" a carico di esso; l'intreccio di queste due tendenze ha ridotto le risorse assegnate alle scuole senza altro vincolo d'uso che non fosse l'incremento della propria offerta formativa, così come stabilita nel proprio POF. L'ultima Direttiva, quella riferita alle risorse 2011, ha previsto meno di 12 milioni (su quasi 79 complessivi) per questa voce: 1.500 euro in media per ciascuna istituzione scolastica...

Il decreto ministeriale per il 2012, per effetto della confluenza sul "capitolone" anche di altre autorizzazioni di spesa (oltre al "Fondo L. 440"), ha il merito di regolamentare in forma unitaria la gestione di circa 113 milioni; di questi, ben 28 vengono destinati all'ampliamento dell'offerta formativa (facendo risalire la media per scuola da 1.500 a 3.500 euro). Per questa finalità d'uso, l'assegnazione diretta dal "capitolone" ai conti di Tesoreria delle singole istituzioni scolastiche è senz'altro un'innovazione positiva (con la sola avvertenza di accertarsi che le segreterie delle scuole sappiano distinguere le assegnazioni di provenienza "capitolone" riferite alle risorse "Fondo L. 440" dalle altre assegnazioni con medesima provenienza ma riferite alle "spese di funzionamento").

Altre linee di attività realizzate direttamente dalle scuole cui vengono destinate risorse significative sono l'alternanza scuola-lavoro (quasi 27 milioni) e i corsi di recupero per le carenze formative (oltre 25 milioni). Possiamo ricomprendere nella categoria "risorse per attività realizzate dalle scuole" anche i 4 milioni per l'istruzione degli adulti. Su 113 milioni, dunque, ben 84 sono finalizzati ad attività realizzate dalle istituzioni scolastiche, e ciò costituisce un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti. Resta di difficile interpretazione, tuttavia, la scelta di destinare oltre 13 milioni a "misure nazionali in materia di

Il punto della settimana di Libednews, anno 2012/2013, numero 15

comunicazione e per la partecipazione del MIUR all'Expo di Milano 2015", se non altro per la genericità con cui sono state descritte nel testo del provvedimento.

Con i 113 milioni di euro del "Fondo L. 440", abbiamo così cominciato ad analizzare gli 845 milioni di "risorse libere" del Bilancio MIUR 2012. E abbiamo potuto cogliere elementi di novità per certi versi incoraggianti, a fianco ad altri più inediti. Continueremo in successivi editoriali ad approfondire la nostra conoscenza del Bilancio del Ministero, uno strumento fondamentale che conta spesso (a torto o a ragione) molto di più delle dichiarazioni programmatiche del vertice politico *pro-tempore*.