

Finanziamenti alle scuole e Programma Annuale dell'esercizio finanziario 2007

(La Legge, il Decreto, le indicazioni operative e le norme collegate)

Dalla Legge al Decreto, dalle indicazioni operative alle norme collegate proviamo a seguire la trama normativa per fornire un contributo ai soggetti professionali e agli organi (individuali e collegiali) che in questi giorni sono chiamati a misurarsi con importanti novità in tema di finanziamenti alle Istituzioni Scolastiche e di Programma Annuale per l'esercizio finanziario 2007. Lo facciamo in modo schematico e argomentato, cercando di fornire una completa informazione, una corretta interpretazione ed una ragionata opinione.

LA LEGGE

L'art. 1 Comma 601 della Legge Finanziaria 2007 (Legge 296/06) cambia in termini sostanziali i contenuti e le modalità di assegnazione e di erogazione dei finanziamenti alle Istituzioni Scolastiche (comprese le scuole annesse ai convitti ed agli educandati) a decorrere dal primo gennaio 2007.

A tal fine la norma istituisce in apposita unità revisionale di base (UPB) due specifici fondi:

- **il fondo per le competenze dovute al personale** delle Istituzioni Scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato pagato direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con partita di spesa fissa, la cui dotazione sul **cap. 1203** è pari ad **euro 1.722.318.526**;
- il fondo per il funzionamento delle Istituzioni Scolastiche, la cui dotazione sul **cap. 1204** è pari ad **euro 764.927.577**.

I criteri per l'assegnazione diretta alle scuole delle risorse finanziarie disponibili nei due fondi sono stabiliti con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione e sui finanziamenti assegnati lo stesso Ministero procede ad una attività di monitoraggio.

IL DECRETO

Il Decreto previsto dalla Legge è stato emanato dal Ministro il 1° marzo 2007 e reca il numero 21. È composto di un **breve preambolo**, di **otto articoli** e di **due tabelle** allegate che contengono criteri e parametri per l'assegnazione dei finanziamenti disponibili sul fondo per le competenze al personale e su quello per il funzionamento.

I contenuti del decreto non presentano difficoltà di lettura e di interpretazione (finalmente un testo comprensibile), ma sono omesse voci importanti, previste da leggi e contratti, che costituiscono per ogni scuola rilevanti entità di spesa sia per competenze dovute al personale che per il funzionamento. Infatti il decreto si riferisce solo alle spese per le **supplenze brevi e saltuarie**, il **fondo di istituto**, i **progetti per le aree a rischio** ed a forte processo immigratorio, gli **esami di Stato e quelli di idoneità** per l'esercizio della libera professione, la **fruizione della mensa** da parte dei docenti, i **compensi ai revisori** dei conti (solo i compensi e non anche il rimborso delle spese di viaggio, alloggio e vitto).

LE INDICAZIONI OPERATIVE

Il Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio, con nota prot. n. 151 del 14/03/2007 ha fornito indicazioni operative sulla natura e l'entità dei finanziamenti e sul Programma Annuale per l'esercizio finanziario 2007, integrando molte delle omissioni contenute nel decreto e chiarendo alcuni dubbi fondamentali sulle spese per supplenze brevi e saltuarie.

La dotazione assegnata alle scuole è quella che scaturisce dai criteri e parametri del decreto ed è comprensiva degli oneri sociali e dell'IRAP (ove dovuti) e comprende:

- le **spese per supplenze brevi e saltuarie** (assegnazione base);
- il **fondo di istituto** (che si calcola secondo quanto previsto dalla nota ministeriale 1609 del 2/12/03 - Tabella A);
- i **compensi per gli esami di Stato** (con una dotazione iniziale di euro 4.000 per ogni quinta classe delle scuole superiori);
- i **compensi per i revisori dei conti** alle scuole capofila;

- il finanziamento per il **funzionamento amministrativo e didattico**.

Questa dotazione, comunicata ad ogni scuola con apposita e-mail, deve essere integrata con somme che le scuole medesime devono determinare in proprio e che riguardano:

- **le funzioni strumentali** del personale docente (art. 30 CCNL 24/07/2003);
- **gli incarichi specifici** del personale ATA (art. 47 CCNL 24/07/2003);
- **le ore eccedenti** di insegnamento (art. 28 CCNL 24/07/2003);
- **le attività complementari di educazione fisica** (art. 85 CCNL 24/07/2003);
- **le indennità di turno notturno e/o festivo** per i convitti e gli educandati.

In aggiunta alla dotazione assegnata e comunicata ed a quella autonomamente determinate sono previste integrazioni finanziarie nel corso dell'anno per:

- **supplenze brevi e saltuarie**, in base al fabbisogno accertato e alle disponibilità presenti nel bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione;
- **fondo di istituto**, con esclusivo riferimento alla consistenza numerica dei posti di sostegno in organico di diritto nelle scuole secondarie superiori;
- **indennità di amministrazione** parte variabile per i Direttori SGA (art. 55 CCNL 24/07/2003). Non si comprende la ragione per cui questa voce, facilmente determinabile, non sia stata inserita nell'elenco di quelle che le scuole debbono calcolare in proprio;
- **compensi ai componenti delle commissioni degli esami di Stato**.

Il nuovo modello di finanziamento non è comunque omnicomprensivo di tutti i finanziamenti che saranno assegnati alle scuole. Restano fuori e rimangono di competenza degli **Uffici Scolastici Regionali e Provinciali** quelli concernenti la **formazione**, le **attrezzature tecniche** e la **sicurezza**. Restano fuori, ed è ancora incerto chi provvederà all'assegnazione, i finanziamenti per **ampliamento dell'offerta formativa** di cui alla Legge 440/97 e quelli previsti da alcune norme specifiche della Legge Finanziaria 2007.

La **dotazione finanziaria** risultante dall'assegnazione disposta dal Ministero e dalle somme determinate dalle singole scuole deve essere iscritta nella voce **ENTRATE** del Programma Annuale (modello A) all'Aggregato 02 - Voce 01 - **denominato "Dotazione Ordinaria"**.

Ciò determina una diretta conseguenza in ordine al calcolo del **fondo di riserva** (art. 4 D.M. 44/01) che non deve essere superiore al 5% della dotazione ordinaria.

Nella **relazione illustrativa** che accompagna il Programma Annuale sarà necessaria una puntuale e dettagliata specificazione delle diverse voci che hanno concorso a determinare la dotazione finanziaria (supplenze brevi e saltuarie, fondo di istituto, esami di Stato, compensi ai revisori, funzionamento, funzioni strumentali, incarichi specifici, ore eccedenti, pratica sportiva etc.), per procedere ad una corretta allocazione nella voce **SPESE**.

Per quanto attiene le **SPESE** non ci sono novità. L'allocazione della dotazione finanziaria dovrà essere coerente con le finalità istituzionali della scuola e con il piano dell'offerta formativa e rispettosa dei vincoli di Legge e di contratto collettivo di lavoro comunque esistenti.

Le spese per supplenze brevi e saltuarie, funzioni strumentali, incarichi specifici, ore eccedenti di insegnamento e compensi per esami di Stato dovranno essere necessariamente iscritte nell'Aggregato A Voce A03 denominato "Spese di personale".

Le spese per l'attività complementare di educazione fisica devono formare oggetto di specifico Progetto, come espressamente previsto dall'art. 85 del CCNL 24/07/03.

Le spese provenienti dal fondo di istituto possono essere iscritte in Spese di personale o formare oggetto di uno o più progetti, come ad esempio:

- Progetto di ampliamento dell'offerta formativa con prestazioni aggiuntive del personale docente;
- Progetto di ampliamento dell'offerta formativa con prestazioni aggiuntive del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Anche sul versante delle spese la relazione illustrativa assume un ruolo esplicativo di fondamentale importanza.

In ragione delle rilevanti novità dianzi illustrate, il decreto prima e le indicazioni operative poi, hanno fissato il termine perentorio per l'approvazione del Programma Annuale in 30 giorni dalla data di comunicazione via e-mail della dotazione finanziaria. Tenuto conto che la comunicazione in parola è stata inviata il 15/03/2007, il termine per l'approvazione del Programma Annuale 2007 cade in data 14/04/2007. L'approvazione, con deliberazione del Consiglio di Istituto, dovrà essere preceduta dalla predisposizione del Dirigente (con la collaborazione del Direttore), dalla proposta della Giunta esecutiva e dall'esame dei revisori dei conti; esame con espressione di un parere che deve intervenire entro cinque giorni precedenti la data di convocazione della riunione del Consiglio di Istituto.

Lo stesso termine (14/04/07) dovrà essere osservato da chi, avendo già approvato il Programma Annuale, deve procedere alle necessarie ed inevitabili modifiche. Trattandosi di "modifiche sostanziali" sarà bene rinnovare l'intero percorso - sopra descritto - come fosse una nuova approvazione.

LE NORME COLLEGATE

Nel testo del decreto vi è un richiamo espresso all'art. 1 Co. 2 del D.M. 44/01, che a sua volta contiene un rimando all'art. 21 Co. 5 della Legge 59/97 e all'art. 6 Co. 3 del DPR 233/98. Il tutto per affermare che i finanziamenti assegnati (ma anche quelli che le scuole calcolano da sole) costituiscono la **DOTAZIONE FINANZIARIA DI ISTITUTO** da utilizzare senza altro vincolo se non quello prioritario per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie dell'istituzione interessate, come previsto nel piano dell'offerta formativa.

Il principio è corretto, giusto e pienamente condivisibile ma, purtroppo, le scuole non sono affatto libere nel decidere la destinazione della loro dotazione finanziaria, per la ragione elementare e ad un tempo sostanziale che debbono rispettare i vincoli di Legge e di contratto collettivo di lavoro.

In materia di competenze al personale dipendente le Amministrazioni Pubbliche (tra cui le scuole, per espressa disposizione di Legge, l'art. 1, Comma 2 del D.Lgs. 165/01) sono tenute ad adempiere agli obblighi assunti con i CCNLL e con i Contratti integrativi e debbono assicurarne l'osservanza (art. 40 Co. 4 D.Lgs. 165/01), ovviamente nei limiti delle disponibilità finanziarie.

Sul trattamento economico è bene ricordare anche l'art. 45 del citato decreto legislativo, che prescrive parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi.

Il vigente CCNL del 24/07/03 pone alle scuole degli obblighi precisi e non eludibili in materia di utilizzazione di alcuni finanziamenti provenienti dalle stesse norme contrattuali, le seguenti:

- **le risorse spettanti per le funzioni strumentali** del personale docente hanno una destinazione vincolata e se non utilizzate nell'anno di assegnazione debbono esserlo nell'anno scolastico successivo con la stessa finalità (art. 30 CCNL 24/07/03). La stessa rigida regola non sussiste per gli incarichi specifici del personale ATA (art. 47 CCNL 24/07/03).
- **il fondo di istituto** è alimentato da tutte le somme finalizzate a compensare le prestazioni aggiuntive del personale e dalle eventuali economie per le supplenze brevi e saltuarie nelle scuole secondarie, mentre nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole elementari le stesse economie possono essere liberamente utilizzate. Le risorse del fondo di istituto non utilizzate alla fine dell'esercizio finanziario lo sono nell'esercizio successivo, sempre come fondo di istituto (art. 83 CCNL 24/07/03).

CONCLUSIONI

Le indicazioni operative hanno colmato molte lacune contenute nel decreto e sciolto alcuni dubbi di particolare importanza e rilievo, anche grazie agli interventi effettuati in sede di confronto sindacale e con documenti scritti.

Restano scoperte alcune voci come l'indennità di direzione, quella di amministrazione per i sostituti dei Direttori SGA, l'indennità di funzioni superiori e di reggenza etc. per le quali si potrà certamente sopperire in sede di rilevazione del reale e concreto fabbisogno.

Resta irrisolta, e non è cosa di poco conto, la questione della TARSU per la quale sarebbe opportuno prevedere una espressa esenzione in favore delle scuole. **Rimane una sostanziale inadeguatezza** delle risorse finanziarie effettivamente disponibili per il funzionamento amministrativo e didattico e per i progetti. È altresì, inadeguata l'assegnazione base per le supplenze brevi e saltuarie rispetto ai fabbisogni reali delle II.SS. Inoltre non si hanno certezze in ordine ai rilevanti crediti, fino al 31/12/06, che le scuole vantano nei confronti del Ministero della Pubblica Istruzione per le supplenze brevi e saltuarie e per i compensi legati allo svolgimento degli esami di Stato.

Le sostanziali novità introdotte dalla Legge Finanziaria 2007 costituiscono un fatto concreto di semplificazione e di razionalizzazione, richiedono un puntale esercizio di responsabilità programmatica e gestionale e rappresentano per dirigenti e direttori una sfida ulteriore di professionalità e di competenza. È giusto innovare e pretendere i necessari adeguamenti professionali ma è altrettanto doveroso riconoscere l'impegno, le funzioni e le responsabilità effettive dei dirigenti e dei direttori. L'occasione del prossimo rinnovo contrattuale dovrebbe fornire su questo versante risposte e soluzioni concrete e coerenti. Noi lo auspichiamo.

Lì 20/03/07

Il Direttore

Giorgio Germani

