

# Le nuove modalità di finanziamento delle scuole

di Roberto Romito  
Responsabile Area Organizzazione e  
Comunicazione dell'Anp  
Associazione Nazionale Dirigenti e Alte  
Professionalità della scuola

Marzo 2007

1

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole Le fonti e i documenti

- La legge Finanziaria per il 2007 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 601)
- Decreto Ministeriale n. 21 del 1 marzo 2007 (decreto attuativo del comma 601)
- Nota Direzione Generale Politica Finanziaria e Bilancio del MPI, prot. n. 151 del 14 marzo 2007 (indicazioni operative)
- Decreto Legge 31 gennaio 2007, n. 7, art. 13** (deve essere convertito in legge): detrazioni fiscali per erogazioni alle scuole

Marzo 2007

2

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

Modalità di finanziamento statale alle scuole  
(art. 1, comma 601)

Finalità della norma:  
aumentare l'efficienza e la celerità dei  
processi di finanziamento a favore delle  
scuole statali

Marzo 2007

3

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

Le critiche al modello attuale da parte di un  
autorevolissimo "osservatore":

La Corte dei Conti (rapporto settembre 2004)

"l'organizzazione degli uffici periferici  
dell'amministrazione, che avrebbe dovuto  
comportare la soppressione dei provveditorati agli  
studi,  
ripropone, attraverso l'istituzione, a livello  
provinciale, dei CSA, un modello, per taluni aspetti  
analogo a quello precedente"

Marzo 2007

4

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

Le critiche al modello attuale da parte di un autorevolissimo "osservatore":

La Corte dei Conti (rapporto settembre 2004)

"difficoltà, per l'amministrazione ministeriale, nel suo complesso, a svolgere il nuovo ruolo di governo del sistema e di definizione delle politiche scolastiche all'interno di un'evoluzione del mondo della scuola, ormai caratterizzata dalla presenza di soggetti dotati di autonomia"

Marzo 2007

5

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

Le critiche al modello attuale da parte di un autorevolissimo "osservatore":

La Corte dei Conti (rapporto settembre 2004)

"...è mancata l'individuazione di adeguati percorsi informativi sull'andamento gestionale delle scuole, non certamente assicurati dalla sola attività di revisione dei bilanci ..."

Marzo 2007

6

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

Le critiche al modello attuale da parte di un autorevolissimo "osservatore":

La Corte dei Conti (rapporto settembre 2004)

"Il monitoraggio informatico sulla gestione finanziaria delle istituzioni scolastiche non è ancora affidabile per il basso livello di alimentazione ..."

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

Le critiche al modello attuale da parte di un autorevolissimo "osservatore":

La Corte dei Conti (rapporto settembre 2004)

"L'analisi dei flussi finanziari relativi alle risorse destinate alle scuole ha evidenziato lentezze e ritardi nel procedimento di assegnazione, caratterizzato peraltro dal permanere di criteri automatici che non tengono conto dell'attività programmatoria e gestionale delle scuole."

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

Le critiche al modello attuale da parte di un autorevolissimo "osservatore":

La Corte dei Conti (rapporto settembre 2004)

"La Corte ha rilevato altresì le difficoltà per le istituzioni scolastiche a gestire i propri programmi annuali ed i Piani dell'offerta formativa, sia in relazione ai ritardi e alle incertezze nell'assegnazione delle risorse, sia per il perdurare di vincoli di destinazione e per il disallineamento temporale tra anno scolastico ed esercizio finanziario"

Marzo 2007

9

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

Le critiche al modello attuale da parte di un autorevolissimo "osservatore":

La Corte dei Conti (rapporto settembre 2004)

"Sintomatica delle difficoltà è l'entità degli avanzi di amministrazione rappresentati dalla mancata utilizzazione di risorse disponibili da parte delle istituzioni scolastiche, nell'esercizio di riferimento e, talvolta, anche in quelli successivi "

Marzo 2007

10

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La Corte dei Conti ribadisce le sue critiche,  
in un secondo rapporto (febbraio 2007)

- ❑ "lentezza con cui vengono assegnate le risorse alle scuole: molto in ritardo rispetto ai tempi della programmazione"
- ❑ "i fondi sono resi disponibili di regola nel secondo semestre: in corrispondenza cioè con la fine dell'anno scolastico"

Marzo 2007

11

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La Corte dei Conti ribadisce le sue critiche,  
in un secondo rapporto (febbraio 2007)

- ❑ "i POF quindi risentono di questa problematica e la loro struttura ne è fortemente condizionata, soprattutto, per la non certezza dell'effettivo ammontare delle risorse da utilizzare"
- ❑ ne deriva che oltre alla gestione è condizionata anche la programmazione"

Marzo 2007

12

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La Corte dei Conti ribadisce le sue critiche,  
in un secondo rapporto (febbraio 2007)

- ❑ "ulteriore conseguenza è che, arrivando i fondi in ritardo, i progetti non riescono a partire, e determinano una mancata spesa.
- ❑ di conseguenza si formano consistenti avanzi di amministrazione."

Marzo 2007

13

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La Corte dei Conti ribadisce le sue critiche,  
in un secondo rapporto (febbraio 2007)

- ❑ "La presenza ormai certa di tale voce nei Bilanci delle scuole, da loro considerata come forma di "Autofinanziamento", è del tutto impropria dal punto di vista contabile,
- ❑ ma essa permette alle scuole di potersi 'gestire' nella prima parte dell'esercizio finanziario, quando ancora non dispongono delle risorse spettanti.

Marzo 2007

14

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La Corte dei Conti ribadisce le sue critiche,  
in un secondo rapporto (febbraio 2007)

- "mancanza di un monitoraggio della contabilità delle scuole (mancanza di un circuito di ritorno o feedback)
- conseguente impossibilità di trarre consapevoli valutazioni sui risultati ottenuti dall'intero sistema scolastico,
- Esiste in sostanza una cesura tra la contabilità del Ministero e quella delle Istituzioni scolastiche"

Marzo 2007

15

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La Corte dei Conti ribadisce le sue critiche,  
in un secondo rapporto (febbraio 2007)

- "E' quindi necessario creare un sistema di monitoraggio finanziario reale, in quanto si è riscontrata la ridotta utilizzabilità ed affidabilità dei dati che affluiscono ..... al sistema informativo del Ministero
- attraverso la creazione di un unico Database che fornisca una rappresentazione trasparente delle contabilità e sia in grado di gestire tutte le tipologie di spesa"

Marzo 2007

16

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La Corte dei Conti, a conclusione del secondo rapporto, rileva inoltre che:

- ❑ c'è un "appesantimento degli oneri amministrativi per le Istituzioni scolastiche"
- ❑ "non si rilevano sviluppi nella direzione dell'adozione", per le scuole, di una contabilità economica basata su "valutazioni gestionali che mirino a determinare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia delle scelte adottate"

Marzo 2007

17

Le nuove modalità di finanziamento delle scuole  
La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La Corte dei Conti, a conclusione del secondo rapporto, rileva inoltre che:

- ❑ "permane una scarsa attenzione ai risultati dei Piani dell'offerta formativa, nei cui confronti l'interesse generale appare decisamente diminuito,
- ❑ anche se essi mantengono la loro importanza, quali espressioni dell'autonomia scolastica".

Marzo 2007

18

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

### Modalità di finanziamento statale alle scuole (art. 1, comma 601)

Il Ministero istituisce, per finanziare le scuole statali, due soli fondi (compresi in una unica UPB) nel proprio bilancio: uno per le spese di personale, l'altro per le spese di funzionamento;

Modalità operative principali:

- assegnazione diretta dei fondi alle scuole;
- monitoraggio ministeriale delle spese sostenute dalle scuole.

Attuazione: D.M. n. 21 del 1.3.2007, che stabilisce criteri e parametri

Marzo 2007

19

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

### Modalità di finanziamento statale alle scuole (art. 1, comma 601)

La norma di legge mira quindi a contrastare alcune delle disfunzioni del sistema, evidenziate dalla Corte dei Conti:

- lentezza delle procedure, mediante l'assegnazione diretta dei fondi alle scuole;
- difficoltà nel governo del sistema, attraverso il monitoraggio.....

Marzo 2007

20

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

..... e consente la rimozione di alcuni dei vincoli che gravano sull'assegnazione dei fondi, attraverso l'unificazione dei capitoli di spesa del MPI.

Ciò va nella direzione della realizzazione dell'autonomia, nello spirito della Legge n. 59/1997 (art. 21, comma 5):

“La dotazione finanziaria è attribuita senza altro vincolo di destinazione che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento...”

**E' la logica del budget**

Marzo 2007

21

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

**Ma, attenzione!**

❑ la rimozione del vincolo di destinazione opera ancora solo sul versante delle entrate;

❑ sul versante delle spese, continua a rimanere una serie di vincoli di natura legislativa e contrattuale,

❑ le scuole ancora non sono in grado di allocare liberamente le risorse finanziarie, come prevederebbe la legge 59/97

Marzo 2007

22

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La nuova norma è attuata dal D.M. n. 21 del 1.3.2007 (esaminato dal successivo relatore).

### Problemi principali:

- il D.M. non prende in considerazione tutti gli importi finanziari che possono essere assegnati, ma solo quelli determinabili dal centro attraverso la fissazione di parametri certi;
- gli altri importi devono essere calcolati dalle scuole, nella compilazione del programma annuale.

Ciò perché manca ancora la conoscenza analitica e aggregata delle risultanze contabili delle scuole

Marzo 2007

23

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La nuova norma è attuata dal D.M. n. 21 del 1.3.2007.

### Problemi principali:

- è poco trasparente il criterio di assegnazione delle risorse per il funzionamento amministrativo e didattico (computato per sede e per alunno, invece che per classi, come fatto finora)

Sarebbero state necessarie maggiore chiarezza e motivazione, a causa della notevolissima sperequazione verificatasi in passato sul territorio, che non è affatto eliminata.

Marzo 2007

24

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La nuova norma è attuata dal D.M. n. 21 del 1.3.2007.

### Problemi principali: **supplenze**

- fondi per le supplenze conferite dalle scuole per la sostituzione degli assenti: le somme indicate nel decreto sono le uniche assegnate a budget e rappresentano mediamente solo il 40% della spesa storica (del bilancio dello stato) per la stessa finalità
- eventuali integrazioni saranno assegnate solo a posteriori, e comunque per un importo non superiore a quello iniziale

Marzo 2007

25

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La nuova norma è attuata dal D.M. n. 21 del 1.3.2007.

### Problemi principali: **supplenze**

- fondi per le supplenze: **le scuole, quindi possono contare con ragionevole certezza, al massimo sull'80% delle risorse ricevute in passato.**
- il rimanente 20% viene accantonato per eventuali interventi straordinari di riequilibrio, a seguito di apposita rilevazione (da parte di USR e USP)

Marzo 2007

26

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La nuova norma è attuata dal D.M. n. 21 del  
1.3.2007.

Problemi principali: **supplenze**

Siamo quindi lontanissimi dalla logica della gestione a budget, in quanto le scuole non sono messe in condizione di conoscere se ed in quale misura potranno accedere alle risorse loro necessarie.....

Ma anche e soprattutto perché.....

Marzo 2007

27

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La nuova norma è attuata dal D.M. n. 21 del  
1.3.2007.

Problemi principali: **supplenze**

.....l'assegnazione di un budget di gestione è

incompatibile con il mantenimento di un sistema di regole rigide per l'assunzione, l'utilizzo e la sostituzione del personale.

L'attuale normativa sulle supplenze andrebbe, pertanto, profondamente modificata.

Occorre una scelta finalmente politicamente chiara fra la logica del vincolo e quella della responsabilizzazione dei dirigenti

28

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La nuova norma è attuata dal D.M. n. 21 del 1.3.2007.

Problemi principali: **supplenze**  
Ma c'è anche un altro e grave aspetto.....

Da una rilevazione del MPI (resa pubblica il 22 marzo 2007) risultano "sofferenze" accumulate nei bilanci delle scuole, stimate in € 425 milioni

La maggior parte di esse (circa € 300 milioni) deriva da supplenze conferite e non liquidate per mancata assegnazione di fondi. Il resto è attribuibile a compensi per Esami di Stato e altre cause.

Marzo 2007

29

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La nuova norma è attuata dal D.M. n. 21 del 1.3.2007.

Problemi principali: **supplenze**

Poiché lo stanziamento complessivo per le supplenze per il 2007 è, nel bilancio dello Stato, all'incirca pari a quello assegnato nel 2006, il deficit delle scuole – in assenza di opportuni provvedimenti – sarà destinato ad aumentare, prevedibilmente nella stessa misura

Marzo 2007

30

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La nuova norma è attuata dal D.M. n. 21 del 1.3.2007.

Problemi principali: **supplenze**

Possibili rimedi:

- revisione della normativa sulle supplenze, alleggerendo i vincoli, anche per quanto attiene alle modalità di convocazione
- le supplenze lunghe (maternità e gravi patologie) e quelle per mandato amministrativo siano poste al di fuori del budget

Marzo 2007

31

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

La nuova norma è attuata dal D.M. n. 21 del 1.3.2007.

Problemi principali: **supplenze**

Possibili rimedi:

- stanziamento di fondi appositi e aggiuntivi rispetto a quelli previsti per il 2007, per colmare le "sofferenze" finanziarie delle scuole.

In aggiunta, andrebbe finalmente risolto il problema del pagamento della tassa sulla rimozione dei rifiuti, con l'esonero per le scuole

Marzo 2007

32

## Le nuove modalità di finanziamento delle scuole La Finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n. 296)

Se si vuole, quindi, veramente rafforzare l'autonomia occorre dare alle scuole

**risorse** finalmente **significative**

**autonomia vera**, quella di scegliere come e con quali regole e priorità utilizzarle.

Altrimenti, l'autonomia finanziaria reale di cui dispongono consisterà, come sempre, nell'affannosa ricerca degli espedienti per sopravvivere.

Marzo 2007

33

## Per completare il quadro delle novità sui finanziamenti alle scuole.....

Ultim'ora: sta per essere convertito in legge il decreto-legge 31.1.2007, n. 7 (c.d. liberalizzazioni)

I contribuenti persone fisiche possono usufruire di una detrazione d'imposta (19%) per le erogazioni liberali a favore delle scuole (statali e paritarie senza scopo di lucro), finalizzate:

- all'innovazione tecnologica,
- all'edilizia scolastica
- all'ampliamento dell'offerta formativa

Marzo 2007

34

## Per completare il quadro delle novità sui finanziamenti alle scuole.....

Ultim'ora: sta per essere convertito in legge  
il decreto-legge 31.1.2007, n. 7 (c.d.  
liberalizzazioni)

Le società e gli enti commerciali possono dedurre  
dal reddito d'impresa (per un max del 2% e fino a  
€ 70.000) le erogazioni liberali a favore delle  
scuole (statali e paritarie senza scopo di lucro),  
finalizzate:

- all'innovazione tecnologica,
- all'edilizia scolastica
- all'ampliamento dell'offerta formativa

35

## Per completare il quadro delle novità sui finanziamenti alle scuole.....

Ultim'ora: sta per essere convertito in legge  
il decreto-legge 31.1.2007, n. 7 (c.d.  
liberalizzazioni)

I soggetti che hanno effettuato le donazioni non  
possono far parte del consiglio di istituto e della  
giunta esecutiva delle istituzioni scolastiche.

Sono esclusi dal divieto coloro che hanno  
effettuato una donazione per un valore non  
superiore a 2.000 euro in ciascun anno scolastico.

Tutte le disposizioni sono in vigore già per il 2007

Marzo 2007

36