

GRUPPO SPAGGIARI PARMA

in collaborazione con



**LO STATO DELL'ARTE E DELLE RIFORME:
SCUOLA E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

ASPETTI GENERALI E TEMI SPECIFICI

SEMINARIO NAZIONALE DI FORMAZIONE
RIVOLTO AL PERSONALE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE
(DS, DSGA, DOCENTI E ASSISTENTI AMMINISTRATIVI)

29 GENNAIO 2018

PALAZZO SORAGNA - STR. AL PONTE CAPRAZUCCA, 6/A - PARMA

GRUPPO SPAGGIARI PARMA

in collaborazione con



**LA CONTABILITÀ DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE:
LA PROGRAMMAZIONE E GESTIONE DEI
FINANZIAMENTI (REALI E VIRTUALI)**

A CURA DI MARIO PALADINI

29 GENNAIO 2018

PALAZZO SORAGNA - STR. AL PONTE CAPRAZUCCA, 6/A - PARMA

Oggetto dell'intervento

1. L'attuale stato dell'arte: come siamo arrivati ad oggi? Dai Decreti Delegati al DI 44 (con le novità apportate dalla L. 107/2015) con uno sguardo alle novità dell'emanando nuovo Regolamento
2. Le scuole tra risorse reali e virtuali: fondi che affluiscono in bilancio e quelli gestiti da NoiPa, con uno sguardo per questi ultimi a quelli oggetto di contrattazione.
3. Nuovo Regolamento di contabilità con uno sguardo anche ai rapporti tra le diverse figure (DS e DSGA) e organi (C.I. e GE).

Fonti normative essenziali

- D.P.R. 275/1999 (Autonomia delle Istituzioni Scolastiche)
- D.Lgs. 165/2001 (T.U. sul Pubblico impiego - Distinzione ruoli di indirizzo e controllo dalla gestione; competenze del Dirigente Scolastico)
- D.L. 44/2001 (Regolamento amministrativo-contabile)
- D.M. 21/2007 (Finanziamento tramite “capitoloni”)
- D.M. n. 834 del 15 ottobre 2015 (nuovi criteri e parametri del fondo di funzionamento amministrativo didattico)
- Legge 107/2015 (Cambia i ruoli nella scuola e la modalità di strutturazione del POF, con implicazioni sulle competenze)

Ogni sistema contabile avrebbe dovuto conformarsi ai cambiamenti normativi che ne rappresentavano il presupposto: è stato sempre così?

Il cammino dell'autonomia

I decreti delegati emanati in data 30 maggio 1974 conferiscono, estendendola, l'autonomia amministrativa (e non la personalità giuridica) a tutte le Istituzioni Scolastiche.

Situazione ante legge-delega 477/1973

Personalità giuridica

Autonomia amministrativa

- Istituti Tecnici
- Istituti Professionali
- Istituti d'Arte
- Convitti ed Educandati femminili



Tutte le altre scuole
non godevano di alcuna forma
di autonomia

Situazione post legge-delega 477/1973



**NULLA CAMBIA PER LE
ISTITUZIONI GIÀ DOTATE
DI AUTONOMIA AMMINISTRATIVA
E PERSONALITÀ GIURIDICA**



**LE DIREZIONI DIDATTICHE
SCUOLE MEDIE 1° GRADO
LICEI CLASSICI E SCIENTIFICI
ISTITUTI MAGISTRALI**



**ACQUISISCONO L'AUTONOMIA
AMMINISTRATIVA**

Situazione post legge-delega 477/1973

Autonomia legge 477/1973

- autonomia “chiusa” ristretta in una fitta rete di legami e vincoli formali
- necessità avvertita di godere di un sufficiente margine legislativo e/o regolamentare per poter dialogare con l’ambiente esterno nel senso più generale del termine

Situazione post legge-delega 477/1973

L'art. 21 della legge di delega 15 marzo 1997, n. 59

- prevede un ampliamento della autonomia delle Istituzioni Scolastiche
- prevede l'estensione della personalità giuridica alle scuole che ne erano prive

È pertanto, nell'art. 21 della Legge 13 marzo 1997, n. 59 la previsione di nuove istruzioni generali per l'autonoma allocazione delle risorse, per la formazione dei bilanci, per la gestione delle risorse ivi iscritte, per la scelta dell'affidamento dei servizi di tesoreria o di cassa e per il conferimento della personalità giuridica di diritto pubblico alle Istituzioni Scolastiche che ne fossero prive.

Situazione post legge-delega 477/1973

Il D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233

- stabilisce le dimensioni ottimali delle Istituzioni Scolastiche
- fissa i parametri necessari per acquisire o mantenere la personalità giuridica:
 - popolazione consolidata e prevedibilmente stabile
 - almeno per un quinquennio
 - numero alunni compreso fra 500 e 900 alunni

Situazione post legge-delega 477/1973

D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275

(emanato ai sensi dell'art. 21- comma 2 - della Legge n. 59/97)

- Regolamento recante norme in materia di autonomia scolastica che, dopo una fase sperimentale dell'autonomia che ha riguardato gli anni scolastici 1998/99 e 1999/2000, ha definito il quadro generale della autonomia stessa stabilendo la decorrenza a regime dal 1° settembre 2000.
- L'art. 3 del regolamento ex D.P.R. 275/99 introduce il concetto del nuovo strumento di misura dell'offerta formativa (POF).
- Il POF è il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle Istituzioni Scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extra-curricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia.

Nuovo Regolamento di Contabilità

La pubblicazione in GU era astrattamente prevista entro il 12 gennaio 2016 (entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della L. 107/2015 ai sensi dall'art. 1 c. 143).

Stato dell'arte: a settembre 2017 il CSPI, sul testo inviato dall'ufficio Legislativo del MIUR, ha formulato il proprio parere con numerose e sostanziali osservazioni critiche.

Criticità per l'attività della scuola: attività regolate dal DI 44 del 2001 ma con il difficile contemperamento della normativa successiva (es. Codice Contratti, esperti esterni, finanziamenti etc.)

Auspicio: entrata in vigore utile per consentire l'avvio dell' anno finanziario 2019 con le nuove regole.

Stato attuale della gestione contabile delle II.SS.

I finanziamenti comunicati nella circolare sul PA si dividono in importi reali (quelli che saranno effettivamente erogati alla scuola con accrediti in tesoreria dello Stato) e importi virtuali (Cedolino Unico – sistema NoiPA).

Pertanto due tipologie di risorse: assegnazione delle risorse finanziarie per il funzionamento amministrativo e didattico (risorse reali che entrano nella gestione diretta) e quella per i diversi istituti contrattuali (risorse virtuali da gestire attraverso il cedolino unico).

Come siamo arrivati a questo punto e cosa ha comportato per l'attività delle scuole?

Cedolino Unico

Il **Decreto del 1 dicembre 2010**, pubblicato in G.U. del 16 dicembre 2010, dà attuazione alla Legge n. 191 "Finanziaria" 2010 (art. 2 comma 197) che prevedeva, a partire dal 30 novembre 2010, di effettuare il pagamento delle competenze accessorie spettanti al personale delle Amministrazioni dello Stato in modo congiunto alle competenze fisse. La norma è stata poi modificata con il rinvio dell'inizio al 1° gennaio 2011 dal Decreto Tremonti (L. 78/2010).

Pertanto, in applicazione dell'art. 2 comma 197 della legge n. 191/2009 (cd. Cedolino Unico), a decorrere dal 2011 il pagamento delle competenze accessorie, spettanti al personale delle Istituzioni Scolastiche e dell'AFAM, è disposto congiuntamente alle competenze fisse mediante ordini collettivi di pagamento emessi dal Service Personale Tesoro (SPT), con un unico titolo di pagamento, "Cedolino Unico" con l'esposizione, su un'unica distinta mensile degli oneri fiscali, previdenziali e assistenziali e di ogni altra ritenuta.

Cedolino Unico



Cedolino Unico

Il pagamento unificato

SPT (ora NoiPA) effettua nei confronti del dipendente un unico pagamento netto comprensivo delle competenze fisse e delle competenze accessorie autorizzate.

Il pagamento unificato avviene con le stesse scadenze e modalità utilizzate per le competenze fisse (abolito il delegato alla riscossione).

Il calendario NoiPA per la chiusura della rata di stipendio vale come termine ultimo anche per l'autorizzazione delle competenze accessorie del mese.

I pagamenti delle competenze fisse e accessorie già gestiti con mandato individuale vengono effettuati secondo le modalità di NoiPA.

Cedolino Unico

RISORSE DEL CEDOLINO UNICO (risorse virtuali): il PA non gestisce più le risorse dei compensi accessori in quanto le stesse sono assolte dal sistema NOIPA per effetto dell'art. 2, comma 197 della legge 23/12/2009, n. 191, a decorrere dal 2011.

Pertanto, le risorse del MOF (fondo istituzione, ore eccedenti, funzioni strumentali, incarichi ATA, ecc.) non sono riportate nelle scritture contabili, ma sono quantificate e gestite secondo le nuove regole.

A decorrere **dall'1/1/2013**, anche gli emolumenti per le supplenze brevi sono corrisposti con le stesse modalità del cedolino unico (art. 7, comma 38 del D.L. n. 95 del 6 luglio 2012, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135). **Nell'anno 2014** si passa al cedolino unico anche per i compensi ex art. 9 CCNL 29 novembre 2007 (aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l'emarginazione scolastica).

Cedolino Unico

Sono assolti dal MEF i seguenti compensi:

- il FIS, con riferimento a tutti gli istituti contrattuali di cui all'art. 88 del CCNL 29/11/2007 (ivi compresi, tra l'altro, i corsi di recupero, le indennità per turno notturno, festivo, notturno/festivo, di bi/trilinguismo nonché il compenso spettante per l'indennità di direzione, quota fissa e variabile, al personale che sostituisce il DSGA, ecc.)

.../segue

Cedolino Unico

- le funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa (art. 33 CCNL)
- gli incarichi specifici del personale ATA (art. 47 CCNL)
- le attività complementari di educazione fisica e per il docente coordinatore provinciale per l'educazione fisica (art. 87 CCNL)
- le ore eccedenti per la sostituzione dei colleghi assenti (art. 30 CCNL)
- i compensi ai componenti delle commissioni degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio della scuola secondaria di secondo grado; i compensi per il personale coinvolto nelle attività di cui alle aree a rischio (art. 9 CCNL)

A decorrere dal 2013: competenze fisse spettanti al personale con contratto a t.d. supplente temporaneo. A decorrere dal 2014 i compensi ex art. 9 CCNL 29 novembre 2007 (aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l'emarginazione scolastica).

Cedolino Unico

Pertanto:

- con l'applicazione del "Cedolino Unico" ai lavoratori della scuola e dell'AFAM, tutti gli emolumenti spettanti non sono più pagati dalle istituzioni ma dal MEF (NoiPA) per mezzo di ordini collettivi di pagamento.
- i pagamenti vengono gestiti su capitoli unici, nell'ambito di ogni centro di responsabilità/programma. Le spese sono imputate alla competenza del bilancio dell'anno finanziario in cui vengono disposti i pagamenti, per questo sia le eventuali economie che le somme rimaste da pagare nell'ultimo mese dell'esercizio verranno versate sull'apposito capitolo/articolo dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato. Tali somme saranno riassegnate in conto competenza al corrispondente capitolo/piano gestionale della spesa dell'esercizio successivo, a seguito di richiesta della amministrazione interessata.

Cedolino Unico

L'introduzione del cedolino unico, unitamente alla diminuzione dei finanziamenti per altre voci di spese (es. Legge 440) ha determinato l'impoverimento dei bilanci REALI delle Istituzioni scolastiche e la presenza conseguente di bilanci VIRTUALI (quello dei finanziamenti gestiti attraverso il sistema Mef – Noi Pa).

Effetti della nuova procedura:

- riduzione dei flussi finanziari e delle disponibilità di cassa delle scuole (quasi totale azzeramento dell'attività "A03 Spese di personale")
- introduzione della duplice gestione finanziaria:
 - 1) reale quella inerente le risorse che la scuola gestisce direttamente;
 - 2) virtuale quella riferita a tutte le competenze fisse ed accessorie corrisposte al personale attraverso NoiPA.

Cedolino Unico

CM n. 3980 del 16/5/2011:

Con riguardo al sistema dei controlli, l'introduzione del Cedolino Unico non ha apportato innovazioni rispetto alla normativa e alle procedure previgenti e, quindi, rimangono confermati tutti i controlli in capo ai revisori dei conti compresa la contrattazione integrativa di istituto (art. 6 CCNL/2007) e le dichiarazioni dei POS (Punti ordinanti di spesa) per quanto riguarda le competenze fisse ed accessorie spettanti, sulla base delle quali il MEF, in qualità di mero intermediario, provvede ai relativi pagamenti.

Cedolino Unico

Ai sensi dell'art. 6, comma 2, del CCNL 29/11/2007 e dopo l'emanazione del D.Lgs. 150/2009, sono materia di contrattazione d'istituto:

- i criteri per la ripartizione delle risorse del Fondo d'Istituto e per l'attribuzione dei compensi accessori, ai sensi dell'art. 45, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, al personale docente, educativo ed ATA, compresi i compensi relativi ai progetti nazionali e comunitari (lett. I).

Cedolino Unico

Pertanto, l'utilizzo dell'assegnazione per i diversi istituti contrattuali (FIS, Funzioni Strumentali, Incarichi specifici e ore eccedenti) passa attraverso la contrattazione integrativa di istituto. All'interno del FIS occorrerà calcolare (e poi decurtare) l'importo dell'indennità di direzione spettante al DSGA (e suo sostituto).

Sempre all'interno del FIS occorre ricavare una dotazione per i collaboratori del Dirigente (tenendo conto della nuova funziona docente e del numero massimo di collaboratori: art. 1 commi 5 e 83 L. 107/2015) ed una dotazione per le ore eccedenti del personale ATA (tutti i profili professionali) che sostituisce quello assente e per il quale non si può fare ricorso alle supplenze brevi (vedi art. 1 comma 332 L. 190/2014 - Legge di stabilità 2015 - in vigore dal 1/9/2015 e successive modifiche apportate dalla Legge di Bilancio 2018).

Cedolino Unico

Assegnazione per gli istituti contrattuali

In data 28 luglio 2017 è stata sottoscritta l'ipotesi di CCNI per l'assegnazione alle Istituzioni scolastiche ed educative statali delle risorse destinate al Miglioramento dell'Offerta Formativa per l'A.S. 2017/2018.

Risorse disponibili provenienti da pregressi anni scolastici

Le risorse relative al FIS, alle Funzioni Strumentali e agli Incarichi Specifici "eventualmente rimaste disponibili" provenienti dagli anni scolastici decorsi andranno ad incrementare il budget per la contrattazione del 2017/2018 senza il vincolo originario di destinazione, e secondo le finalità definite dalla contrattazione medesima.

Attuale gestione con il DI 44 del 2001

Il D.I. n. 44 del 1° febbraio 2001 contiene il regolamento concernente le istruzioni generali sulla gestione amministrativa - contabile delle Istituzioni Scolastiche.

Il vecchio modello di bilancio indicava esclusivamente la gestione di singole e specifiche voci di entrata e di uscita, avulse da una loro qualsiasi interazione organica e proiezione programmatica.

Il nuovo modello di bilancio consente la costruzione del budget e la gestione finanziaria per obiettivi, che si possono concretizzare attraverso progetti ed attività. Il budget è l'interfaccia finanziario del piano dell'offerta formativa.

Il Programma Annuale nella sua formulazione e costruzione può seguire diversi percorsi, anche in funzione della tipologia e delle dimensioni dell'istituzione scolastica e del modo in cui sono distribuite le risorse umane e strumentali.

Attuale gestione con il DI 44 del 2001

Si possono individuare alcuni passaggi obbligati:

- evidenziazione degli obiettivi che si intendono perseguire con la realizzazione delle iniziative nel PTOF;
- individuazione delle risorse logistiche e organizzative che si prevede di utilizzare nella realizzazione delle varie attività e progetti previsti nel PTOF;
- individuazione del personale docente e ATA che si prevede di utilizzare nelle varie attività/progetti.

Il PTOF è punto di partenza: pianifica e progetta l'offerta formativa; il Programma annuale traduce in numeri il PTOF: definisce le risorse necessarie ed il loro impiego, così da consentire la migliore realizzazione.

Costruire un buon PTOF richiede una pianificazione coerente con gli obiettivi, i bisogni e le priorità, essenziale ma certa, capace di lavorare per i risultati che si intendono ottenere

Attuale gestione con il DI 44 del 2001

Pertanto, con il DI 44 del 2001 il bilancio di previsione viene sostituito dal Programma Annuale che deve contenere tutti gli obiettivi da conseguire, dopo avere stabilito come utilizzare tutte le risorse disponibili. Questo documento contabile programmatico deve contenere anche l'indicazione degli obiettivi da realizzare, partendo dalle dotazioni finanziarie.

I vincoli nell'utilizzo

- a) La destinazione della dotazione assegnata dallo Stato è vincolata allo svolgimento delle attività di istruzione, formazione ed orientamento proprie della scuola (PTOF)
- b) La scuola decide autonomamente l'allocazione di tutte le altre risorse, a meno che non siano specificatamente vincolate

Gestione delle risorse reali

I finanziamenti assegnati dal MIUR sono quelli relativi a:

- il funzionamento amministrativo e didattico;
- l'Alternanza Scuola-Lavoro negli istituti superiori;
- i compensi ai Revisori dei Conti per le scuole capofila, comprensivi degli oneri riflessi (quota media del 20%) e dell'IRAP (8,5%) che sono a carico dell'Amministrazione;
- i contratti di pulizia ed altre attività ausiliarie per le scuole con organico accantonato di collaboratori scolastici;
- i contratti di CO.CO.CO. ove esistenti (prorogati al 31 agosto 2018 dalla Legge di Bilancio; (cfr **Nota MIUR n. 26211 del 27 dicembre 2017**).

Gestione delle risorse reali

Nell'impianto complessivo della contabilità e delle dotazioni finanziarie che il MIUR assegna alle scuole permangono le seguenti criticità:

- i servizi esternalizzati di pulizia e sorveglianza: una soluzione più costosa e meno funzionale della piena copertura di posti di collaboratore scolastico;
- i CO.CO.CO. nelle segreterie scolastiche: eliminati dalla Riforma Madia ma prorogati al 31 agosto 2018;
- l'assenza di indicazioni specifiche per l'attività negoziale necessaria all'acquisto di beni e servizi (a volte anche all'esecuzione di lavori). Difficile contemperamento tra DI 44/2001; Codice dei Contratti e Linee Guida ANAC.

Risorse aggiuntive

Necessità di risorse aggiuntive: quali e perché?

Le scuole possono anche contare su altre entrate (quelle proprie/acquisite, quelle degli enti territoriali e quelle nell'ambito di specifici programmi: PON e non solo). Queste entrate vanno programmate gestite e rendicontate nel bilancio reale, quello delle risorse finanziarie che entrano direttamente nelle casse delle scuole.

Alcune tipologie di fonti di finanziamento

- Le risorse provenienti dagli Enti locali
- I finanziamenti delle Regioni
- Possono esserci fondi provenienti da enti privati (aziende, terzo settore) che investono in progetti o contribuiscono all'attività scolastica ordinaria
- Proventi derivanti dall'Unione Europea: fondi strutturali e PON
- I proventi delle gestioni economiche interessano gli istituti dotati di aziende (es. istituti agrari) dove si svolge vera e propria attività d'impresa con costi e ricavi
- Contributi volontari delle famiglie
- Contratti di sponsorizzazione ed altre attività di fundraising (importante la predisposizione di progetti di qualità e l'attività di comunicazione: il tutto per "attrarre le risorse")

Contributi volontari

Occorre distinguere tra:

- a. contributi obbligatori, che sono tali per legge (tasse scolastiche per ultimi due anni secondaria II grado) tranne casi di esonero per legge

- b. contributi volontari, da destinare all'ampliamento dell'offerta formativa e oggetto di successiva rendicontazione sul loro impiego (vedi note MIUR n. 312 del 20/03/2012 e n. 593 del 07/03/2013 e USR Veneto n. 4394 del 02/04/2012 e n. 18405 del 07/10/2016)

Contributi volontari

Requisiti e caratteristiche:

- volontarietà della contribuzione da parte delle famiglie;
- distinzione dalle tasse scolastiche che, al contrario, sono obbligatorie, con l'eccezione dei casi di esonero;
- i contributi volontari delle famiglie devono essere indirizzati esclusivamente ad interventi di ampliamento dell'offerta culturale e formativa e non ad attività di funzionamento ordinario e amministrativo;
- obbligo per la scuola di informare preventivamente le famiglie sulla destinazione dei contributi.

Le risorse raccolte andranno scrupolosamente contabilizzate, inserite nel bilancio della scuola e pianificate secondo gli indirizzi contenuti nel PTOF.

Contributi volontari

Una volta definita la programmazione delle attività sarà compito del dirigente affidare le stesse ad esperti esterni e/o a docenti interni, individuati per il possesso di specifiche professionalità. Per gli esperti si dovrà ricorrere all'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001 ponendo in essere una procedura comparativa. Per i docenti interni si dovrà procedere all'affidamento dell'incarico, con atto formale del dirigente scolastico, e alla quantificazione del compenso, utilizzando a seconda del tipo di attività da svolgere la tariffa prevista per lo svolgimento di attività d'insegnamento o quella prevista per l'attività funzionale all'insegnamento.

- Le attività in tal modo finanziate dovranno essere registrate, monitorate e, alla loro conclusione, rendicontate, in termini contabili e in termini di risultati conseguiti.

Contributi volontari

Fonte di finanziamento da non confondere con attività di gestione

Per quanto concerne l'attività di un esperto esterno nell'ambito di un Progetto PTOF deliberato dalla scuola, il progetto stesso, e quindi il compenso ai soggetti che dovranno fornire la prestazione, potrà essere finanziato dalle famiglie ma nel senso che le famiglie stesse versano alla scuola un contributo finalizzato alla realizzazione del suddetto progetto; finanziamenti che entreranno nel bilancio della scuola che poi provvederà alla selezione (secondo le norme vigenti di cui all'art. 7 commi 6 e seguenti del D.Lgs. n. 165 del 2001) ed al pagamento dell'esperto.

Non si tratterà quindi di contratti stipulati "per conto delle famiglie" ma di attività contrattuale interamente riconducibile alla scuola che dovrà osservare le norme in tema di conferimento di incarichi ad esperti esterni.

Novità introdotte dalla L. 107/2015 in tema di bilancio

La Legge 107/2015 ha stabilito che il MIUR entro settembre eroghi dotazione finanziaria per periodo settembre-dicembre e comunichi dotazione per periodo gennaio-agosto, in modo che le scuole abbiano quadro delle risorse a disposizione per anno scolastico di riferimento (ovviando alla sfasatura con l'anno finanziario) e possano fare programmazione di bilancio preventiva.

Novità introdotte dalla L. 107/2015

Legge 107/2015:

ha introdotto una nuova tempistica riguardante l'assegnazione e l'erogazione delle risorse finanziarie finalizzate al funzionamento didattico ed amministrativo delle scuole da parte dell'Amministrazione Centrale, per una più efficace gestione finanziaria ed amministrativa delle Istituzioni scolastiche autonome.

Comma 11 Art. 1 Legge 107/2015:

a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016, il MIUR provvede, entro il mese di settembre, alla tempestiva erogazione a ciascuna Istituzione scolastica autonoma del fondo di funzionamento in relazione alla quota corrispondente al periodo compreso tra il mese di settembre e il mese di dicembre dell'anno scolastico di riferimento. Contestualmente il Ministero comunica in via preventiva l'ulteriore risorsa finanziaria relativa al periodo compreso tra il mese di gennaio ed il mese di agosto dell'anno scolastico di riferimento.

Scansione temporale della gestione del bilancio

ANNO FINANZIARIO ► È IL PERIODO DI TEMPO AL QUALE SI RIFERISCONO SIA LE PREVISIONI GRAMMATICHE CHE LE RILEVAZIONI A CONSUNTIVO DEL BILANCIO

La durata annuale viene assunta come ciclo di gestione; essa coincide con l'anno solare, dal 1° gennaio al 31 dicembre.

ESERCIZIO FINANZIARIO ► RAPPRESENTA IL COMPLESSO DELLE OPERAZIONI DI GESTIONE EFFETTUATE NELL'ARCO DI TEMPO CONSIDERATO (anno finanziario).

IN RAPPORTO AL MOMENTO GIURIDICO IN CUI LA PREVISIONE CONSIDERA L'ENTRATA E LA SPESA, IL BILANCIO PUO' ESSERE DI COMPETENZA O DI CASSA.

Scansione temporale della gestione del bilancio

C'è una differenza temporale tra l'anno scolastico e l'anno finanziario. L'attività dell'anno scolastico viene gestita con le risorse relative a due anni finanziari diversi.

Fino al 31 dicembre abbiamo utilizzato le risorse del programma annuale 2017 e adesso stiamo utilizzando le risorse definite con il programma annuale 2018. Finanziare la seconda parte del PTOF dell'anno scolastico 2017/2018 (gennaio/agosto) e la prima parte del nuovo PTOF (settembre-dicembre).

Due facilitazioni: il PTOF è approvato entro ottobre ed è triennale e lo Stato entro quella data dichiara quante risorse saranno assegnate per il periodo gennaio-agosto dell'anno successivo.

L'assegnazione avviene con maggiore puntualità e certezza, seppure frazionata nell'anno.

Continueranno ad essere necessari modifiche e revisioni.

Novità introdotte dalla L. 107/2015

Finalità della Riforma: i tempi della programmazione e della gestione finanziaria potranno quindi essere rispettati secondo quanto previsto dal vigente regolamento di contabilità - DI 44/2001 (art. 2 comma 3) - e la gestione amministrativo-contabile dell'Istituzione scolastica potrà procedere in coerenza con lo sviluppo delle attività didattiche senza la necessità di ricorrere, come accadeva nella prassi, a deroghe, proroghe o gestioni anomale ed eccezionali quali l'esercizio provvisorio previsto dall'art. 8 del DI 44/2001.

Criteri di ripartizione del fondo di funzionamento

Con il DM n. 834 del 15 ottobre 2015, con decorrenza 1° settembre 2016, sono stati individuati i nuovi criteri e parametri del fondo di funzionamento amministrativo didattico rispondenti alle mutate esigenze e condizioni del settore scolastico. Ha sostituito il DM 21/2007 (Finanziamento tramite "capitoloni").

Nuovo Regolamento di contabilità

Uno sguardo ad alcune novità

Il Bilancio delle Istituzioni Scolastiche rimane sostanzialmente un Bilancio di competenza anche se viene ribadita più di una volta la sua struttura mista in competenza e cassa (parere negativo del CSPI sul continuo riferimento alla cassa).

Scompaiono i termini ordinari per l'approvazione di Programma Annuale e Consuntivo lasciando solo quelli perentori. Il Programma Annuale dovrà essere approvato dal Consiglio di Istituto entro dicembre ed il Consuntivo entro aprile. Naturalmente con l'assicurazione che le risorse disponibili siano conosciute entro settembre, cosa peraltro avvenuta negli ultimi due anni.

Aumenta la percentuale di individuazione massima del Fondo di Riserva da 5 a 10% per far fronte ad eventuali maggiori spese di attività e progetti.

Nuovo Regolamento di contabilità

Programma Annuale

Il comma 1 dell'art. 2 prevede il principio della competenza come espressione del Piano Annuale, in rapporto al momento giuridico in cui la previsione considera l'entrata e la spesa.

Principio della competenza, contrapposto a quello di cassa, principio considerato più rispondente alle finalità del regolamento stesso ed assolutamente da preferire nel nuovo regime di autonomia della scuola.

Con il bilancio di cassa si sarebbe venuto a vanificare il bilancio come strumento flessibile, proprio e tipico di un sistema di autonomia, che agevola e facilita sia la fase revisionale che quella di gestione. Il bilancio di cassa, infatti, è decisamente un elemento rigido perché vincola alla riscossione delle entrate la relativa assegnazione degli impegni di spesa.

Nuovo Regolamento di contabilità

Il bilancio di competenza

Il bilancio di competenza (detto anche **di diritto** o **di esercizio**) prevede le entrate che si **acquisirà il diritto di percepire** (entrate da accertare) e le spese che si assumerà l'obbligo di pagare (spese da impegnare) nel corso dell'esercizio, prescindendo dal considerare se le somme relative saranno, rispettivamente, riscosse o pagate nello stesso esercizio o successivamente. Tali somme costituiscono le **competenze**, attive o passive, dell'esercizio.

.../segue

Nuovo Regolamento di contabilità

Puro	Misto
<p>Accoglie solo ed esclusivamente i valori di entrata e di uscita riferiti ad un preciso periodo amministrativo (esempio anno n) e non considera il risultato d'amministrazione dei precedenti esercizi, che quindi ogni anno deve trovare autonoma copertura o destinazione.</p>	<p>Tiene conto del risultato di amministrazione degli anni precedenti.</p>

Nuovo Regolamento di contabilità

Il bilancio di cassa

Il bilancio di cassa (detto anche **di fatto** o **di gestione**) considera tutte le entrate e le spese che si prevede saranno **effettivamente riscosse o pagate** nel corso dell'esercizio, sia che si riferiscano ad accertamenti o impegni propri dell'esercizio stesso, sia che riguardino quelli degli esercizi precedenti.

.../segue

Nuovo Regolamento di contabilità

Il bilancio di competenza presenta il vantaggio di **individualizzare**, per così dire, l'esercizio cui le previsioni si riferiscono, fissando e tenendo separate le responsabilità dei singoli amministratori, esercizio per esercizio.

In ragione di ciò, si afferma che con il bilancio di competenza ogni esercizio finanziario assume una propria *"personalità contabile"*.

Il bilancio di cassa, invece, non precisa, né delimita i fatti amministrativi e le conseguenti responsabilità afferenti ad ogni esercizio finanziario, in quanto prevede le entrate e le spese che saranno, rispettivamente, **riscosse** o **pagate** nel corso dell'anno, indipendentemente dal considerare se le stesse si riferiscano ad accertamenti effettuati o ad impegni assunti nell'anno medesimo (**competenze**) o in esercizi precedenti, né tiene conto delle entrate e delle spese che saranno nel corso dell'esercizio, rispettivamente, **accertate** o **impegnate**, senza peraltro dar luogo a materiali **riscossioni** o **pagamenti**.

.../segue

Nuovo Regolamento di contabilità

Con il bilancio di cassa viene a vanificarsi il bilancio come strumento **flessibile**, proprio e tipico di un sistema di autonomia, che agevola e facilita sia la fase revisionale che quella di gestione. Il bilancio di cassa è, decisamente, un elemento rigido perché vincola alla riscossione delle entrate la relativa assegnazione degli impegni di spesa.

I suoi pregi sono di gran lunga inferiori ai difetti, soprattutto se rapportato al nuovo sistema di autonomia della scuola.

Nuovo Regolamento di contabilità

Redazione del PA

1) L'art. 5, comma 8 , ha inserito , dopo le parole “ predisposto dal dirigente scolastico” le parole “con la collaborazione del direttore dei servizi generali e amministrativi per la parte economico-finanziaria”.

PARERE CSPI: precisare che la competenza a redigere la relazione illustrativa è del DS con la collaborazione del DSGA

È stato mantenuto, peraltro il coinvolgimento della Giunta esecutiva.

Nuovo Regolamento di contabilità

La giunta esecutiva

Per quanto riguarda il coinvolgimento della Giunta esecutiva, riteniamo di dover evidenziare che prevedere nuovamente il coinvolgimento della Giunta per la mera redazione di apposita relazione non ha alcun senso e rappresenta solo la parvenza di un ritorno al D.I. 28/5/1975.

Infatti, all'interno del testo, la funzione della Giunta Esecutiva da organo esecutivo attuale, in attesa della riforma degli OO. CC. della scuola, perdura con una semplice funzione di organo proponente e non più di organo che predispose.

Si prefigura una Giunta Esecutiva che svolge un ruolo semplicemente notarile, cioè quello di prendere atto di un documento e di riferirne a chi di competenza ovvero al Consiglio di Istituto. In tale ottica, se è corretta questa interpretazione, la Giunta Esecutiva, a parere nostro, non avrebbe senso alcuno di esistere, in quanto assente qualunque forma di collaborazione fattiva nella predisposizione del programma annuale.

Nuovo Regolamento di contabilità

Fondo di riserva

L'art. 8 tratta del Fondo di riserva

La somma che deve essere stanziata nel fondo di riserva, non può superare il 10% della dotazione finanziaria ordinaria (il Decreto 44 prevede il 5%).

Di particolare interesse, rispetto alla gestione del Fondo di riserva, ci sembra l'art. 11, 3° comma, del regolamento con il quale si offre al Dirigente la possibilità, nel limite massimo del 10% della dotazione originaria del progetto, di ordinare la spesa per far fronte al maggiore fabbisogno da effettuarsi con carattere d'urgenza, qualora non siano esaurite le disponibilità del fondo.

Così, ad esempio, se un progetto ha una dotazione di 2.500 euro il prelievo può anche essere superiore al 10% (in teoria il prelievo potrebbe riguardare anche tutta la disponibilità del fondo di riserva) ma solo nel limite del 10%, cioè fino a 250 euro, il Dirigente può ordinare la spesa.

Era stata chiesta l'eliminazione delle parole "conformemente a quanto previsto dall'articolo 7, comma 3" ora art. 11, comma 3.

Infatti, questo esplicito riferimento all'art. 7, comma 3 (ora 11, comma 3) ha originato un equivoco, secondo il quale il prelievo dal fondo di riserva poteva essere disposto fino alla concorrenza del limite massimo del 10% del singolo progetto e/o attività.

Abbiamo visto che così non è.

Nuovo Regolamento di contabilità

Art. 10 (Verifiche, modifiche e assestamento al programma annuale)

Comma 1: In tale disposizione si prevede che il Consiglio di Istituto verifichi, entro il 30 giugno, sia le disponibilità finanziarie dell'istituto, nonché lo stato di attuazione del programma, allo specifico fine di prevedere le modifiche necessarie da apportare, comunque sulla base di apposita relazione predisposta dal dirigente scolastico e dal direttore dei servizi generali e amministrativi.

Sempre in tema di verifiche e modifiche al Programma, il comma 3 dell'art. 10, prevede che il Consiglio di Istituto, con deliberazione motivata, adottata su proposta della Giunta esecutiva o del dirigente scolastico, può apportare modifiche parziali al Programma in relazione anche all'andamento del funzionamento amministrativo e didattico generale e a quello attuativo dei singoli progetti.

Nuovo Regolamento di contabilità

OSSERVAZIONI ALL'ART. 10

Il comma 3 dell'art. 10, prevede altra soluzione (già prevista nel decreto 44) che, per certi aspetti, appare in contraddizione con quanto disposto dal secondo comma.. Analizzando , infatti, i due commi si rileva che, in buona sostanza, i contenuti di merito sui quali possono cadere le modifiche sono i medesimi, riferiti all'area didattica e a quella amministrativa.

Non si vede in tale contesto una ragione valida e convincente per questa duplice soluzione.

.../segue

Nuovo Regolamento di contabilità

Che cosa significa poi che il Consiglio può apportare modifiche parziali su proposta della G.E. o del Dirigente?

Se il Dirigente, che pure è il responsabile della gestione unitaria dell'istituzione, non formula alcuna proposta, sulla base di quale legittimazione la proposta può essere formulata dalla Giunta?

Una tale soluzione appare più come una sorta di espropriazione di competenze del Dirigente al quale, nel caso in esame, non verrebbe riconosciuto alcun potere d'azione.

E se, allo stato dei fatti, sia il Consiglio d'Istituto sia la Giunta, peraltro composti di membri di varie estrazioni, non dovessero provvedere in modo adeguato, di chi la responsabilità?

Nel caso specifico il dirigente risulterebbe del tutto estraneo ai fatti.

Nuovo Regolamento di contabilità

Considerazione finale

Altre osservazioni già a suo tempo fatte in merito al D.I. 44/2001 sono state recepite, quali ad esempio le partite di giro e il fondo delle minute spese, armonizzazione dei flussi informativi, la possibilità di stipula dei contratti di assicurazione e l'eliminazione dei commi 4 e 5 dell'art. 30 (ora art. 41) che tratta di modulistica e contabilità informatizzata.

Nuovo Regolamento di contabilità

OSSERVAZIONI DEL CSPI SULL'ART. 10

Oltre le osservazioni formulate nelle slide precedenti anche il CSPI ha formulato le seguenti sempre in riferimento all'art. 10:

- propone che la verifica sia collocata tra giugno e settembre e lasciare, come da normativa attuale del DI 44/01, che la predisposizione delle verifiche è di competenza del DSGA
- viene suggerito altresì di inserire la previsione che "il DSGA, al fine di rendere possibili le verifiche del comma 1, predisporre apposita relazione sulle entrate accertate e sulla consistenza degli impegni assunti nonché dei pagamenti eseguiti".

Nuovo Regolamento di contabilità

Alcuni rilievi del CSPI su questioni non trattate da prendere in considerazione:

- non viene affrontato il tema, ancora più urgente con la grande quantità di PON in arrivo, dell'erogazione di fondi esclusivamente a rendicontazione conclusa: la maggior parte delle scuole non può sostenere continui e importanti anticipi di cassa;
- è ancora troppo lunga la lista di operazioni di competenza del Consiglio di Istituto anche in materia contabile: su una serie di azioni è opportuno pensare a possibili ratifiche successive alle operazioni, così come previsto per le variazioni di bilancio.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

MARIO PALADINI