

Il Bilancio delle istituzioni scolastiche

IL PROGRAMMA ANNUALE



ABSTRACT

Il bilancio delle istituzioni scolastiche
IL PROGRAMMA ANNUALE

A cura di Sergio Albanese

Quest'opera è stata rilasciata sotto la licenza Creative Commons
Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5 Italia.

Per leggere una copia della licenza visita il sito web

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/it/>

o spedisce una lettera a

Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco,
California, 94105, USA

Tutti i marchi citati nel testo sono di proprietà dei loro detentori.

SOMMARIO

1.il contesto di riferimento.....	1
1.1. il modello organizzativo	
1.2 la struttura di bilancio	
1.3 I sistemi di controllo	
2.l'azienda scuola.....	6
3. <i>spending review</i> e Scuola.....	8
3.1 il contenimento della spesa del 2012	
3.2 Ipotesi di ulteriore intervento: Il budget dell'autonomia scolastica	

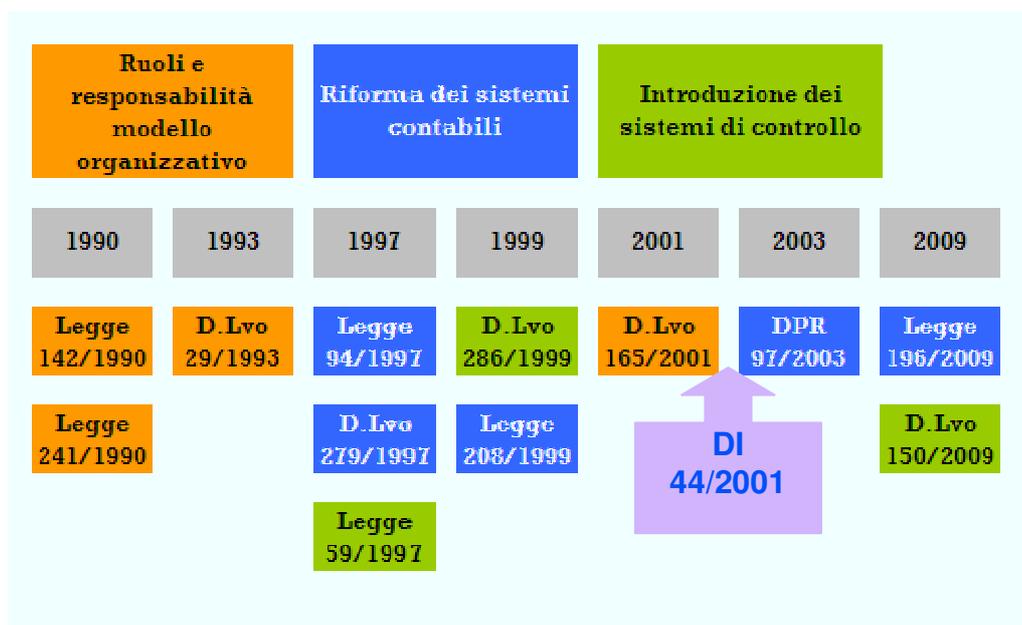
1 Il contesto di riferimento

"Le Pubbliche Amministrazioni stanno passando dalla dittatura delle norme alla democrazia delle cifre"

Con questa affermazione Luciano Hinna ha cercato di sintetizzare il profondo processo di trasformazione che le ha coinvolte, e che va sotto il nome di *aziendalizzazione*.

NOTA Luciano Hinna è professore associato di revisione aziendale e programmazione e controllo presso l'Università di Roma Tor Vergata.

Questo processo è ancora in corso e si concretizza in un articolato quadro normativo, composto da numerose leggi, decreti legislativi, DPR, e moltissima normativa secondaria, che ha impattato principalmente su tre ambiti:



La principale fonte normativa di settore per le istituzioni scolastiche è costituita dal Decreto Interministeriale 44 del 1 febbraio 2001 recante *Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche*.

Questo decreto ha introdotto delle profonde innovazioni in linea con il processo di riforma della PA, a livello di modello organizzativo, di struttura del bilancio e di sistemi di controllo.

1.1 Il modello organizzativo



La legge n. 59/97 e precisamente l'art. 21, comma 16, ha avviato una profonda trasformazione delle istituzioni scolastiche, in quanto prevede:

- Il conferimento della qualifica dirigenziale
- la definizione dei contenuti e delle specificità della funzione dirigenziale

COMPITI AUTONOMI DI DIREZIONE, COORDINAMENTO E GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI, IN SINERGIA CON LE FUNZIONI DEGLI ORGANI COLLEGIALI, IN RACCORDO CON LE FUNZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA PERIFERICA; NELLA RESPONSABILITÀ IN ORDINE AI RISULTATI

- l'attribuzione alle scuole della personalità giuridica e autonoma, *collegata alla razionalizzazione o dimensionamento ottimale*;

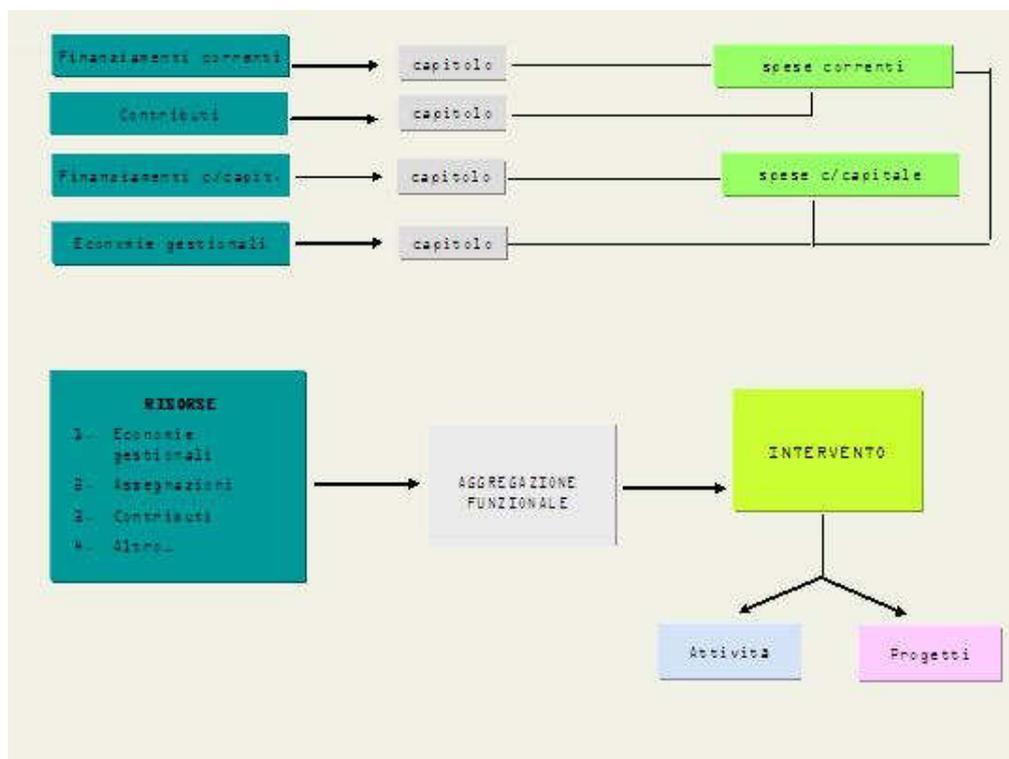
1.2 la struttura del bilancio

Il nuovo regolamento semplifica la contabilità finanziaria.

Lo schema di bilancio non ha più a suo fondamento il capitolo ma la risorsa come specifica tipologia di entrata, e l'intervento come voce di spesa

Le innovazioni strutturali mutano, quindi, radicalmente il vecchio modello di bilancio basato sulla simmetria...

NOTA SIMMETRIA: sostanziale corrispondenza tra capitoli delle entrate a quelli delle uscite, meticolosamente codificati e vincolati



introducendo

- l'abolizione delle autorizzazioni e delle approvazioni concernenti le funzioni attribuite alle scuole
- l'autonoma allocazione delle risorse

IL BILANCIO di PREVISIONE secondo il D.I. 28.05.1975	IL PROGRAMMA ANNUALE secondo il D.I. 44/2001
<ul style="list-style-type: none"> - Soggetto all'approvazione del Provveditore agli Studi - Strutturato in titoli, capitoli ed articoli slegati dal P.O.F. - Rilevazione della spesa esclusivamente finanziaria - Autorizzazioni anche per variazioni e conto consuntivo - Il controllo dei Revisori, ove previsti, era solo di mera legittimità 	<ul style="list-style-type: none"> - Atto definitivo dopo l'approvazione del Consiglio di Circolo o di Istituto - Il Programma è raccordato al P.O.F. indicando la provenienza delle risorse e la tipologia degli interventi - Rilevazione analitica delle spese mediante il Piano dei Conti - Modifiche e approvazione del Conto Consuntivo da parte del Consiglio di Circolo o di Istituto - I Revisori effettuano anche rilevazioni sui costi delle attività e dei progetti

1.3 I sistemi di controllo

1. *Le istituzioni scolastiche adottano le misure organizzative necessarie per la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, collegando le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali.*
2. *Le rilevazioni e le risultanze delle attività sopra indicate sono utilizzate dall'istituzione scolastica interessata e dall'Ufficio scolastico regionale.*

(Art.19 D.l. 44/2001)

L'articolo prevede, in maniera innovativa rispetto al passato, che il sistema di valutazione della realtà scolastica si accompagni all'introduzione ed all'analisi dei costi gestionali sostenuti dalle scuole per l'acquisizione delle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi programmati.

L'attività di programmazione e il conseguente controllo dei risultati comporta

- la determinazione degli obiettivi articolati per scala di priorità,
- la considerazione delle condizioni interne ed esterne all'istituzione scolastica, nonché la valutazione delle possibili alternative
- la definizione di standard per la valutazione del risultato complessivo delle attività

2. L'azienda scuola

Gli obblighi e gli adempimenti di natura amministrativo contabile delle scuole sono riconducibili a quelle di un'azienda di erogazione di servizi

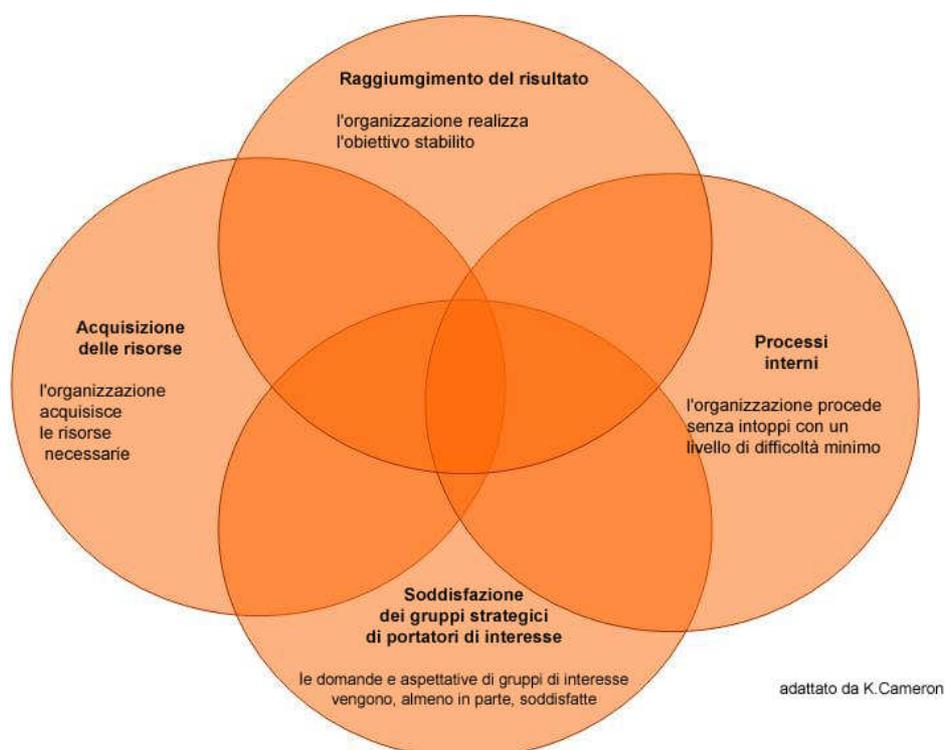
La scuola tende al soddisfacimento diretto di un bisogno umano (l'istruzione) mediante operazioni di

- Acquisizione dei mezzi
- Impiego dei mezzi per il fine istituzionale

il più importante degli obiettivi di un'istituzione scolastica è il rispetto del diritto all'istruzione

le istituzioni scolastiche si impegnano a gestire le proprie risorse con lo scopo di perseguire tale obiettivo e gli obiettivi intermedi, quali

- fornire un servizio di qualità migliore attraverso la formazione continua dei docenti;
- mettere a disposizione degli studenti strutture adeguate;
- garantire ai propri studenti la "concorrenzialità" dell'istruzione ricevuta, qualitativamente migliore



Pur non essendo aziende aventi finalità di lucro, le istituzioni scolastiche devono saper disporre al meglio delle proprie risorse, per raggiungere gli obiettivi formativi individuati

Nelle scuole esiste un organo che ha il compito di predisporre un programma nel quale illustrare preventivamente l'attività finanziaria dell'esercizio :il programma dell'esercizio viene predisposto dal dirigente scolastico, sulla base del P.O.F. la giunta esecutiva con apposita relazione, dopo aver ottenuto il parere di regolarità contabile dei revisori dei conti, lo presenta al consiglio d'istituto, organo di *indirizzo politico*.

3. Spending review e scuola

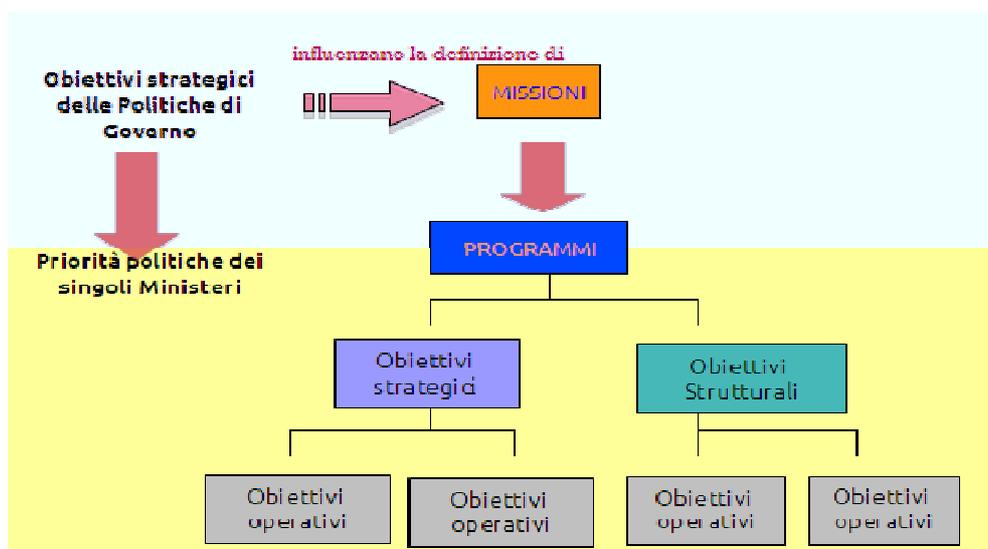
“...anomalie del sistema hanno condotto da un lato alla crescita dei costi di produzione dei servizi pubblici non accompagnata da un adeguato livello di qualità dall'altro alla diffusione di carenze dell'organizzazione del lavoro all'interno dell'Amministrazione...”

(Rapporto Giarda 30 aprile 2012)

La revisione della spesa pubblica (*spending review*), è un processo diretto a migliorare l'efficienza e l'efficacia della "macchina statale" nella gestione della spesa pubblica attraverso un'analisi e una valutazione delle strutture organizzative, delle procedure di decisione e di attuazione, dei singoli atti all'interno dei programmi e dei risultati.

In Italia la prima *spending review* incominciò nel 2006, avviata in via sperimentale dalla legge finanziaria per il 2007 e trasformata successivamente in programma permanente ad opera della legge finanziaria per il 2008

Fu operata una riclassificazione della struttura del Bilancio dello Stato, missioni e programmi cercano di superare la logica dei tagli lineari



Il settore scolastico fu uno dei primi ad essere oggetto della revisione della spesa,

L'art 1 comma 601 della legge 296/2006 prevede che le risorse finanziarie siano attribuite alle scuole direttamente a valere su due per il personale e per il funzionamento fondi, iscritti nello stato di previsione del MIUR:

La medesima norma prevede altresì la possibilità di assegnare risorse alle scuole per misure nazionali.

I criteri e parametri per provvedere alle assegnazioni sono definiti con decreti del Ministro (DM 21/2007, DM 94/2012, DM 256/2013)

In prima attuazione il Fondo per il personale scolastico finanziava le spese per il miglioramento dell'Offerta Formativa (MOF), cioè la retribuzione accessoria del personale scolastico, gli stipendi dei supplenti brevi e saltuari, la mensa gratuita al personale scolastico, i compensi ai commissari degli esami di Stato.

A seguito dell'introduzione dell'art 2 comma 197 della legge 191/ 2009 (cd.Cedolino Unico) e della successiva estensione dello stesso anche alle spese per supplenze brevi e saltuarie, nonché dell'assegnazione diretta ai Comuni da parte del MIUR del contributo per la mensa gratuita, il fondo per il personale è venuto meno.

3.1 il contenimento della spesa del 2012

Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135, reca *disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*

Il testo del decreto, è composto di una molteplicità di interventi di revisione e razionalizzazione della spesa pubblica

Norme specifiche sulla scuola:

- Art 7 riduzione delle spese

- Art. 14 riduzione delle spese di personale

Il maggior impatto è rappresentato dal passaggio al sistema di tesoreria unica

"...I benefici attesi dal passaggio alla Tesoreria sono:

minore ricorso al debito pubblico. Ipotizzando una giacenza minima di 900 milioni di euro ed un tasso per il ricorso al mercato del 3,13% nel 2012, 4,38% nel 2013 e 5,01% nel 2014 si otterrebbe una riduzione della spesa per interessi sul debito pubblico pari a circa 4 milioni per il 2012 (2/12 del totale annuo al netto della ritenuta fiscale), 31 milioni di euro nel 2013 e 36 milioni nel 2014"

(dalla relazione tecnica al DL 95/2012)

3.2 Ipotesi di ulteriore intervento: Il budget dell'autonomia scolastica

Oltre un terzo delle scuole ha chiuso i bilanci in disavanzo, in conseguenza del mancato trasferimento di somme per spese obbligatorie per supplenze brevi e esami di stato, a fronte di una elevata liquidità complessiva presso il sistema bancario (oltre un miliardo di euro).

L'istituzione del Fondo di funzionamento dell'autonomia, che includerà tutti i canali di erogazioni ministeriali, consentirà una più flessibile gestione delle risorse, superando l'attuale frammentazione dei flussi e la disarticolazione temporale della loro erogazione.

In tal modo, si potrà sperimentare un modello di finanziamento budgettario che tenga conto sia di indicatori di fabbisogno che della valutazione dei risultati

Elementi per una revisione della spesa pubblica
(versione del 8 maggio 2012 – P. Giarda)

