



**FLC CGIL**

*federazione  
lavoratori  
della CONOSCENZA*

Facciamo l'ipotesi, così astrattamente, che ci sia un partito al potere, un partito dominante, il quale però formalmente vuole rispettare la Costituzione, non la vuole violare in sostanza ...

... Si accorge che le scuole di Stato hanno il difetto di essere imparziali...

... Comincia a trascurare le scuole pubbliche, a screditarle, ad impoverirle.

*Piero Calamandrei, 1950*

## **Diritto all'istruzione e finanziamento pubblico:**

# **UN INVESTIMENTO E NON UN COSTO**

## **SEMINARIO**

*Salone Di Vittorio CGIL - Corso Italia, 25 Roma*

*Mercoledì 26 Maggio 2010*

*Ore 10,00 - 16,00*



**FLC CGIL**



**FLC CGIL**

*federazione  
lavoratori  
della CONOSCENZA*

Facciamo l'ipotesi, così astrattamente, che ci sia un partito al potere, un partito dominante, il quale però formalmente vuole rispettare la Costituzione, non la vuole violare in sostanza ...

... Si accorge che le scuole di Stato hanno il difetto di essere imparziali...

... Comincia a trascurare le scuole pubbliche, a screditarle, ad impoverirle.

*Piero Calamandrei, 1950*

## **Diritto all'istruzione e finanziamento pubblico un investimento e non un costo**

A dieci anni dall'autonomia scolastica, la situazione del sistema di istruzione è resa drammatica dalla riduzione del finanziamento pubblico tanto per il personale quanto per il funzionamento. La crisi economica del Paese poi fornisce "facili" pretesti per un'ulteriore diminuzione dell'investimento pubblico sull'educazione, l'istruzione e la formazione, peggiorando lo stato delle cose.

Con le leggi finanziarie del 2009 e del 2010 sono stati soppressi i fondi, oltre 150 milioni di euro, per il funzionamento didattico e amministrativo con grave danno persino per le normali attività didattiche. Le scuole non hanno potuto provvedere al rinnovo e al potenziamento delle attrezzature e delle dotazioni didattiche e al mantenimento di servizi di supporto alle attività didattiche, né investire nell'innovazione e nell'adeguamento tecnologico. I contributi "volontari" delle famiglie hanno, parzialmente e in alcuni casi, ridotto i danni e garantito il funzionamento, ma per fare questo sono stati stornati dalla loro finalità: da fondi per l'arricchimento dell'offerta formativa e delle opportunità per gli studenti a sostitutivi dell'intervento doveroso dello Stato. Ma non è solo questione di soldi. Le pesanti riorganizzazioni degli ordinamenti e i tagli di personale hanno cancellato tutti gli spazi di flessibilità organizzativa e didattica, costringendo le scuole a soluzioni d'emergenza, spesso lesive del diritto allo studio e dei diritti dei lavoratori, esponendo se stessi e i propri dirigenti a pesanti e improprie responsabilità, anche penali. Inoltre, la scomparsa delle compresenze nella scuola del primo ciclo e la colmatatura delle cattedre a 18 ore nella secondaria hanno aumentato il ricorso ai supplenti anche per brevi periodi e quindi la spesa. Spesso questi tagli a pioggia su voci apparentemente neutre portano alla lesione dei diritti costituzionali e pregiudicano la qualità delle prestazioni.

Le scuole soffrono poi dell'aumento delle difficoltà nella gestione dei flussi finanziari tra centro e periferia. Avrebbero invece bisogno di certezza delle risorse economiche per programmare l'offerta formativa e di maggiore trasparenza nei flussi di finanziamento.

Il finanziamento pubblico dell'offerta formativa non può essere considerato un centro di spesa su cui operare tagli, ma un'opportunità di investimento per qualificare tutto il sistema dei servizi per l'istruzione e la formazione, sostenendo l'autonomia e l'innovazione. I finanziamenti pubblici sono la condizione per garantire il diritto all'istruzione, tutelato dalla Costituzione. In questo senso le proposte che la FLC CGIL ha elaborato sono un'alternativa ai cambiamenti normativi proposti dal governo, in particolare a quel federalismo fiscale che accentua le disuguaglianze tra il nord e il sud del Paese e crea i presupposti per la rottura della dimensione unitaria del sistema di istruzione nazionale. Questo quadro potrebbe perfino peggiorare con l'applicazione della legge 196/2009 sulla contabilità pubblica, che prevede nel giro di tre anni il passaggio al bilancio di cassa anche per la scuola.



**FLC CGIL**

*federazione  
lavoratori  
della CONOSCENZA*

Facciamo l'ipotesi, così astrattamente, che ci sia un partito al potere, un partito dominante, il quale però formalmente vuole rispettare la Costituzione, non la vuole violare in sostanza ...

... Si accorge che le scuole di Stato hanno il difetto di essere imparziali...

... Comincia a trascurare le scuole pubbliche, a screditarle, ad impoverirle.

*Piero Calamandrei, 1950*

Le proposte (**in grassetto**) della FLC si articolano nei paragrafi che seguono.

### **Le nuove regole sulla contabilità dello Stato: e il finanziamento del sistema scolastico**

Si tratta di un'innovazione normativa molto complessa, introdotta con la legge 196/2009, la cui messa a regime si snoderà su un periodo che dura tre anni per entrare in vigore definitivamente il 1° gennaio del 2013. In questi tre anni ci sarà una produzione normativa molto consistente accompagnata da una fase di sperimentazione necessaria per armonizzare tutti i bilanci delle pubbliche amministrazioni ai nuovi principi.

Rispetto a questa legge è necessario capire se la programmazione delle risorse necessarie al piano dell'offerta formativa, alla qualità della didattica e al diritto all'istruzione siano compatibili con il passaggio da un bilancio di competenza ad un bilancio di cassa. Dovremmo, inoltre, comprendere come sarà risolto il problema dei residui attivi, oltre un miliardo di euro, vantati dalle scuole nei confronti del Miur e come l'autonomia scolastica sarà salvaguardata e rafforzata.

Il bilancio di competenza ha in sé una virtù programmatica che consente una flessibilità di spesa dovuta alle fasi degli accertamenti e degli impegni. Il bilancio di cassa che flessibilità contiene? E poi, questioni davvero "spesse" come il finanziamento delle supplenze o come il funzionamento amministrativo e didattico, che sono alla base dell'esercizio del diritto allo studio e della garanzia dei servizi sociali (Livelli essenziali delle prestazioni), che tipo di trattamento subiranno con i bilanci di cassa? E se i fondi non arrivano, cosa fanno le scuole con la loro cassa?

**Nei processi di innovazione normativa si dovrà tenere conto di alcune esigenze fondamentali delle scuole: la soluzione del problema dei residui attivi, una stabilità pluriennale delle risorse finanziarie e professionali; riconduzione a binari paralleli ed omogenei la tempistica programma annuale all'anno scolastico secondo il calendario di quest'ultimo per determinare una maggiore trasparenza e responsabilità, permettere una migliore programmazione delle risorse ed altrettanto migliore capacità di analisi e gestione della spesa.**

**Qualsiasi cambiamento dovrà garantire le condizioni per una programmazione qualificata della spesa in relazione al POF. Come? Ad esempio definendo per legge, come prevede la legge Bassanini, la dotazione ordinaria delle scuole da integrare con una dotazione perequativa legata alle specificità territoriali.**



**FLC CGIL**

federazione  
lavoratori  
della *CONOSCENZA*

Facciamo l'ipotesi, così astrattamente, che ci sia un partito al potere, un partito dominante, il quale però formalmente vuole rispettare la Costituzione, non la vuole violare in sostanza ...

... Si accorge che le scuole di Stato hanno il difetto di essere imparziali...

... Comincia a trascurare le scuole pubbliche, a screditarle, ad impoverirle.

*Piero Calamandrei, 1950*

## **La situazione attuale: residui attivi, spese per le supplenze e spese non programmabili**

Sotto la gestione del Ministro Moratti le spese per le supplenze, per gli esami di stato, per il funzionamento furono decurtate in maniera consistente (670 milioni di euro). Una scelta miope che ha causato il formarsi di una crescente massa di residui attivi nei bilanci delle scuole, tenuto conto che queste sono spese ineludibili per assicurare il diritto all'istruzione. Il Ministro Fioroni, su continue pressioni della FLC, ha incrementato gli stanziamenti per gli esami di stato e spostato a carico del MEF le supplenze saltuarie legate all'astensione obbligatoria per maternità. Si tratta di risultati parziali, ma già vanificati dagli ultimi tagli. La FLC CGIL è riuscita a ottenere che le spese per le supplenze siano garantite. Ma se questa è una spesa riconosciuta come obbligatoria, ma non programmabile, allora la retribuzione delle supplenze deve essere gestita direttamente dal Mef, come tutte le altre spese obbligatorie per il personale. E' quanto la FLC CGIL propone da tempo.

**Su questa come su altre spese obbligatorie (ore eccedenti per la sostituzione dei colleghi assenti, indennità di funzioni superiori, compensi esami di stato, spese per le pulizie date in appalto) tutt'ora a carico delle scuole, in attesa che siano passate al MEF, si deve procedere a un rigoroso monitoraggio, istituito per istituto, per fare chiarezza, risolvere, una volta per tutte, la partita "residui attivi" e avviare finalmente una nuova fase all'insegna della veridicità, chiarezza e correttezza nella gestione delle risorse anche in previsione dell'adozione del bilancio di cassa. Si deve infatti evitare che il passaggio dal bilancio finanziario di competenza al bilancio di cassa faccia calare una cappa di silenzio sui crediti, oltre un miliardo di euro, vantati dalle scuole. Sarebbe un'inaccettabile espropriazione e farebbe venire meno la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. L'apertura di tavolo tecnico tra Sindacati Scuola/MIUR e MEF sarebbe utile per trovare soluzioni positive a beneficio della scuola dell'autonomia e del lavoratore cittadino. Efficacia, efficienza ed economicità sono gli indicatori di qualità che il legislatore aveva posto alla base della riforma sull'autonomia scolastica varata nel 1999.**

## **La situazione attuale: capitoloni, gestione unitaria, accredito diretto dei fondi e trasparenza**

La finanziaria 2007 ha introdotto i "capitoloni" ovvero il finanziamento diretto alle scuole, consentendo l'erogazione nell'anno di riferimento di tutti i fondi disponibili nel bilancio dello Stato. L'avvio di questo processo di trasparenza amministrativa rischia una battuta d'arresto, dato che il MIUR lo ha messo in discussione azzerando i parametri di attribuzione dei fondi in base alla tipologia di scuola e alla popolazione scolastica.

Urge trovare soluzioni normative e amministrative per arrivare a una gestione unitaria dei fondi diretti alle scuole. Non può più essere che, ad esempio, i finanziamenti della legge 440/97 arrivino con oltre un anno di ritardo, sempre più parcellizzati e in minima parte rispetto allo stanziamento globale. **Questi dovrebbero essere attribuiti integralmente alle**



**FLC CGIL**

*federazione  
lavoratori  
della CONOSCENZA*

Facciamo l'ipotesi, così astrattamente, che ci sia un partito al potere, un partito dominante, il quale però formalmente vuole rispettare la Costituzione, non la vuole violare in sostanza ...

... Si accorge che le scuole di Stato hanno il difetto di essere imparziali...

... Comincia a trascurare le scuole pubbliche, a screditarle, ad impoverirle.

*Piero Calamandrei, 1950*

**scuole subito dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, modificando la legge laddove questa prevede un iter molto complicato e ormai privo di senso (come il parere delle commissioni parlamentari sul piano di riparto e la registrazione della direttiva annuale da parte della Corte dei Conti).**

**Questa modifica alla legge 440/97 è una soluzione a costo zero ma d'immediato beneficio.**

**C'è poi un problema di trasparenza che va superato con la pubblicazione da parte del MIUR dei parametri utilizzati per inviare i fondi e della composizione delle tranche. Questa operazione di trasparenza avviata faticosamente nel 2009, grazie alle pressioni della FLC, ha subito una battuta d'arresto. Alla fine dell'esercizio 2009 sono stati assegnati circa 60 milioni di euro a ristoro delle situazioni di sofferenza, ma l'operazione non è chiara per la quantificazione e la destinazione. Ad esempio si chiede alle scuole di pagare le spese per l'attività dei revisori dei conti, senza indicare quali fondi utilizzare, che non possono essere certo quelli delle famiglie.**

### **La rappresentanza delle scuole autonome**

Per garantire che i processi di innovazione siano rispettosi dell'autonomia scolastica prevista dalla Costituzione, le scuole devono autorappresentarsi nei rapporti con gli altri attori del sistema scolastico. L'esperienza di questi anni ci insegna che le diverse forme di aggregazione lasciate all'iniziativa della singola scuola hanno finito per rappresentare forme associative della dirigenza scolastica. Questo ha aumentato l'autoreferenzialità e non la partecipazione, né la capacità di incidere sulle politiche scolastiche e formative nazionali e territoriali.

**Per creare un sistema di relazioni e di obiettivi comuni fra le scuole che rafforzi la loro autonomia e sia in grado di contrastare le spinte contro riformatrici, la FLC CGIL propone di costituire un sistema di rappresentanza delle scuole autonome a livello provinciale, regionale e nazionale, fondato su regole di rappresentanza plurale delle istituzioni autonome a garanzia della loro partecipazione alle decisioni sull'assetto e sullo sviluppo del sistema scolastico.**

**E' importante, ancor di più in questo momento in cui si sta decidendo su competenze e compiti dello Stato e delle Regioni, fissare le coordinate di un sistema di relazioni tra scuole, EE.LL. e MIUR fatto di regole, di assetti organizzativi ispirati al miglioramento del servizio scolastico, selezionando i campi di intervento e favorendo la concertazione e la condivisione.**

\*\*\*\*\*



**FLC CGIL**

federazione  
lavoratori  
della *CONOSCENZA*

Facciamo l'ipotesi, così astrattamente, che ci sia un partito al potere, un partito dominante, il quale però formalmente vuole rispettare la Costituzione, non la vuole violare in sostanza ...

... Si accorge che le scuole di Stato hanno il difetto di essere imparziali...

... Comincia a trascurare le scuole pubbliche, a screditarle, ad impoverirle.

*Piero Calamandrei, 1950*

## **Le azioni da promuovere: informazione, partecipazione e mobilitazione**

Per rendere praticabili e realizzabili le nostre proposte lanceremo una campagna informativa, organizzando incontri tematici con Enti locali, rappresentanti delle associazioni degli studenti, dei genitori, dei consumatori e le forze politiche. I cittadini hanno diritto di sapere come stanno davvero le cose, saperlo è la condizione per favorire il loro coinvolgimento e la loro partecipazione nella richiesta che i finanziamenti pubblici all'offerta formativa siano certi. Una delle condizioni per rimediare allo stato di sofferenza è la trasparenza.

I cittadini debbono essere messi nella condizione di partecipare e di conoscere gli obiettivi e le scelte di chi eroga i servizi, sulla base delle risorse disponibili e di valutare i risultati ottenuti in riferimento agli impegni assunti. E' necessario in sostanza che sia redatto un "bilancio sociale". Non è sufficiente una direttiva del Ministero per diffondere la pratica del bilancio sociale; è necessario che le scuoleentino su risorse economiche e professionali certe e stabili nel tempo, possano relazionarsi con i portatori di interessi: famiglie, enti locali, mondo del lavoro, territorio e possano assumere impegni sui quali programmare e realizzare le proprie attività, rendendo conto dei risultati ottenuti. La valutazione del sistema scolastico e la valutazione delle scuole autonome possono, attraverso la pratica del bilancio sociale, essere un volano all'innovazione e al miglioramento.

La contrattazione integrativa in tutte le scuole non è estranea, ma essenziale in un processo di cambiamento che ha bisogno della partecipazione e dell'assunzione di responsabilità dei lavoratori.

La campagna di informazione e di partecipazione dovrà anche tradursi in momenti di mobilitazione e di pubbliche manifestazioni per costringere il governo a modificare radicalmente le proprie posizioni sui finanziamenti pubblici.

Già in precedenza le iniziative promosse dalla FLC su queste tematiche hanno pagato. **Sicuramente gli effetti dell'intervento del governo sarebbero stati ancora più deleteri se la FLC non avesse costantemente vigilato e non si fosse mobilitata a difesa dei valori costituzionali che assegnano allo Stato l'obbligo di garantire il diritto universale all'apprendimento per tutti i cittadini.**

## **Condividere regole e soluzioni: dare voce alle scuole**

Bisogna dare voce alle scuole, sollecitare il loro protagonismo e recuperare il patrimonio di esperienze qualificate, molto più diffuse di quanto si immagina, per condividere con loro le soluzioni più idonee per uscire dall'impasse in cui si trovano per scelte calate dall'alto a danno dell'autonomia.

A partire dalle proposte avanzate dalla FLC CGIL e da quelle che emergeranno da questo confronto intendiamo esercitare una forte pressione sui referenti politici e istituzionali. Vogliamo rilanciare l'autonomia scolastica in funzione progettuale: le scuole autonome devono essere protagoniste di fronte alle scelte che compiono gli altri soggetti istituzionali a livello centrale e territoriale sulla programmazione dell'offerta formativa e devono essere responsabili delle scelte che operano autonomamente.





**FLC CGIL**  
federazione  
lavoratori  
della *CONOSCENZA*

Facciamo l'ipotesi, così astrattamente, che ci sia un partito al potere, un partito dominante, il quale però formalmente vuole rispettare la Costituzione, non la vuole violare in sostanza ...

... Si accorge che le scuole di Stato hanno il difetto di essere imparziali...

... Comincia a trascurare le scuole pubbliche, a screditarle, ad impoverirle.

*Piero Calamandrei, 1950*

## **I risultati della FLC**

**Di seguito elenchiamo uno per uno i risultati ottenuti finora.**

**Gennaio 2007** parte l'innovazione dei "capitolini" ovvero il sistema di finanziamento alle scuole che prima era gestito attraverso le contabilità speciali degli USP, senza nessun parametro oggettivo. Si svuotano le contabilità speciali degli USP e le somme giacenti vengono versate nelle casse delle scuole. Si stanziavano ulteriori 65 milioni di euro ad integrazione del Fondo di istituto per pagare le attività di recupero a favore degli alunni con debiti formativi.

**Agosto 2007** nell'ambito del riparto della legge sull'extra gettito vengono stanziati 342 milioni per la scuola di cui 180 milioni per le supplenze brevi del personale.

**Settembre 2007** lo stanziamento per gli esami di stato viene incrementato di 45 milioni di euro.

**Dicembre 2007** nell'ambito della discussione sulla finanziaria 2008 il Governo Prodi approva l'O.d.g. (9/3256/81) assumendo l'impegno a definire un piano pluriennale per trovare una soluzione definitiva al problema dei crediti vantati dalle scuole.

**Gennaio 2008** i bilanci delle scuole vengono sgravati dalle spese per l'astensione obbligatoria, per il pagamento della Tarsu/Tia, compresi gli arretrati del 2006.

**Luglio 2009** la scuola viene liberata dalle spese per le visite fiscali che vengono poste a carico del SSN.

**Febbraio 2010** il MIUR riscrive la circolare sul programma annuale 2010. Questa assicura la copertura delle spese per le supplenze e ribadisce l'intangibilità dei fondi contrattuali.

**Maggio 2010** si avvia un percorso di trasparenza che fa emergere i bisogni delle scuole per arrivare alla copertura di alcune voci di spesa come le ore eccedenti prestate dai docenti in sostituzione dei colleghi assenti e le varie indennità.

Roma, 26 maggio 2010

*FLC CGIL - Federazione Lavoratori della Conoscenza  
Via Leopoldo Serra, 31 - 00153 Roma  
Tel. +39 06 83966800 fax +39 06 5883440*