

Contributi volontari e partecipazione dei genitori alla scuola

Giuseppe Marotta

Libertà è partecipazione...ricordava Giorgio Gaber e la partecipazione dei genitori alla vita della scuola, dove i loro figli passano buona parte della giornata e imparano a divenire cittadini, è una palestra fondamentale di cittadinanza attiva per sperimentare come perseguire benefici privati e collettivi dati i vincoli di risorse, pubbliche e private. Il desiderio di contribuire a migliorare le condizioni di studio del proprio figlio può difficilmente realizzarsi se ciò non accade anche per i compagni di classe e di istituto. In una situazione in cui sono venuti meno diversi luoghi di socializzazione, i circoli amicali che si costituiscono nella scuola divengono una modalità importante nella formazione della personalità dei ragazzi. Ciò rileva in particolare nella scuola pubblica in cui gli studenti, interagendo con coetanei di diversa estrazione sociale e culturale, apprendono a convivere nella società reale in cui si troveranno a vivere da adulti, a meno di rinchiudersi in improbabili ghetti.

L'ovvietà di queste considerazioni dovrebbe sollecitare un'ampia presenza dei genitori alla vita delle scuole, sia come elettori dei loro rappresentanti negli organi collegiali sia come partecipanti attivi a questi, elettivi e non. E' però esperienza comune che la quota degli elettori è estremamente bassa, che le assemblee non elettive sono poco frequentate, che negli organi collegiali elettivi la presenza è spesso passiva. Non sorprende che l'esempio dei genitori sia replicato dai loro figli nelle scuole secondarie. La motivazione più condivisa per questi atteggiamenti è la percezione che si possa incidere poco o nulla nella gestione delle scuole, vuoi per carenze informative che, per essere colmate, richiederebbero un impegno rilevante di tempo e attenzione, vuoi per i ristretti margini di autonomia delle scuole stesse.

E tuttavia un indicatore di segno contrario è dato dalla disponibilità diffusa a versare i contributi "volontari", richiesti da diversi anni al momento dell'iscrizione dei figli per finanziare l'ampliamento dell'offerta formativa (laboratori, attrezzature scolastiche, attività extracurricolari per tutti gli studenti) rispetto ai livelli essenziali garantiti dallo Stato¹. E' opportuno ricordare che nelle scuole statali non sono previste tasse d'iscrizione e di frequenza fino al completamento dell'obbligo scolastico, cioè fino al primo triennio delle scuole secondarie; è obbligatorio solo il

¹ Si tratta di un contributo monetario, versato tramite bollettini postali, che non include quelli entrati ormai nell'aneddotica corrente: carta igienica, fondo cassa di classe, ricavati da feste di autofinanziamento, lavori artigianali – tinteggiature aule, riparazione infissi etc – dallo status incerto quando si dovesse verificare qualche incidente dentro la scuola (chi paga in caso di infortunio di un genitore volontario a sé o agli altri?).

rimborso delle spese sostenute dalla scuola per conto delle famiglie (assicurazione individuale dello studente per responsabilità civile e infortuni, libretto delle assenze etc). La dimensione dei contributi volontari ha raggiunto livelli relativamente elevati, prossimi ai cento euro nelle scuole secondarie, con valori più contenuti ma sempre significativi nelle scuole elementari e medie, finendo per rappresentare una componente stabile tra le entrate di bilancio degli istituti e, soprattutto, prevedibile quanto ai tempi di incasso. I contributi richiesti in modo episodico e non coordinato da scuola a scuola, in particolare da quando si è rafforzata l'autonomia finanziaria delle scuole (Legge 59/1997, art. 21), hanno recentemente avuto una legittimazione con la legge 40/2007 di conversione del decreto "Bersani", che ne ha previsto la detraibilità perché rientrano nelle *"erogazioni liberali a favore degli istituti scolastici di ogni ordine e grado, statali e paritari senza scopo di lucro appartenenti al sistema nazionale di istruzione, finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e all'ampliamento dell'offerta formativa"*.

Come è facile intuire, l'adesione dei genitori alla richiesta della scuola tende a essere elevata, dato lo stigma sociale - tra genitori, tra genitori e docenti - associato alla scelta di non contribuire a finanziare attrezzature e attività fruibili da tutti gli studenti. In definitiva, sono i genitori che attraverso i loro rappresentanti nel consiglio di istituto (se scuole secondarie) o di circolo (se elementari e medie) approvano il piano dell'offerta formativa (POF) annuale comprensivo di ampliamenti rispetto ai livelli essenziali garantiti dallo Stato, e contestualmente la richiesta dei contributi e il loro ammontare.

In effetti, come si legge sul sito del Ministero dell'Istruzione², "la partecipazione al progetto scolastico da parte dei genitori è un contributo fondamentale. Gli Organi collegiali della scuola, che - se si esclude il Collegio dei Docenti - prevedono sempre la rappresentanza dei genitori, sono tra gli strumenti che possono garantire sia il libero confronto fra tutte le componenti scolastiche sia il raccordo tra scuola e territorio, in un contatto significativo con le dinamiche sociali. (...) Il consiglio di circolo o di istituto [che include, oltre al dirigente scolastico, rappresentanti dei genitori, degli studenti, dei docenti e del personale ATA ed è presieduto da un genitore] elabora e adotta gli indirizzi generali e determina le forme di autofinanziamento della scuola; delibera il bilancio preventivo e il conto consuntivo e stabilisce come impiegare i mezzi finanziari per il funzionamento amministrativo e didattico. [...]. Fatte salve le competenze del collegio dei docenti e dei consigli di intersezione, di interclasse, e di classe, ha potere deliberante sull'organizzazione e la programmazione della vita e dell'attività della scuola, nei limiti delle disponibilità di bilancio, per

² http://www.pubblica.istruzione.it/scuola_e_famiglia/organi.shtml#compiti .

quanto riguarda i compiti e le funzioni che l'autonomia scolastica attribuisce alle singole scuole. In particolare adotta il Piano dell'offerta formativa elaborato dal collegio dei docenti”.

Come previsto dal Decreto Interministeriale 44/2001, il consiglio deve deliberare sulla proposta della Giunta, eletta in seno al Consiglio stesso, sul bilancio preventivo, in pareggio, sottostante il POF entro il 15 dicembre dell'anno precedente quello di riferimento o al più tardi entro i 45 giorni successivi al suo inizio dell'esercizio. Superata quest'ultima scadenza, nei successivi 15 giorni viene nominato un commissario *ad acta* cui affidare la gestione della scuola.

Questo è il contesto in cui lo scorso dicembre le scuole si preparavano a deliberare sul bilancio preventivo e quella che segue è la cronistoria di come esso è stato modificato, con i riferimenti puntuali ai documenti citati consultabili in rete.

Alla scadenza normale del 15 dicembre non è stato possibile deliberare in assenza di una comunicazione ministeriale sulla dotazione assegnata per il finanziamento dell'attività ordinaria della scuola. A ridosso del Natale, il 22 dicembre, giunge alle scuole una nota ministeriale, datata 14 dicembre³. La nota riporta un'unica cifra per il finanziamento di ciascun istituto, senza indicazione dei criteri di assegnazione, in ciò contravvenendo alle regole contabili previste dalle normative attuali, gerarchicamente sovraordinate a un atto amministrativo⁴. Le indicazioni che possono essere tratte dalla nota, e di rilievo diretto e indiretto per i genitori, sono tre.

Riduzione dei servizi di pulizia, laddove la scuola si avvalga di ditte esterne anziché di personale ATA. La nota prescrive, per “ottimizzazione del servizio”, un taglio secco di almeno un quarto dell'importo già contrattato con imprese esterne per la pulizia⁵. Un regio decreto del 1923 dà l'opzione al privato di recedere dal contratto stipulato con l'ente pubblico senza penali se il compenso pattuito viene ridotto di almeno un quinto; se non recede, deve accettare il minor compenso, a fronte di prestazioni ridotte corrispondentemente. E' sintomatico che per realizzare

³ http://www.info-scuole.it/doc/contabilita/mpi_nota_9537_2009-2.pdf .

⁴ Con la Legge Finanziaria per il 2007, allo scopo di accelerare il trasferimento dei fondi dal Ministero alle scuole, la dotazione finanziaria viene loro accreditata direttamente anziché transitare per gli uffici scolastici provinciali. Nella legge si specifica, riprendendo il Decreto Interministeriale 44/2001, che le risorse assegnate dallo Stato sono utilizzate “senza altro vincolo di destinazione che quello prioritario per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie dell'istituzione interessata. (...) Le istituzioni scolastiche provvedono altresì all'autonoma allocazione delle risorse finanziarie ... sempre che tali finanziamenti non siano vincolati a specifiche destinazioni”. Inoltre, per aumentare i margini di autonomia nell'allocazione dei fondi, le risorse sono accorpate in solo due capitoli (“capitoloni”): “Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato”, in cui ricadono le supplenze brevi, e “Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche”, in cui ricadono il subentro nei contratti per le pulizie stipulati dagli enti locali. Con decreto ministeriale sono stabiliti i criteri e i parametri per l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche delle risorse.

⁵ http://www.info-scuole.it/doc/contabilita/usr-emilia_circ_93_2010.doc .

quanto richiesto dal ministero un dirigente regionale per l'Emilia Romagna abbia suggerito di passare dalla pulizia quotidiana a quella a giorni alterni dei locali scolastici, inclusi i bagni. L'indignazione sollevata da questa uscita, ingenua perché esplicitava in modo "troppo" trasparente una possibile implicazione della misura, ha provocato il ritiro del suggerimento, senza che però ciò muti l'esito prevedibile del provvedimento. Incidentalmente, la modifica al ribasso dei contratti già stipulati con imprese private per servizi di pulizie sposta su queste parte dell'onere finanziario del funzionamento delle scuole, aggiungendosi alle difficoltà che aziende in genere medio-piccole hanno in questa fase di crisi economica.

Contributi volontari a copertura di carenze di fondi statali. La nota "*segnala l'opportunità* [mio corsivo] di applicare l'avanzo di amministrazione presunto, nell'entità pari al fondo di cassa al netto dei residui passivi, per far fronte ad eventuali deficienze di competenza.(...) I finanziamenti non vincolati *dovranno* [mio corsivo] essere impegnati al perfezionamento dell'obbligazione giuridica (per esempio, contratto collettivo integrativo d'istituto, contratti di supplenza breve, contratti di servizio per la pulizia dei locali, eccetera)". In italiano corrente, secondo il ministro Gelmini, per colmare la carenza di finanziamenti relativi alle spese ordinarie per l'erogazione del servizio scolastico base, ridotti rispetto all'anno precedente, si consiglia/impone (a seconda della preferenza data ai due corsivi) di attingere all'avanzo di amministrazione non vincolato. Si badi bene però, non alla posta contabile come normalmente calcolata, ovvero fondo cassa non vincolato meno residui passivi (spese già programmate ma non ancora eseguite) più residui attivi (crediti accertati ma non ancora riscossi) ma a una nuova accezione che esclude i residui attivi, almeno per la parte non richiesta per portare il bilancio in pareggio secondo un'interpretazione del testo fornita a febbraio (vedi sotto). A questo fine il ministero infatti innova, escludendo dall'avanzo di amministrazione non vincolato i residui attivi, ovvero i crediti che le scuole vantano nei confronti del ministero per spese già fatte, prevalentemente per supplenze brevi⁶. La nota suggerisce che la posta "va inserita opportunamente tra le Disponibilità da programmare, fino alla loro riscossione".

Quali le possibili conseguenze? La prima è che si dà adito al sospetto che la manovra prelude a un colpo di spugna sui debiti maturati nei confronti delle scuole, anche se una tale scelta implicherebbe la falsità dei bilanci, certificati dai revisori dei conti, che hanno potuto chiudere in pareggio appunto contabilizzando quei crediti. La seconda è che i contributi volontari dei genitori non vincolati per prassi al finanziamento di specifiche spese, così da mantenere margini di flessibilità in relazione a quanto può verificarsi durante l'anno ma sempre con la finalità

⁶ Le scuole hanno anticipato il pagamento delle supplenze brevi attingendo al fondo cassa, in cui confluiscono i contributi volontari dei genitori, vincolati e non. I residui attivi così formati nei confronti del Ministero a partire dal 2003 si stima abbiano superato abbondantemente nel complesso un miliardo di euro.

dell'ampliamento dell'offerta formativa, possono finire per essere utilizzati per tappare i buchi creati dai ridotti finanziamenti statali all'attività ordinaria delle scuole. La terza è che se la cassa si azzerava in attesa che il ministero onori i suoi debiti, le scuole non potranno in effetti destinare per le finalità previste neanche la parte dei contributi vincolata in bilancio.

Meno supplenze brevi e meno lezioni. La nota innova perché il Ministero riconoscerà alle scuole i costi per le supplenze brevi solo se coerenti con un tasso di assenteismo non superiore a quello medio nazionale per tipologia di scuola; se superiore, il Ministero si riserva di valutare sull'effettiva necessità. L'indicatore di assenteismo medio sarà però reso noto in una data futura non definita, per cui qualunque scuola che nell'immediato debba ricorrere a supplenze brevi sarà di fronte al dilemma: rinunciare, per cautelarsi finanziariamente non riducendo ulteriormente la cassa, anche per proteggere i contributi dei genitori, ma con l'ovvia conseguenza di minori lezioni, o anticipare ancora i fondi, senza sapere se e quando ci sarà il rimborso. Si tenga presente che la scuola ha il dovere di tutelare il diritto di tutti gli studenti alla validità dell'anno scolastico (200 giorni effettivi di lezione); se la scelta sulle supplenze brevi compromettesse questo dovere potrebbe ritrovarsi esposta ad azioni legali dei genitori. Incidentalmente, il riferimento a indici medi nazionali di assenteismo per determinare se rimborsare le spese anticipate per le supplenze brevi, che richiedono decisioni rapide per non compromettere lo svolgimento dell'anno scolastico, è di difficile comprensione in una logica di autonomia gestionale della scuola, che è vincolata ad autorizzare assenze per malattia, corsi di formazione etc.

La ricchezza di innovazioni contabili e lessicali ("deficienze di competenza" è una perla) della nota si è potuta apprezzare, dati i tempi in cui è stata resa pubblica, solo dall'inizio dell'anno. I molteplici dubbi sulla sua applicabilità hanno avuto risposte parziali solo all'inizio di febbraio, in ordine sparso e con interpretazioni difformi, come testimoniano a titolo esemplificativo le circolari degli uffici scolastici regionali del Piemonte⁷ e dell'Emilia-Romagna⁸. Le due circolari, sollecitate dalle vibranti proteste sull'intero territorio nazionale e sulla rete da parte di dirigenti scolastici, sindacati, genitori, aziende di pulizia e di cui si può trovare ampia documentazione nella rassegna stampa curata dallo stesso Ministero e nei diversi siti e blog dedicati alla scuola, a dispetto dell'intestazione non precisano né chiariscono a sufficienza: nella prima, ad esempio, sono indicate delle "problematicità" relativamente alle quali si chiedono chiarimenti al Ministero (paradossalmente, una riguarda i compensi ai revisori dei conti, che dovrebbero certificare il bilancio stesso). In queste condizioni, con l'avvicinarsi della data ultimativa del 14 febbraio,

⁷ <http://www.piemonte.istruzione.it/normativa/2010/022010/allegati/cr27.pdf> .

⁸ <http://www.istruzioneer.it/page.asp?IDCategoria=430&IDSezione=1775&ID=355652> .

laddove era possibile ancora chiudere il bilancio in pareggio ed evitare il commissariamento, con rischi sull'ordinato proseguimento dell'anno scolastico in corso, la scelta diffusa dei rappresentanti dei genitori nei consigli d'istituto è stata quella di cercare di vincolare formalmente la destinazione di tutti i contributi e di certificare, a futura memoria, nel verbale di approvazione del bilancio la formazione nel tempo dei residui attivi. Voci non si sa quanto fondate lasciano prevedere che i revisori, il cui presidente è designato dal Ministero dell'economia, potrebbero sollevare obiezioni a queste scelte, che tendono a schermare almeno contabilmente i contributi dal rischio di un utilizzo improprio.

L'ultima puntata nella cronistoria, al momento in cui chiudo l'articolo, è una nota, datata 15 febbraio e resa pubblica il 16, con cui il Ministero ha disposto la proroga di 15 giorni per l'approvazione dei bilanci e annunciato che "a breve, saranno diffuse istruzioni operative al riguardo della predisposizione del programma annuale". In effetti sono state rese pubbliche il 23⁹ e se ne traggono tre punti fermi: 1. nessuna informazione certa su futuri fondi e sui parametri per valutare se c'è un eccesso nelle supplenze brevi richieste; 2. occorre decurtare la già ridotta dotazione assegnata del compenso ai revisori dei conti; 3. è vero, ci sono residui attivi nei confronti del Ministero e altri matureranno ogni volta che si richiederà una supplenza breve, ma siccome non si può sapere quando il Ministero li rimborserà, seguendo "criteri di massima prudenza" non li si può considerare nell'avanzo di amministrazione.

Quali le lezioni che si possono trarre da questa vicenda, ponendosi nei panni di un genitore componente del Consiglio d'Istituto/circolo che responsabilmente senta il peso di dover decidere in modo meditato per conto della componente che rappresenta assieme ai dirigenti scolastici e agli insegnanti e ai rappresentanti degli studenti nel caso di scuole secondarie?

Primo. La sequenza di note ministeriali, datate a ridosso delle scadenze formali previste dalla legge e diffuse successivamente, con rinvii a informazioni future e con formulazioni criptiche e poco decifrabili anche agli specialisti, tanto da richiedere circolari di dirigenti regionali ritirate successivamente o in ogni caso a loro volta di interpretazione problematica, testimonia un atteggiamento elusivo nei confronti delle norme legislative e delle regole di ordinata amministrazione e un disprezzo sostanziale per la conclamata collaborazione richiesta ai genitori. Oltre ad aggravare la già grave sfiducia sulla possibilità di incidere sull'attività scolastica, convalidando la scelta di massiccia astensione al momento delle elezioni degli organi collegiali, ciò non può non alimentare negli studenti cittadini in erba la percezione del divario tra la retorica dei valori della convivenza civica e della costituzione, insegnati in aula, e la loro traduzione in comportamenti effettivi dei governanti. Ribadisco il punto: quale può essere la conclusione da trarre

⁹ http://www.pubblica.istruzione.it/news/2010/allegati/avviso220210_bis_all1.pdf .

se allo stato di degrado di molti ambienti scolastici si aggiunge addirittura una riduzione di servizi essenziali come quelli delle pulizie, tra l'altro solo poche settimane dopo la campagna a favore dell'igiene per contrastare l'influenza suina?

Secondo. Indicazioni contraddittorie con il quadro normativo esistente, e in aggiunta confuse e di dubbia realizzabilità tecnica, tanto da richiedere successive integrazioni esse stesse insufficienti, sino a prorogare con un atto amministrativo le scadenze previste per legge provocano cospicui costi organizzativi e funzionali alle scuole, perché alterano procedure e pianificazioni dei compiti del personale scolastico e interferiscono con le agende dei genitori. Questi ultimi, peraltro, dati i tempi imposti dalla caotica gestione ministeriale, non sono messi in condizione di prendere con sufficiente cognizione di causa decisioni meditate sul bilancio, se non sacrificando ulteriore tempo e attenzione a un impegno di per sé non indifferente. Incidentalmente, tutto ciò si sovrappone temporalmente alle nuove incombenze per la partenza in corso d'anno di una riforma scolastica ancora indeterminata quanto ai contenuti dei programmi, incombenze che ricadono in prevalenza sul personale scolastico ma anche in parte sulle famiglie che devono scegliere l'indirizzo di studi per i figli.

Terzo. Una riduzione dei servizi di pulizia costringerà comprensibilmente i genitori a sopperire alle carenze igieniche degli ambienti in cui vivono i loro figli, con prevedibili ulteriori contributi "volontari", monetari e in natura, che difficilmente potranno essere catalogati tra quelli rivolti all'ampliamento dell'offerta formativa.

Quarto. Distrarre i contributi volontari dei genitori dalle finalità per cui sono richiesti equivale all'imposizione di fatto di una tassa, di natura regressiva perché di ammontare fisso, indipendentemente dal reddito e che grava maggiormente sulle famiglie numerose. Anticipare con i contributi che affluiscono al fondo cassa, siano essi vincolati o no nel bilancio preventivo, spese che dovrebbe effettuare il Ministero, in attesa di rimborsi incerti sul quando e sul se, equivale a concedere da parte delle famiglie crediti commerciali a tasso d'interesse nullo e con un possibile rischio di mancato rimborso. Ciò è tanto più grave visto che la spesa da finanziare riguarda un servizio pubblico quale l'istruzione, che è cruciale non solo, soggettivamente, per il futuro dei figli, ma anche, dal punto di vista della collettività, per la crescita dell'economia¹⁰. Pescare tra i contributi per sovvenire alle carenze dello Stato nel finanziare l'ordinaria erogazione del servizio accentua tra l'altro le disegualianze ben note tra i sistemi scolastici delle diverse regioni italiane, perché la volontarietà del contributo implica come è intuibile un tasso di adesione decrescente al ridursi dei redditi delle famiglie.

¹⁰ Si vedano Cingano e Cipollone, *I rendimenti dell'istruzione*, Banca d'Italia, 2009, e I. Visco, *Investire in conoscenza per la crescita economica*, Il Mulino, 2009.

Quinto. La scelta naturale per evitare di vedersi distrarre per finalità improprie i contributi è quella di non versarli. Il rifiuto da parte di singoli genitori a contribuire “volontariamente” può creare però una conflittualità tra famiglie e con gli interlocutori diretti – insegnanti e dirigenti scolastici, oltre a ridurre le attrezzature e le attività fruibili dai propri figli. La scelta di continuare a contribuire, data l’unicità della cassa, comporta che anche quando i contributi fossero interamente vincolati in bilancio, anticipi di cassa per spese del Ministero provocherebbero in attesa dell’arrivo dei fondi statali, un diverso utilizzo dei contributi, vincolati o no. Le alternative in astratto percorribili sarebbero quelle di far affluire i fondi dei genitori a un soggetto giuridico esterno, da loro controllato, che di volta in volta finanziasse in modo mirato la scuola. Ma come assicurare la continuità del soggetto in presenza di un ricambio generazionale dei genitori associato al trascorrere del percorso scolastico dei figli? Come garantire alla generalità dei genitori che un simile soggetto opererebbe in funzione dell’interesse generale e non di una parte?

Si tratta con ogni evidenza di domande che non si dovrebbero neanche porre in un contesto in cui il patto fiduciario intergenerazionale tra studenti, genitori, insegnanti e governanti di qualunque parte politica dovrebbe assicurare a tutti uguali opportunità di istruzione almeno nella scuola pubblica dell’obbligo, nel rispetto dei diritti e doveri sanciti nella Costituzione¹¹, combinando il ricorso alla fiscalità generale con la buona gestione della spesa pubblica. Quest’ultima però presuppone un’adeguata istruttoria tecnica per individuare, al posto di tagli indiscriminati, le economie congrue con il ruolo strategico dell’istruzione per il paese¹².

Il contributo volontario dei genitori dovrebbe mantenere il carattere di risorsa aggiuntiva per ampliare appunto l’offerta formativa, circa i cui livelli essenziali garantiti dallo Stato occorrerebbe peraltro interrogarsi. La consapevolezza di poter effettivamente incidere con le proprie scelte nella definizione e nella realizzazione di una più ampia offerta formativa è una condizione necessaria per stimolare l’interesse a una partecipazione più diffusa e istruita (leggere un POF e il bilancio è una modalità di educazione civica e finanziaria) alla vita della scuola, con ciò cercando di assolvere ai doveri che i genitori hanno di aiutare fattivamente a creare un futuro migliore per i loro figli.

¹¹ Tra questi diritti non è da dimenticare un trattamento non discriminatorio per chi non si avvalga dell’insegnamento della religione cattolica, erogando effettivamente attività didattiche e formative degne di questo nome con assistenza di personale docente apposito.

¹² Questa era la strada che la Commissione tecnica sulla spesa pubblica istituita dal governo Prodi aveva indicato, fornendo indicazioni operative per realizzarla (*La revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008, cap. 4; <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/Ctftp/documenti/Rapporto%202008%2026%20giugno%20ore%2012%2000%20finale.pdf>*).

