

# Relazione

Indagine su "Stato di attuazione della riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riguardo alle strutture decentrate (Uffici scolastici regionali e Centri servizi amministrativi a livello provinciale)"

Magistrati relatori  
Cons. Giovanni Coppola

Cons. Mario NispiLandi

## I N D I C E

### I N T R O D U Z I O N E

Cap.1 Il quadro sistematico

Cap.2 Valutazioni sul procedimento relativo all'istituzione e all'organizzazione degli uffici scolastici regionali e sul primo periodo di operatività dei predetti organi

Cap. 3 L'Autonomia finanziaria delle Istituzioni scolastiche e la gestione del bilancio

a) Rapporto tra il P.O.F. ed il Programma annuale nel quadro del potenziamento dell'offerta formativa

b) Problematiche sulla figura dei "Revisori dei conti" delle Istituzioni scolastiche

c) Il quadro finanziario

Cap.4 Analisi di specie sull'evoluzione delle scelte programmatiche di tre Istituzioni scolastiche

Cap.5 L'attività svolta dagli Uffici Scolastici Regionali nel primo periodo di avvio dell'Autonomia Scolastica

CONCLUSIONI

## I N T R O D U Z I O N E

Con la deliberazione n.1/2003, la Sezione del controllo ha esteso l'indagine sullo "Stato di attuazione della riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riguardo alle strutture decentrate (Uffici scolastici regionali e Centri servizi amministrativi a livello provinciale)" (indagine II.3), originariamente incentrata sui profili organizzativi e strutturali connessi con l'avvio dell'"Autonomia scolastica", agli aspetti contabili e finanziari.

Infatti, si è ritenuto, in quella sede, necessario un approfondimento sulle tendenze emergenti dalla gestione amministrativo-contabile delle Istituzioni scolastiche, disciplinata dal decreto interministeriale n.44 del 1° febbraio 2001 e, in particolare, sulla utilizzazione delle risorse finanziarie per la realizzazione del P.O.F. – Piano dell'offerta formativa, nonché sulla rilevanza e le cause degli avanzi di amministrazione presenti nei bilanci delle Istituzioni scolastiche.

Tutte le assegnazioni che pervengono, al termine di una complessa procedura, alle Istituzioni scolastiche costituiscono erogazioni per il bilancio del ministero, ma in caso di mancato impegno, nell'esercizio di competenza, permangono nel bilancio autonomo quali componenti dell'avanzo di amministrazione, senza che tale fenomeno trovi adeguata evidenza nel rendiconto del ministero, non consentendo una significativa lettura degli andamenti effettivi dell'organizzazione scolastica nel suo complesso.

In base alle suesposte considerazioni, in sede di programmazione, è sembrato persuasivo un disegno dell'indagine che, partendo dall'evoluzione dell'organizzazione strutturale, mettesse in evidenza tutte le implicazioni funzionali e la rilevanza delle peculiarità dei bilanci delle scuole e delle loro interrelazioni con il bilancio dello Stato. anche ai fini delle conseguenti valutazioni gestionali in ordine alle quali, sussiste, del resto, un ampio spazio da coprire proprio in materia di monitoraggio, controllo e valutazione.

La rilevanza della materia trattata e l'evoluzione che sta tuttora interessando, sotto il profilo ordinamentale l'istruzione scolastica e l'intero MIUR, (è stato, di recente approvato il Regolamento di organizzazione del nuovo ministero, peraltro da rivedere alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, con il D.P.R. 11 agosto 2003, n.319 ed è stata appena varato il decreto legislativo 59/04 in attuazione della legge delega 53/03 sulla "Riforma dei cicli scolastici") ha indotto la Sezione del controllo a inserire l'indagine tra quelle che, ai sensi della Deliberazione 1/2004/G, in considerazione della particolare caratteristica pluriennale e di sistema, sono destinate a proseguire anche nell'attuale esercizio finanziario, con gli opportuni ampliamenti.

La presente relazione, dunque, verte sullo "stato dell'arte" della riforma strutturale dell'amministrazione scolastica e mira a mettere in evidenza le vischiosità che hanno reso estremamente complessa la piena attuazione degli obiettivi posti in tale sede, anche per la mancanza di idonei strumenti di collegamento tra tutti gli attori del "Pianeta scuola", in un contesto caratterizzato da un accentuato pluralismo, e dall'esigenza di salvaguardare, la regolazione del sistema ed al tempo stesso l'autonomia delle Istituzioni scolastiche.

Tenendo conto di quanto sopra e dell'ampliamento dell'indagine, la prima parte della relazione ripercorre l'evoluzione del complesso quadro normativo, sistematico ed organizzativo caratterizzato da una molteplicità di iniziative non sempre tra loro coerenti e di problematica attuazione.

In particolare, nel periodo di riferimento, che va dal regolamento di organizzazione dell'area scolastica dell'attuale MIUR, varato ai sensi dell'art.75 del d.lgs.300/99; (D.P.R. 347 del 2000) ai giorni nostri, il processo di completamento dell'"autonomia scolastica" e la conseguente riforma degli organi centrali e periferici dell'allora ministero della pubblica istruzione, si è svolto in modo concomitante al più generale disegno di ridefinizione dell'intera amministrazione statale, in relazione al trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali ed al conseguente accorpamento degli apparati ministeriali. Nel medesimo periodo, inoltre, trova avvio la riforma dei "cicli scolastici" ed una serie ulteriore di interventi volti a disciplinare aspetti non secondari del sistema istruzione (parità scolastica, riforma degli esami di maturità, innalzamento del periodo dell'"obbligo", integrazione con la formazione professionale ed il mondo del lavoro).

In tale contesto, la Corte mette in evidenza la difficile gestione del sistema regolamentare e soprattutto i ritardi nell'effettivo avvio dell'"autonomia" e delle nuove strutture decentrate, fortemente condizionate, dalla precedente organizzazione, nell'attuazione delle nuove filiere procedurali.

La relazione analizza poi le particolarità della gestione del complesso sistema finanziario e contabile, imperniato su flussi finanziari intestati a normative specifiche ed oggetto dell'azione di regolazione dell'Amministrazione centrale, che trova i nuovi centri di responsabilità territoriali (a partire dall'esercizio finanziario 2002), quali ordinatori primari di spesa (gli U.S.R.), utilizza quali strumenti terminali dell'erogazione statale le "contabilità

speciali” dei C.S.A. e si completa con la gestione autonoma dei “Programmi annuali” da parte delle Istituzioni scolastiche, disciplinati da un apposito regolamento di contabilità (il D.I. 44/2000) che costituisce una fusione tra logiche pubblicistiche e privatistiche.

Il contesto appena descritto appare ricco di aspetti critici, primi fra tutti, il disallineamento tra anno scolastico ed esercizio finanziario, nonché il permanere di vincoli d’origine alla dotazione ordinaria delle scuole.

I profili programmatori, legati ai Piani per l’offerta formativa, quelli corrispondenti della rendicontazione, che ha subito notevoli ritardi per l’esercizio 2002 e non è ancora completamente a regime per il 2003 e la posizione funzionale dei “Revisori dei conti” rappresentano “focus” specifici sui quali la Corte ha operato i possibili approfondimenti, innescando un forte momento di riflessione che ha coinvolto non solo l’Amministrazione centrale ma anche tutti i dirigenti degli U.S.R., in una serie di audizioni e nella redazione di specifici referti sull’attività.

Per tali ragioni, preso atto dell’attuale precarietà del sistema conoscitivo degli andamenti gestionali della “scuola”, e al solo scopo di offrire uno spaccato della filiera composta dal “programma annuale 2002”, consuntivo per il medesimo esercizio e la successiva attività programmatoria per il 2003, la Corte ha analizzato detti documenti relativamente a tre Istituti scolastici secondari, dislocati in diverse regioni ed aventi differenti indirizzi, con un target dimensionale analogo.

Le analisi effettuate vanno considerate quale contributo metodologico agli ulteriori approfondimenti che l’Amministrazione ha, significativamente, deciso di avviare, proprio quale conseguenza di questo primo periodo d’indagine e nel quadro del proseguimento della medesima con la creazione di un apposito Gruppo di Lavoro che riunisce tutte le componenti interessate, ivi comprese le Istituzioni scolastiche.

Il quadro finanziario che viene proposto si incentra su sette aree contabili che raggruppano risorse destinate al potenziamento dell’autonomia scolastica in un’elaborazione basata su reports del MIUR, che consente, quale primo esercizio, di rappresentare su base regionale tutte le fasi necessarie per l’assegnazione delle disponibilità alle scuole.

Le prospettive per la prosecuzione dell’indagine, che si basano su attività in corso, sia dell’Amministrazione sia della Corte, sono di disporre di un monitoraggio (reso possibile dall’invio continuo di dati al sistema informativo MIUR da parte delle scuole) degli andamenti finanziari sufficientemente affidabile e tale dunque, da consentire valutazioni comparative che tengano conto dei risultati ottenuti, ricognizione questa che impegnerà gli U.S.R. e che passa necessariamente da un’analisi, da portare a sistema, dei documenti di bilancio delle scuole e dei Piani per l’offerta formativa.

## **Cap.1 Il quadro sistematico**

Gli approfondimenti istruttori connessi con lo svolgimento della presente indagine sono avvenuti in concomitanza con l’evoluzione di un complesso quadro normativo ed organizzativo che, a partire dalla seconda metà degli anni ’90, ha visto l’avvio di un radicale cambiamento non solo dell’Amministrazione dell’Istruzione e della Scuola, ma nello stesso modo di concepire la natura, le modalità e, soprattutto, le finalità di erogazione del relativo servizio.

Il quadro normativo e sistematico sul quale si riferisce nel presente capitolo, per quanto attiene alle linee generali di tendenza e che sarà di seguito approfondito ed esaminato nei suoi aspetti specifici, rappresenta non solo e non tanto lo scenario di fondo della istruttoria sin qui svolta ma, come evidenziato nella premessa, per certi aspetti, parte preponderante di una indagine nata con l'obiettivo di seguire il completamento delle attività di riordino organizzativo per valutare il grado di coerenza dei vari interventi, individuare gli elementi critici da approfondire, enucleare e far emergere linee di tendenza da correggere, selezionare le migliori pratiche amministrative da prendere ad esempio, evidenziare e dare adeguato risalto ai condizionamenti nella attività amministrativa derivanti dalla instabilità e mutevolezza di un sistema in evoluzione privo ancora di un momento unificante dei diversi aspetti, soggetti ed interessi coinvolti.

La tradizionale organizzazione gerarchica, accentrata e burocratica preposta al Governo ed alla Amministrazione del sistema istruzione, incentrata sulle articolazioni centrali e periferiche dell'omonimo ministero, [1] - solo in minima parte scalfita dai decreti delegati del 1974 che avevano conferito limitata autonomia didattica alle Istituzioni scolastiche (che si sostanziava nella possibilità di un ampio ricorso alla sperimentazione) e avviato un apertura degli organi di Governo delle scuole alle istanze sociali e territoriali ed alla partecipazione dei soggetti coinvolti direttamente nella erogazione del servizio - viene completamente ridisegnata e messa in discussione attraverso una serie di interventi normativi aventi quale comun denominatore la volontà di costruire un nuovo assetto basato sulla centralità degli istituti scolastici ai quali conferire un'ampia sfera di autonomia

Dopo l'infruttuoso tentativo operato dalla legge 537 del 1993, le linee di fondo del nuovo modello della autonomia scolastica vengono delineate dall'art. 21 della legge 59 del 1997.

All'interno di un più vasto processo di riorganizzazione dell'intero sistema formativo, la citata norma individua le modalità per il progressivo trasferimento alle Istituzioni scolastiche autonome di tutti i compiti e le funzioni in precedenza svolti dalla Amministrazione statale nelle sue articolazioni centrali e periferiche

A monte della normativa una rinnovata concezione dell'istruzione come servizio da rendere agli utenti e la necessità dunque di porre maggior attenzione alle esigenze ed alle aspettative della collettività attraverso la trasformazione delle scuole in formazioni sociali permeabili allo specifico contesto ambientale e territoriale di riferimento.

L'Istruzione, dunque, come servizio pubblico in senso oggettivo e non più solamente come uno dei tanti compiti cui deve provvedere l'apparato amministrativo dello Stato.

In tale quadro, al ministero della pubblica istruzione viene coerentemente demandato il compito di provvedere alla elaborazione di programmi indirizzi direttive di coordinamento generale finalizzate ad assicurare il Governo del sistema e la individuazione e la garanzia di livelli nazionali e unitari di fruizione del servizio

Per l'espletamento dei nuovi compiti, alle Istituzioni scolastiche viene attribuita personalità giuridica ed autonomia didattica amministrativa, gestionale, contabile patrimoniale e finanziaria.

Il successivo processo di completamento del predetto scenario mediante la emanazione della indispensabile normativa secondaria e dei conseguenti atti di riassetto della organizzazione è stato estremamente lungo e complesso.

Con il D.P.R. 233 del 1998, vengono stabiliti i criteri per il ridimensionamento ottimale delle Istituzioni scolastiche e le modalità per la determinazione degli organici di personale.

Il regolamento 275 del 1999 definisce e specifica in dettaglio i limiti, l'ambito e soprattutto i contenuti della autonomia scolastica nei suoi diversi aspetti. L'art. 3 in particolare, individua nel piano di offerta formativa (POF) il fondamentale documento esplicativo della identità culturale e progettuale di ogni singola scuola che ricomprende e riconduce ad unità di scopo le attività curricolari quelle extracurricolari formative ed educative individuando altresì coerenti interventi amministrativi e gestionali.

Le istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile degli istituti vengono successivamente approvate con decreto interministeriale (Pubblica Istruzione - Tesoro) n. 44 del 1° febbraio 2001, cui segue un vero e proprio manuale operativo destinato ai dirigenti scolastici.

I principi fondanti dell'ordinamento contabile delle scuole, che combina e giustappone istituti tipici della contabilità di stato con modelli gestionali privatistici, sono la necessaria impostazione dei documenti contabili riferiti ad un esercizio finanziario, coincidente con l'anno solare, in termini di competenza, la possibilità di considerare l'avanzo di amministrazione realizzato in ciascun esercizio quale prima posta di entrata per il successivo bilancio, e quale momento di chiusura il controllo di regolarità amministrativo contabile e di coerenza della spesa con i contenuti del programma annuale e del POF, affidato ad un collegio di revisori composto da tre membri nominati rispettivamente dal ministero dell'istruzione, da quello dell'economia e delle finanze, e dagli enti locali interessati.

E proprio il rapporto tra il POF ed il programma annuale rappresenta, tutt'ora, uno dei momenti critici del sistema in relazione, ma non solo, al diverso arco temporale di riferimento dei due strumenti.

Il conferimento della qualifica dirigenziale ai capi di istituto, conseguenza necessaria dell'attribuzione a questi ultimi di compiti e funzioni manageriali ed assunzione delle connesse responsabilità, viene disciplinato dalla successiva legge n. 59 del 1997 che si dà, altresì, carico della relativa copertura finanziaria.

La concreta attuazione della predetta previsione avviene attraverso la modifica all'accordo del 25 novembre 1998 che individua i comparti di contrattazione e, successivamente con il primo accordo collettivo normativo ed economico relativo al quadriennio 1998-2001 riferibile alla neo istituita area della dirigenza scolastica.[2]

Completata, in tal modo, la definizione dell'architettura generale del modello autonomistico, il decreto legislativo 300 del 30 luglio 1999 prevede, all'art. 75, al fine di consentire l'immediato avvio della autonomia scolastica partire dall'anno scolastico 2000-2001, una specifica delega per l'emanazione immediata di un regolamento di organizzazione dell'apparato ministeriale, con particolare riferimento agli uffici periferici, i cui compiti rientrano maggiormente tra quelli oggetto di trasferimento alle scuole. Delega attuata con l'emanazione del D.P.R. 347 del 2000, che rappresenta la normativa vigente in materia di organizzazione al momento di avvio della presente indagine.[3]

Quanto sopra esposto non esaurisce affatto, peraltro, la ricostruzione in termini sistematici dei diversi interventi che nel periodo di riferimento hanno interessato la scuola e l'istruzione in genere, sia con riferimento al momento organizzativo, sia per quanto attiene allo stesso oggetto e ai contenuti del servizio da rendere.

Sotto il primo profilo, il processo di riordino dell'Amministrazione scolastica avviato con il D.P.R.347, che a sua volta necessitava di ulteriori provvedimenti secondari di attuazione viene, come era prevedibile ipotizzare, a svolgersi in concomitanza ed in parallelo, con il più generale riordino dell'intera Amministrazione statale connesso con la individuazione di un nuovo riparto di competenze tra stato regioni ed enti locali e destinato a portare, a breve, ad un drastico ridimensionamento nel numero dei ministeri e ad un accorpamento delle residue funzioni statali.

L'emanazione del nuovo, ma, a sua volta, non definitivo, regolamento di organizzazione del nuovo ministero dell'istruzione, dell'università, e della ricerca, avvenuto a conclusione di un complesso procedimento caratterizzato da ripensamenti e modifiche, ha rappresentato, del resto, per l'Amministrazione l'occasione per correggere talune palesi incongruenze emerse nel precedente assetto organizzativo. Ed è significativo che il nuovo testo per taluni aspetti riprenda il contenuto di osservazioni e giudizi critici emersi nel corso della presente istruttoria realizzando in tal modo un importante e immediato momento di feed-back della attività di controllo successivo sulla gestione.

Sotto altro aspetto, il periodo di riferimento della presente relazione vede lo svolgimento della complesse vicende riguardanti il riordino dei cicli scolastici.

L'originaria impostazione della materia contenuta nella legge quadro n. 30 del 2000, viene abbandonata e disattesa dall'attuale nuovo Governo attraverso il ritiro dei conseguenti procedimenti attuativi già a all'esame del competente ufficio di controllo preventiva. Contestualmente viene riaperto un ampio dibattito nel Parlamento e fra gli addetti ai lavori per la definizione di una nuova strategia in materia che culmina nella recente approvazione della legge delega 28 marzo 2003, n. 53 e del primo decreto legislativo (il d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59), al quale dovranno seguire altri decreti legislativi[4] cui dovranno seguire i conseguenti decreti delegati.

Al di là di ogni valutazione di merito sui contenuti della nuova legge delega, che esula dall'oggetto specifico della presente indagine, sono peraltro evidenti i punti di contatto con le problematiche all'esame, sia in relazione alla necessità di ridefinire il contenuto dell'autonomia delle diverse tipologie di istituti, in connessione con il riordino dei cicli e di una radicale ridefinizione dei curricoli didattici, sia con riferimento alla necessità di intervenire nuovamente sull'organizzazione centrale e periferica della Amministrazione statale per renderla maggiormente funzionale al nuovo contesto di riferimento.

Un'indicazione un'ulteriore conferma della ridefinizione dei compiti dello Stato e dell'emergere di nuovi soggetti portatori di interessi da comporre in un più ampio quadro complessivo, era già rinvenibile nel è dato dal contenuto della legge N. 62/ del 2000 in materia di parità scolastica e di diritto allo studio che all'art. 1 introduce l'innovativo scenario del sistema nazionale di istruzione destinato a costituire lo sfondo e il nuovo più ampio contesto di riferimento di ogni successivo intervento statale in materia e, non a caso, nella denominazione del nuovo Ministero scompare l'aggettivo "pubblica" davanti al sostantivo "istruzione".

Seppure marginale per i temi trattati nella presente relazione, la legge 62 fa emergere nuovi soggetti, nuovi interessi, nuove autonomie in una materia già estremamente complessa e ribadisce allora ancor più la necessità di un recupero di progettualità e della individuazione di adeguati strumenti, percorsi e procedure per il Governo del nuovo sistema scolastico nazionale.

L'ulteriore, ma non ancora definitiva evoluzione del quadro di riferimento della riforma del sistema istruzione vede la costituzionalizzazione delle autonomie scolastiche[5] le cui competenze rappresentano un limite alla attività normativa e amministrativa dello Stato e delle regioni, all'interno di un riparto di competenze che vede comunque un ulteriore arretramento anche in materia di istruzione della sfera di attività statale e una connessa maggior partecipazione delle regioni, ben al di là del riparto operato dal D.L.vo 112 del 1998 sulla falsariga del quale era stata più o meno coerentemente modulato un riassetto organizzativo, ora nuovamente da definire.

All'interno di un sistema in cui le regioni e gli enti locali vengono ad assumere compiti non solo strumentali alla erogazione del servizio scolastico, in quanto chiamate a concorrere alla stessa attività di progettazione e programmazione degli interventi in materia per il necessario raccordo con le specifiche esigenze e necessità di ciascun singolo territorio, si ripropone allora l'ipotesi di un trasferimento alle regioni delle nuove strutture decentrate del ministero, originariamente, dimensionate, del resto, a livello regionale e dotate di ampia autonomia organizzativa, proprio al fine favorire una loro, quanto più possibile indolore, separazione dal corpus dell'Amministrazione ministeriale.

Traendo, per quanto possibile, delle conclusioni in relazione ad un processo, o meglio ad una serie di processi, tutt'altro che conclusi e sviluppatosi in assenza della individuazione precisi punti di riferimento, talune considerazioni emergono, tuttavia, con estrema chiarezza.

La presa d'atto, innanzitutto, di un sistema sempre più caratterizzato da un accentuato policentrismo autonomistico, in cui operano soggetti titolari, sia pur con diverso titolo e grado e con maggior o minor intensità, di una posizione di autonomia, di una sfera di competenze ed attribuzioni, non comprimibile.

Derivano da quanto sopra due corollari solo apparentemente in contrasto tra loro.

Da una parte la necessità di assecondare il processo di arretramento della Amministrazione dello Stato ancora rallentato dai condizionamenti derivanti da un organico sovradimensionato rispetto ai nuovi compiti e non riqualificabile nella sua interezza e in tempi brevi per l'esercizio dei nuovi compiti di programmazione, valutazione e indirizzo che presuppongono, in parte, la acquisizione di professionalità nuove e diverse e, comunque, non sono tali da giustificare il mantenimento, sia pur sotto altro nome, delle vecchie strutture, di procedure ed approcci culturali ormai superati.

Sul punto appare sufficiente il richiamo alle vicende che hanno accompagnato la riorganizzazione dell'Amministrazione periferica, con il sostanziale abbandono di un modello incentrato a livello provinciale sui CIS, organi di supporto alla autonomia composti da personale della scuola e non appartenente alla burocrazia ministeriale e la riproposizione, con l'istituzione dei C.S.A., di strutture analoghe ai provveditorati cui è stato conferito, in un secondo momento, il rango di uffici di livello dirigenziale.

La stessa struttura degli U.S.R., per taluni aspetti, riproduce su scala ridotta un modello simile a quello di un dipartimento ministeriale.

Dall'altra l'esigenza di recuperare forme di controllo e governo del sistema al fine di evitare una deriva autonomistica priva di qualsiasi criterio ordinatore.

Solo la creazione di una rete di rapporti tra i diversi soggetti coinvolti nel sistema, a tutt'oggi non adeguatamente sviluppata, consente infatti di attivare i necessari flussi informativi necessari per un'azione di coordinamento.

L'ossimoro e l'apparente paradosso rappresentato dalla necessità di introdurre una gerarchia tra le diverse autonomie esistenti nel sistema dell'istruzione può, del resto, essere facilmente superato se si ha riguardo non alla posizione istituzionale del singolo organo o ufficio ma alla importanza ed alla centralità delle funzioni attribuite dalla normativa.

La nuova ripartizione di competenze, all'interno del sistema istruzione nel suo complesso postula necessariamente l'esigenza di un riappropriamento dei compiti, sinora scarsamente praticati, a causa anche delle difficoltà derivanti dal precedente assetto organizzativo, di impostazione di una coerente strategia di intervento nel settore, che presuppone una preliminare attività di valutazione di tutti gli aspetti connessi con l'istruzione.

E quanto sopra, comporta necessariamente un rapporto con le diverse autonomie, da attivare, peraltro, attraverso la ricerca di strumenti compatibili ad evitare invasioni nella specifica area riservata dei diversi soggetti.

Il mancato esercizio di tale attività di necessario controllo e valutazione, non può giustificarsi con la peculiarità del modello autonomistico voluto dal legislatore.

E, del resto, la teoria generale, e il concreto dispiegarsi dell'ordinamento giuridico già conoscono modelli organizzativi analoghi a quello dell'autonomia scolastica, ben potendo i rapporti fra l'Amministrazione statale, nelle sue articolazioni centrali e periferiche, e gli istituti scolastici essere regolamentata attraverso l'adozione di strumenti già sperimentati e praticati con riferimento agli enti strumentali, anche nel caso in cui questi ultimi siano dotati di personalità giuridica (cosiddetti Enti-Organo).

Sotto tale profilo il momento di chiusura dell'ordinamento non può essere esclusivamente ravvisato, da una parte in formali controlli di regolarità amministrativo contabile sui bilanci delle scuole e, dall'altra, nell'attività di valutazione dell'INVALSI, ente, a sua volta, autonomo nella esplicazione della propria attività di ricerca e che ha come precipuo campo di indagine quello della valutazione, a livello aggregato e in un arco temporale estremamente lungo, della efficienza ed efficacia della spesa scolastica, anche attraverso gli opportuni confronti a livello internazionale.

Sul punto l'istruttoria ha evidenziato, ad esempio, come il "concetto di spesa per l'istruzione" che rappresenta la base, per le successive elaborazioni dell'INVALSI[6] attinge al complesso delle risorse disponibili (provenienti da Stato, altri enti pubblici e privati, sponsors e sistema-famiglie) e si pone dunque ad un livello diverso rispetto all'esigenza di un'analisi disaggregata delle diverse destinazioni che i singoli Istituti scolastici possono dare (o in taluni casi addirittura non dare) alle somme loro assegnate.



L'unica via praticabile appare allora quella della individuazione - alla quale l'attività della Corte ha dato un importante contributo, favorendo e attivando il confronto delle diverse esperienze - di un sistema realmente integrato di controllo, al momento ancora in gran parte lacunoso, con riferimento soprattutto alla mancata attivazione di un reale controllo di gestione sulla attività degli Istituti scolastici.

Al riguardo, centrale si appalesa il ruolo degli Uffici scolastici regionali, la cui ragion d'essere e la cui attuale collocazione a livello statale, si giustifica solo se correlata alla capacità di veicolare informazioni ed effettuare valutazioni da trasmettere all'Amministrazione centrale sul funzionamento del sistema scuola nel territorio di competenza; Amministrazione centrale, che a propria volta deve coerentemente attrezzarsi per dare adeguato seguito alle informazioni e valutazioni ricevute, trasformandole negli indispensabili per una rinnovata capacità progettuale.

L'iniziale deficit informativo da parte dell'Amministrazione centrale sulla attività svolta dagli uffici regionali, con particolare riferimento ai controlli ed alle verifiche da questi effettuati sul concreto operato delle singole scuole, rischiava di essere colmato attraverso l'avvio di episodici progetti-pilota incentrati sulla attivazione di rapporti diretti tra gli organi centrali del Ministero e le singole scuole. La Corte ha contribuito alla correzione di tale tendenza, promuovendo l'avvio di un bench-marking a tutto campo sull'operato e sulle azioni comunque intraprese dagli uffici regionali in un contesto operativo e ambientale non facile.

E proprio tale percorso, se perseguito con coerenza, appare indispensabile per l'individuazione delle migliori pratiche amministrative da proporre quale esempio per la creazione di un modello omogeneo di azione amministrativa e a realizzare, in tal modo, i presupposti per un più efficace svolgimento dei residui ma determinanti compiti dello Stato in materia di istruzione.

## **Cap.2 Valutazioni sul procedimento relativo all' istituzione e all'organizzazione degli uffici scolastici regionali e sul primo periodo di operatività dei predetti organi**

Completato il sistema normativo e delineato il quadro di riferimento dell'autonomia scolastica, l'art. 75 della legge 300 del 1999, contiene una specifica delega al Governo al fine di provvedere immediatamente e in tempi brevi al riordino della Amministrazione centrale e soprattutto periferica del ministero della P.I. al fine di consentire l'avvio del nuovo sistema dell'autonomia a partire dall'anno scolastico 2000/2001.

Ed in effetti l'organizzazione all'epoca vigente non era assolutamente coerente con il nuovo scenario con particolare riferimento alla rete territoriale, incentrata all'epoca sui Provveditorati agli Studi i cui compiti avrebbero dovuto essere trasferiti alle scuole.

Proprio in relazione alla predetta esigenza il legislatore ha quindi disposto una sorta di anticipo del più generale processo di riorganizzazione di tutte le amministrazioni dello Stato, che, a breve, avrebbe dovuto comportare un accorpamento delle strutture ministeriali e, quindi, la connessa necessità di una rimodulazione dell'assetto organizzativo.

Tale processo, che prevedeva, tra l'altro, l'accorpamento in un'unica struttura dei compiti in materia di istruzione università e ricerca, presentava tempi necessariamente lunghi di attuazione, incompatibili con l'esigenza, ormai improcrastinabile, essendo trascorsi oltre

due anni dall'emanazione della legge 59 del 1997 di avviare il funzionamento dell'autonomia scolastica.

Il regolamento previsto dall'art. 75 concerne, quindi, la riorganizzazione della struttura amministrativa centrale deputata alle funzioni in materia di Istruzione.

La scelta normativa di anticipare la riforma organizzativa, per taluni aspetti necessitata, scontava, peraltro, il rischio della sovrapposizione di due diversi percorsi di riforma.

A ben vedere, peraltro, una riorganizzazione concernente in massima parte l'organizzazione degli uffici periferici dell'Istruzione, ben poteva rappresentare la realizzazione di un tessuto connettivo stabile anche nella imminente nuova configurazione del Ministero considerato che le due Amministrazioni dell'Università e della Ricerca, destinate a confluire nel nuovo dicastero, non avevano, all'epoca, né si prevedeva avessero Organi periferici.

I presupposti per il buon fine degli obiettivi prefissati risiedevano nella capacità di una drastica accelerazione dei tempi e, soprattutto, della creazione di un modello già di per sé completo e compatibile per un suo inserimento senza traumi all'interno del nuovo quadro sistematico che a breve si sarebbe presentato.

La predetta delega viene attuata con l'emanazione del D.P.R. n. 347 del 2000.[7]

In materia di organizzazione degli Uffici Scolastici Regionali il D.P.R. 347/2000 poneva i seguenti principi fondamentali.

In primo luogo viene espressamente stabilito che i nuovi uffici scolastici regionali siano sottratti e svincolati dagli uffici territoriali del Governo (U.T.G.) al fine di garantire una sfera di autonomia in relazione ai compiti da svolgere.

La seconda fondamentale scelta è quella di collocare l'organizzazione periferica a livello regionale.

Tale fondamentale e innovativa scelta in relazione alla precedente organizzazione incentrata sui Provveditorati agli Studi con circoscrizione a livello provinciale risulta basata su tre ordini di motivazioni. In primo luogo la necessità di rimarcare anche formalmente un forte momento di rottura con il sistema precedente al fine di evitare ogni possibile confusione, soprattutto sul piano operativo, con le vecchie strutture e sottolineare la diversità di compiti di funzioni e, soprattutto di ruolo e di posizione istituzionale dei nuovi organi periferici.

Forte era anche l'esigenza di creare un sistema, anche geograficamente lontano dalle scuole per evitare il rischio che un'eccessiva vicinanza potesse riproporre il precedente modello dei Provveditorati.

Infine, in un quadro normativo e sistematico ancora profondamente incerto la collocazione a livello regionale consentiva la creazione di strutture già predisposte per un eventuale trasferimento alle regioni, senza la necessità di ulteriori interventi sull'organizzazione.

In coerenza con la fondamentale scelta di trasferire a livello regionale il centro di gravità degli Uffici periferici, il D.P.R. 347 del 2000 prevede un livello dirigenziale generale degli U.S.R. destinati a costituire l'unico centro di spesa e di responsabilità sul territorio.

Nonostante le evidenti esigenze di garantire una immediata operatività ai predetti Uffici regionali, il D.P.R. 347 delinea una serie di ulteriori passaggi per completare il quadro organizzativo estremamente complesso e, per taluni aspetti, non in linea con le previsioni in materia di procedimento organizzativo contenuto nel d.lgs 29 del 1993.

Particolarmente difficile si rileva fin dall'inizio il coordinamento fra la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 5, che, con riferimento alla individuazione degli uffici dirigenziali di primo livello e dei loro compiti, richiama correttamente la procedura prevista dall'art. 17, comma 4 bis, lettera e, della legge 400 del 1988 ss.mm. (necessaria emanazione di un decreto ministeriale di natura non regolamentare) e la specifica disposizione contenuta nell'art. 6, commi 2 e 7, che, viceversa, conferiscono al Dirigente preposto a ciascun ufficio un ampio e inusitato potere di auto-organizzazione comprendente anche la possibilità di istituire a livello provinciale e sub provinciale servizi di consulenza e supporto alle Istituzioni scolastiche

Una lettura sistematica di tali due, solo apparentemente antinomiche, disposizioni normative, avrebbe comportato, nel rispetto dei principi generali in materia[8] che, il decreto ministeriale di organizzazione precedesse necessariamente e rappresentasse il quadro generale della successiva attività organizzativa del dirigente limitata alla organizzazione e all'individuazione delle competenze degli uffici non aventi rilevanza esterna e, quindi, di livello non dirigenziale. E tale, del resto, avrebbe dovuto essere anche la configurazione delle strutture provinciali di supporto e consulenza alle scuole.

In realtà la procedura seguita per il completamento dello scenario organizzativo degli U.S.R. è avvenuta attraverso un percorso del tutto singolare e attivato in assenza di una specifica copertura normativa di fonte primaria sul punto.

Il successivo momento del procedimento è rappresentato dalla emanazione, sentite le organizzazioni sindacali aventi titolo a partecipare alla contrattazione è l'emanazione del D.M. 30 gennaio 2001: tale provvedimento ai, sensi della citato art. 17 comma 4 bis della legge 400 del 1988, (espressamente richiamato nelle premesse) avrebbe dovuto contenere l'individuazione del numero e delle competenze degli uffici dirigenziali di 1a fascia, mentre nella realtà si limita a dare atto dei risultati del censimento dei dirigenti inseriti negli specifici ruoli e ad effettuare un vincolante ripartizione degli stessi tra i vari Uffici Regionali.

Per quanto attiene agli aspetti più specificatamente organizzativi, viene contestualmente disposta (art. 3) una delega in bianco ai dirigenti regionali, fortemente condizionata peraltro proprio dalla necessità di trovare comunque una adeguata collocazione a tutti i dirigenti assegnati.

Un evidente esempio di programmazione rovesciata ed autoreferenziale fortemente condizionata dalle difficoltà ad attuare una politica del personale coerente con le necessità di rimodulare l'organizzazione, tale da far dipendere la stessa articolazione degli uffici e la individuazione delle funzioni da svolgere dalla consistenza di un organico assunto quale immodificabile momento centrale del procedimento: lo stesso, non previsto, coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nella determinazione del contenuto di un

provvedimento organizzativo è sintomo evidente dei condizionamenti presenti nella materia.

Peraltro, proprio, al fine di evitare il rischio di una estrema disomogeneità dei modelli prescelti, a parità di funzioni e compiti da svolgere, prima dei decreti dirigenziali di articolazione degli uffici si è inserito un ulteriore momento procedimentale costituito da un protocollo d'intesa tra il ministero della pubblica istruzione e le organizzazioni sindacali di categoria, sancito da un accordo in sede di conferenza unificata Stato-Regioni, al fine di delineare le linee-guida di articolazione degli uffici scolastici regionali.

L'unico appiglio normativo per giustificare tale ulteriore momento procedurale può essere rinvenuto nell'art. 6, comma 2, del D.P.R.347/ 2000 che prevedeva di sentire le regioni sulla ipotesi di ulteriore articolazione sul territorio (originariamente finalizzata al limitato fine di realizzare strutture di supporto alla autonomia scolastica)

Nella nota con la quale il predetto accordo viene inviato a tutti i direttori degli uffici scolastici regionali viene sottolineata la necessità di garantire l'omogeneità dei moduli organizzativi e di stabilire quindi linee generali condivise, destinate a rappresentare il comune punto di riferimento per l'articolazione degli uffici sull'intero territorio nazionale fermo restando il richiamo alla necessaria flessibilità per adeguare un modello generale alla concreta situazione specifica di ciascuna regione.

Pur tenendo conto di quanto sopra, il predetto protocollo d'intesa rappresenta, comunque, un atto assolutamente atipico nel panorama dei provvedimenti organizzativi previsti nel nostro ordinamento, considerato che l'organizzazione degli uffici è materia riservata a fonti di livello legislativo regolamentare e amministrativo, ben individuate e che, comunque un atto d'intesa fra l'Amministrazione statale e le organizzazioni sindacali e le autonomie locali non può aver effetti vincolanti e riflessi immediati sulla creazione di nuovi uffici pubblici.

Sul piano dell'opportunità, il predetto atto viene, peraltro, a colmare il vuoto che si era formato tra il regolamento governativo e i decreti dirigenziali, considerato che come detto il decreto ministeriale, per quanto attiene agli U.S.R., si era limitato a stabilire il numero massimo dei dirigenti non generali da utilizzare in ciascuna struttura, e a delineare in qualche modo un quadro di riferimento, per supportare l'attività dei dirigenti regionali che, altrimenti, anche in relazione alla loro recente nomina, e alla stessa novità dei compiti attribuiti agli uffici, non avrebbero avuto punti fermi per impostare l'organizzazione degli uffici.

Il predetto protocollo, proprio perché frutto di una duplice intesa, avrebbe dovuto rappresentare, comunque, un vincolo forte nei confronti dei singoli direttori regionali, con limitate possibilità di scostamenti dal quadro delineato.

Le linee-guida di articolazione prevedono sia l'organizzazione per funzioni di ciascuna direzione regionale, sia l'articolazione degli U.S.R. sul territorio.

Con riferimento al primo aspetto, il documento contiene innanzitutto l'individuazione per ciascuna direzione generale di 5 specifiche aree funzionali senza, peraltro, chiarire se si tratti nella specie di un mero accorpamento di funzioni omogenee o se le predette aree siano destinate a rappresentare tutti o, quantomeno, i principali uffici di livello dirigenziale non generale.

Non si evince inoltre, con chiarezza, il rapporto tra aree funzionali ed unità organizzative – definite, queste ultime, come strutture stabili deputate a garantire il perseguimento di obiettivi connessi alle missioni principali di ciascuna direzione regionale- e fra queste ultime e gli uffici, i quali “rappresentano strutture organizzative complesse responsabili del perseguimento di un sistema di obiettivi integrato, alle dirette dipendenze del direttore regionale”.

Presso ciascuna direzione regionale le linee-guida prevedevano, inoltre, la costituzione di 2 organi collegiali previsti rispettivamente dall’art. 75, comma 3, del d.lgs. 300 del 1999 e dall’art. 4 del d.lgs. 30 giugno 99 n. 233.

Veniva infine stabilito che, per il perseguimento della propria missione, ciascun direttore regionale potesse avvalersi dell’istituto regionale di ricerca educativa.

Con riferimento alla organizzazione sul territorio le linee-guida ampliano notevolmente la previsione contenuta nel D.P.R. 347/2000 che consentiva tale formula organizzativa solo ed esclusivamente con riferimento ai servizi di supporto e consulenza alle Istituzioni scolastiche.

Viene infatti suggerita la possibilità di una duplice articolazione a livello provinciale.

La prima filiera territoriale, non prevista dal regolamento 347 del 2000, è rappresentata dai C.S.A. (Centri servizi amministrativi), destinati a svolgere parte dei compiti operativi in precedenza di competenza dei soppressi provveditorati agli studi, compiti, ormai trasferiti alle Istituzioni scolastiche, peraltro non al momento adeguatamente attrezzate per il loro svolgimento (attività di accoglienza, informazione al pubblico, acquisizione di pratiche amministrative, rilascio di certificati.)

La responsabilità dei C.S.A. avrebbe dovuto essere affidata ad un funzionario di area C con possibilità di elevare l’ufficio a livello dirigenziale solo nel caso eccezionale di raggruppamento di almeno 3 centri. Del resto, lo strumento delle linee-guida era inidoneo alla istituzione di uffici aventi il predetto livello, al di là di ogni considerazione sulla necessità di coprire i costi di un eventuale diversa scelta.

Le funzioni di supporto all’autonomia scolastica, le uniche, come detto, per le quali il D.P.R. 347 prevedeva la possibilità di un’articolazione territoriale, vengono affidate dalle linee-guida ai C.I.S. (centri di servizio per le Istituzioni scolastiche), altrove denominati, peraltro, centri intermedi di servizio o centri integrati di servizi.

I C.I.S. vengono espressamente definiti nelle linee-guida come la cerniera tra il sistema pubblico e quello dell’autonomia scolastica organizzato su moduli, in parte privatistici, e finalizzato all’erogazione del servizio.

Si tratta, fondamentalmente, di un organismo “di service” per citare letteralmente le linee-guida sul punto. Un modello organizzativo, dunque, innovativo, inconsueto per la Pubblica Amministrazione proiettato, con un’organizzazione estremamente flessibile, a fornire tutta la consulenza e gli ausili necessari a “far crescere una cultura dell’autonomia scolastica come responsabilità professionale delle scuole”.

Le linee-guida raccomandano l'istituzione di un numero di C.I.S. almeno pari al numero delle province con possibilità di una ulteriore articolazione sub-provinciale.

L'organizzazione dei predetti centri avrebbe dovuto essere estremamente flessibile ed avvenire attraverso l'utilizzazione, a tempo determinato, (concetto diverso dal contratto a tempo determinato la cui previsione è riservata alla contrattazione collettiva) prevalentemente di docenti e dirigenti scolastici (personale della scuola, non appartenente, quindi, alla burocrazia ministeriale) proprio per garantire uniformità di cultura ed esperienze con quanti operano all'interno nei singoli istituti scolastici.

Il modello ha peraltro vita brevissima. Con successivo D. M. 21 dicembre 2001, "ritenuto che, ai sensi di quanto stabilito nel D.P.R. 347 del 2000 e nelle citate linee-guida l'esercizio delle funzioni amministrative degli uffici regionali è affidato a livello provinciale e sub-provinciale ai C.S.A."- così testualmente si legge nelle premesse del citato provvedimento - viene disposta la sospensione dei C.I.S..

Il predetto decreto ministeriale dispone, altresì, in assoluta controtendenza rispetto alle linee-guida, che i C.S.A. vengano di regola affidati a dirigenti di seconda fascia, prevedendo, in caso di carenza di personale di qualifica dirigenziale, un ricorso generalizzato all'istituto della reggenza, ovvero, solo quale ipotesi residuale, il loro affidamento a funzionari amministrativi.

Non risulta che il predetto decreto emesso dal Ministro ed avente indubbio carattere di direttiva generale per l'organizzazione amministrativa sia stato inviato al competente ufficio della Corte dei conti per il visto e la registrazione.

Sul punto va osservato che la giurisprudenza della Sezione del controllo è estremamente restrittiva circa la possibilità nell'ordinamento attuale, di un generalizzato ricorso all'istituto della reggenza o all'assegnazione di più incarichi ad un medesimo dirigente.

La soppressione dei C.I.S. e il conferimento del livello dirigenziale ai C.S.A. suscitano notevoli perplessità, in considerazione della sostanziale modifica apportata, con decreto ministeriale, ad una fonte di livello superiore (il D.P.R. 347 del 2000 prevedeva, infatti, i C.I.S. e non i C.S.A.), sia in relazione alle motivazioni, riportate testualmente che, fanno riferimento ad una diversa scelta già contenuta nelle linee-guida, che, lungi dal sopprimere i C.I.S., ne esaltavano invece il ruolo e la funzione.

Successivamente a tale decreto ministeriale, e, fortemente condizionati dal contenuto di quest'ultimo, sono stati in prosieguo emanati i decreti direttoriali concernenti articolazione degli U.S.R..

Dall'esame dei diversi provvedimenti emerge una elevata disomogeneità organizzativa e la diversa interpretazione e applicazione data alle linee-guida per l'organizzazione. Disomogeneità che si ravvisa, altresì, nel comportamento degli uffici in relazione alla necessità di sottoporre o meno i predetti atti a controllo preventivo di legittimità, procedura attivata solo in casi assolutamente sporadici.

Al fine di evidenziare tale tendenza di seguito viene riportato e commentato in dettaglio il contenuto di tre diversi decreti direttoriali concernenti rispettivamente Lazio, Liguria e Campania.

Con riferimento alla organizzazione della Direzione Regionale nel Lazio è prevista una sostanziale identificazione delle aree con gli uffici, aree che, peraltro, divengono 8 a fronte delle 5 previste nelle linee-guida.

Il decreto organizzativo della Liguria non considera le aree limitandosi ad articolare la struttura in 8 uffici di livello dirigenziale non generale.

Per la Campania viene adottato un terzo, ulteriore, modello in cui gli uffici sono raggruppati in 7 aree, senza però che queste ultime abbiano una loro specifica evidenziazione quali strutture organizzative, all'interno della linea gerarchica. Né, d'altro canto, ciò sarebbe stato possibile atteso che non è prevista alcuna posizione dirigenziale intermedia fra il direttore regionale (dirigente generale) e gli uffici, affidati ad un dirigente di prima fascia.

Estremamente disomogenea appare, inoltre, l'individuazione dei compiti attribuiti a ciascuna minore articolazione dell'ufficio.

Per quanto attiene all'ulteriore decentramento degli U.S.R., il decreto direttoriale per il Lazio, dopo aver fatto un riferimento alla normativa vigente in materia, (non specificatamente indicata), prevede l'istituzione di 6 C.S.A., uno in ciascuna provincia e due a Roma e la collocazione a livello dirigenziale dei centri, senza alcun riferimento ai C.I.S..

Per la Liguria si prevede, genericamente, l'istituzione di non meglio specificati uffici territoriali, uno per ciascuna provincia, da affidare a dirigenti di prima fascia, ma a titolo di reggenza, a soggetti, quindi, già titolari di uno degli uffici in cui si articola la direzione regionale.

Il decreto direttoriale contiene altresì un indiretto riferimento ai C.I.S., considerato che ad uno degli Uffici della Direzione regionale viene attribuito il compito di coordinare i predetti Centri già istituiti, ma mai attivati.

Il decreto direttoriale per la Campania prevede l'istituzione di ben 14 C.S.A., due per le province di Avellino e Benevento, tre a Caserta e Salerno e quattro a Napoli, la cui titolarità viene affidata a dirigenti di prima fascia.

Il predetto decreto prevede, inoltre, l'istituzione di 10 C.S.I. (centri servizi per le Istituzioni scolastiche), con competenze analoghe a quelle dei soppressi C.I.S., affidati, in alternativa, ad un dirigente dei ruoli tecnici dell'Amministrazione, o ad un dirigente scolastico.

A fini di completezza, le principali scelte organizzative adottate dai dirigenti dei diversi U.S.R. vengono sinteticamente riassunti nella seguente tabella.

Parallela e concomitante rispetto al processo di completamento dell'organizzazione degli U.S.R., in attuazione del D.P.R. 347 del 2000, si svolge, nel periodo di riferimento, l'attività preparatoria alla emanazione del regolamento organizzativo del nuovo dicastero dell'Istruzione Università e Ricerca nel frattempo istituito. E fin dall'inizio vengono messe in discussione le stesse scelte di fondo e la stessa impostazione del precedente regolamento.

Il nuovo regolamento viene emanato con notevole ritardo rispetto alle previsioni del decreto legislativo 300 del 1999, anche in relazione all'intervenuto parziale rifiuto di visto da parte della Sezione del controllo sull'originario schema del provvedimento.[9]

In relazione all'importanza delle parti ritenute non conformi a legge dalla Sezione del controllo, l'Amministrazione decide di procedere ad una completa ridefinizione dei contenuti del regolamento, approvato con D.P.R. 11 agosto 2003 n.319.

Con riferimento all'organizzazione periferica[10] del ministero il nuovo regolamento rappresenta l'occasione per correggere, anche in relazione alle osservazioni formulate in sede istruttoria dalla Corte dei conti, taluni errori di impostazione contenuti nel D.P.R. 347, ulteriormente evidenziati nella successiva procedura, con particolare riferimento alla necessità di ricondurre l'autonomia organizzativa dei dirigenti nell'ambito dei principi generali dell'ordinamento. Il nuovo testo, inoltre, assicura una copertura normativa (sia pure di fonte non primaria) alle modalità procedurali da attivare nel prosieguo e alla reintroduzione dei C.S.A. quali Uffici di livello dirigenziale.

La procedura delineata per il successivo svolgimento del procedimento organizzativo appare, peraltro, estremamente lunga e complessa. L'art. 8, comma 8, dispone, infatti, che il Ministro, determini, entro 60 giorni, sentite le OO.SS., le linee-guida per l'organizzazione degli U.S.R

Successivamente, su proposta del dirigente preposto, dovrà essere emanato per ciascun ufficio il decreto ministeriale, di natura non regolamentare, previsto dall'art. 17, comma 4 bis, della legge 400/1988.

Di nuovo, dunque, la necessità di una previa determinazione di criteri omogenei di organizzazione attraverso lo strumento delle linee-guida, concordate con le organizzazioni sindacali, ma, non più con le regioni e gli enti locali interessati.

Nella fase successiva il potere organizzativo dei dirigenti generali viene limitato al solo potere di proporre al Ministro lo schema del successivo provvedimento da adottare.

Nel merito viene confermato l'abbandono dei C.I.S. e l'istituzione dei C.S.A..

\*\*\*\*\*

In buona sostanza, dunque, ad oltre 4 anni di distanza dal conferimento della delega contenuta nell'art. 75 del d.lgs. 300/1999 l'organizzazione degli U.S.R. viene di fatto azzerata, con la conseguenza che per un periodo di tempo non breve i predetti uffici continueranno ad operare in un contesto di provvisorietà all'interno di un quadro organizzativo non più attuale e apertamente sconfessato dalle scelte successivamente operate.

Lo stesso D.P.R. 319/2003, peraltro, presenta, a sua volta, caratteristiche di forte instabilità.

La necessità, infatti, ormai improcrastinabile, di completare il quadro sistematico attraverso la normativa di dettaglio per dare attuazione al nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni, quale risultante dalle modifiche apportate al titolo V della Costituzione, dovrebbe



determinare, a breve, un nuovo, radicale intervento sull'organizzazione centrale e periferica del Ministero.

Ed appare significativa del disinteresse, da parte dell'attuale regolamento di organizzazione di tale importante problematica, la scomparsa della previsione di un previo accordo con le regioni e gli enti locali, al fine di determinare il contenuto delle nuove linee-guida per l'organizzazione degli U.S.R., in significativa difformità a quanto avvenuto in attuazione del precedente regolamento 347 del 2000.

Sotto altro aspetto l'organizzazione degli U.S.R. dovrà, probabilmente essere rivista al momento del completamento del processo legislativo di riordino dei cicli scolastici, che determinerà profonde modifiche nello scenario dell'autonomia degli Istituti.

Al di là della provvisorietà del contesto organizzativo emerge, peraltro a conclusione della disamina compiuta, la scarsa modernità del modello organizzativo prescelto e di quello futuro, fortemente condizionato dalle indicazioni di tendenza già contenute nell'ultimo regolamento di organizzazione e da una lunga procedura di completamento con passaggi meramente burocratici che avrebbero potuto essere semplificati.

L'organizzazione degli U.S.R. appare nel complesso troppo ancora simile a quella di un dipartimento ministeriale. Il riparto delle funzioni, l'individuazione delle competenze degli uffici minori è tuttora fortemente condizionata dall'esigenza di dare comunque una collocazione al personale dirigenziale assegnato.

A livello provinciale definitivamente tramontata la possibilità di sperimentare modelli innovativi, è ormai maturata la convinzione di non poter fare a meno di strutture, per certi aspetti analoghe ai provveditorati e, del resto, al di là dei compiti assegnati nei diversi provvedimenti di organizzazione, all'inizio di ogni anno scolastico, lo stesso, regolare avvio delle attività didattiche necessita della presenza di strutture amministrative vicine alle Istituzioni scolastiche in grado di assumere il compito e la responsabilità di adottare o di proporre i provvedimenti di urgenza necessari.

I più recenti sviluppi del riordino organizzativo, come l'Amministrazione ha evidenziato nella memoria depositata nell'Adunanza della Sezione del controllo del 23 giugno 2004, sottolineano, da un lato, l'emanazione delle Linee-guida, ora espressamente previste dal Regolamento 319/2003 e, dall'altro, la ricognizione delle proposte dei direttori degli U.S.R., che dovrebbe, in tempi brevi, portare all'adozione del decreto del Ministro per la riorganizzazione su basi omogenee dei medesimi.

Per quanto attiene al primo aspetto, le Linee-guida prevedono cinque macro-aree di attività:

- pianificazione, programmazione e integrazione delle politiche formative;
- supporto e sviluppo delle Istituzioni scolastiche autonome;
- gestione delle risorse umane della Scuola;
- gestione delle risorse finanziarie e valutazione dell'efficienza ed efficacia degli interventi educativi e formativi;

- gestione delle risorse umane e tecniche e servizi di supporto dell'U.S.R..

A parte l'ultima area dedicata al funzionamento dell'U.S.R., le prime quattro indicano una prospettiva dinamica ed un tentativo di recuperare il rapporto con le Istituzioni scolastiche e di predisporre i necessari strumenti di analisi.

In particolare, la citata memoria sottolinea come, proprio l'area quarta dovrebbe sovrintendere al monitoraggio delle Istituzioni scolastiche, incentrato sul controllo di gestione e sul grado di realizzazione dei POF, in coerenza con l'avvio di un modello sperimentale di valutazione degli andamenti gestionali che è attualmente allo studio del Gruppo di lavoro, di cui si fa cenno in relazione, istituito, con decreto dipartimentale n.5 del 13 febbraio 2004, nel contesto dell'indagine della Corte.

### **Cap. 3 L'Autonomia finanziaria delle Istituzioni scolastiche e la gestione del bilancio.**

Dal "Regolamento" approvato con il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 deriva il concetto di "autonomia funzionale", connesso allo strumento più innovativo del sistema didattico ed, al tempo stesso, emblematico della realizzazione effettiva dell'"Autonomia": il "Piano dell'Offerta Formativa" comunemente conosciuto come "POF".

Ma qualsiasi espressione di autonomia amministrativa deve fondarsi sull'Autonomia finanziaria - nella circostanza, statuita in concreto dal D.L. n.44 del 1° febbraio 2001, che costituisce il vero e proprio "Regolamento di contabilità" delle Istituzioni scolastiche[11] - che indica risorse "originarie" indirizzate agli scopi istituzionali nel quadro sistematico disegnato dalla legislazione statale (in base ai principi ricordati) con la spendita di discrezionalità e, quindi, decisionalità propria circa le scelte da adottare prima sul piano programmatico e, poi su quello esecutivo, ai fini del soddisfacimento delle esigenze dell'utente finale del servizio, i discenti e le loro famiglie, nonché degli attori del processo formativo (docenti ed apparato amministrativo).[12]

La realizzazione del processo decisionale implica, peraltro, che siano definiti i ruoli dei vari soggetti coinvolti.

Certamente è in tale snodo che vanno sottolineati i compiti di indirizzo spettanti al Consiglio di Istituto e quelli di gestione assegnati, in primis, al dirigente scolastico al quale sono riconosciuti autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, tutto ciò in coerenza con l'art.4, comma 2 del d.lgs 165/2001.

La programmazione dell'attività dell'Istituzione scolastica che dovrebbe essere assicurata proprio dalla coerenza del Programma Annuale con il POF (nella sua pianificazione annuale) del quale va quindi calibrata l'attuazione nell'esercizio di riferimento, a sua volta presuppone l'azione sinergica di più soggetti.[13]

E' in tale contesto che trova applicazione l'art.25, comma 5 del d.lgs. 165/2001 che prefigura quello che viene definito staff di presidenza, del quale fanno parte il dirigente scolastico[14], il direttore dei servizi generali ed amministrativi[15] ed il docente, che si occupa del POF.

Tale modulo organizzatorio dovrebbe evitare il noto fenomeno della “programmazione invertita” determinato dalla mancata disponibilità di adeguate risorse per i progetti inseriti nel documento programmatico.

Del resto, la predisposizione della scheda a) del Programma annuale corrisponde, secondo il regolamento di contabilità, al POF annuale proprio per assicurare la predetta “coerenza interna”.

L’area nella quale viene espressa tale decisionalità è sostanzialmente concentrata nelle discipline extracurricolari individuate nell’ambito del “potenziamento dell’offerta formativa”, nel quale, peraltro, sussistono indicazioni provenienti dall’Amministrazione scolastica centrale per quei progetti a rete (come l’insegnamento della lingua inglese) che, per la loro rilevanza, sul piano didattico, sono ritenuti meritevoli di impulso per la generalità delle Istituzioni scolastiche.

L’elemento sintomatico dell’Autonomia finanziaria è rappresentato dal Bilancio autonomo, caratteristica comune a tutte le Istituzioni alle quali viene riconosciuta l’Autonomia contabile (Si pensi alle Camere, alla Corte Costituzionale, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla stessa Corte dei conti, alle Autorità Indipendenti).

E’ importante, quindi, analizzare il rapporto tra il bilancio del M.I.U.R. e quello delle Istituzioni scolastiche in quanto essi presentano caratteristiche totalmente diverse: il primo, in quanto parte del bilancio dello Stato, prevede che le risorse finanziarie non impegnate costituiscano economie dell’esercizio di riferimento e refluiscano in conto entrata tesoro; il secondo, alla stessa stregua di quanto avviene per gli organismi dotati di autonomia contabile, permette, viceversa, il successivo utilizzo delle predette risorse, quali componenti dell’“Avanzo di amministrazione”, che rappresenta la prima posta attiva del successivo esercizio di competenza.

Ovviamente, in tale contesto devono comunque evidenziarsi i residui attivi e passivi che riflettono obbligazioni giuridiche perfezionate ma che non hanno determinato esiti contabili definitivi (in termini di riscossioni e pagamenti) nell’esercizio di competenza.

Altra caratteristica importante del Programma annuale è l’iscrizione di un Fondo di riserva nei limiti del 5% delle risorse complessive, destinato a rimpinguare, in misura non superiore al 10%, i progetti che, entro il 30 giugno successivo, ne mostrino l’esigenza.

Poiché i tempi di formazione del Programma delle Istituzioni scolastiche sono assai simili a quelli del Bilancio dello Stato (approvazione entro il 15 dicembre da parte del Consiglio d’Istituto) e legati all’andamento annuale dell’esercizio finanziario, vengono a determinarsi alcune incongruenze.

L’anno scolastico ha infatti un andamento assolutamente peculiare (da Settembre a Giugno) che non coincide con l’esercizio finanziario e tale aspetto comporta una forte divaricazione tra la programmazione e l’esecuzione dei progetti.

Soprattutto nella fase di prima applicazione, viene ad essere fortemente penalizzato l’andamento dei medesimi in quanto, a fronte di una programmazione che deve tener conto delle esigenze dell’anno scolastico e che viene, come si è detto, definita sotto il profilo della previsione di spesa, nel dicembre (per l’anno Zero, ad anno scolastico iniziato), le effettive disponibilità sono legate alla celerità delle procedure contabili con le quali gli

Uffici scolastici regionali nella qualità di Centri di Responsabilità, assegnano (per il tramite dei C.S.A. Centri per i Servizi Amministrativi) le risorse finanziarie alle Istituzioni scolastiche.

I progetti, in concreto, non hanno dunque avuto, perlomeno per l'anno scolastico 2001-2002, risorse effettive che ad anno scolastico abbondantemente inoltrato.

Ma, certamente, anche per l'anno scolastico 2002-2003 il fenomeno si è ripetuto, mentre nell'attuale anno scolastico, che dovrebbe permettere una verifica "a regime" degli andamenti della prima esperienza dell'"autonomia", oltre al persistere di tale fenomeno, va considerato il consistente taglio alle risorse assegnate alle Istituzioni scolastiche, solo in parte integrate con provvedimenti successivi.

Oltre alla mancanza di certezza in ordine all'entità delle assegnazioni sulle quali contare al momento della predisposizione del Programma, una ulteriore penalizzazione deriva dalla ritardata effettiva disponibilità delle medesime, con conseguenze sulla realizzazione dei progetti, salvo il ricorso a discutibili anticipazioni da parte dell'Istituto di credito Tesoriere, (presso il quale viene tenuto il conto-corrente intestato all'Istituzione scolastica) ovvero al ritardato pagamento delle fatture presentate dai fornitori con implicazioni sui costi effettivi e sulle modalità di scelta del contraente.

In ultima analisi, tale situazione concorre in termini significativi alla formazione dell'avanzo di amministrazione.

Ulteriore incongruenza è quella rappresentata dalla possibilità di operare rimodulazioni dei progetti, attraverso il ricorso al cennato Fondo di riserva nel giugno, epoca in cui, com'è noto, l'anno scolastico, salvo l'espletamento degli esami, è ormai concluso.

Va, in ultimo, considerato che lo strumento contabile dell'avanzo di amministrazione - che, lungi dal rappresentare un effettivo risparmio, induce a considerazioni negative sulla bontà della programmazione e sulla capacità di realizzarla in concreto - utilizzato in un contesto di grandissimo rilievo (circa 10.500 organismi) comporta conseguenze nel rapporto con il bilancio complessivo del ministero che minano la stessa leggibilità dei relativi documenti, soprattutto in sede di rendicontazione.

Infatti tutte le assegnazioni che dagli Uffici scolastici regionali (autonomi Centri di responsabilità) pervengono alle Istituzioni scolastiche costituiscono erogazioni per il bilancio del ministero, ma in caso di mancata spesa da parte delle Istituzioni, proprio per l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione, non verrà attivato il circuito di ritorno, come avviene nel caso delle economie che danno luogo al versamento in conto entrata Tesoro.

In sostanza, dall'analisi del Rendiconto del ministero, non emergeranno tali mancate spese determinando la convinzione che si sia di fronte ad un andamento assolutamente fisiologico e sostanzialmente irrealistico (coincidenza perfetta tra assegnazioni e spese), ovvero, come nel caso dei rendiconti 2001 e 2002, sottolineando l'esistenza di eccedenze di spesa, ma non quella di mancati impegni e pagamenti.

Tali considerazioni evidenziano la necessità di una lettura approfondita delle realizzazioni effettive delle Istituzioni scolastiche, le quali, per gli esercizi finanziari successivi al 2001 - e va sottolineato come il primo esercizio effettivamente a regime sia il 2003 - hanno affrontato il secondo ed in terzo quadrimestre dell'anno scolastico (corrispondenti al primo

semestre dell'esercizio finanziario successivo) prevalentemente con le risorse derivanti dall'avanzo di amministrazione.

Fin d'ora, anticipando in parte le conclusioni della presente relazione, si segnala dunque come a questo fenomeno dovrà porsi rimedio, perlomeno in termini di lettura degli andamenti effettivi dell'organizzazione scolastica nel suo complesso. Del resto aspetti analoghi sono emersi in passato, sia pure in forma assolutamente non comparabile con quella attuale, per gli Istituti sperimentali.

Entrando nel merito, va in primo luogo sottolineato il livello consistente degli avanzi di amministrazione che emergono dai Programmi annuali 2002.

Per Istituti secondari superiori con un bacino di utenza che va dai 1.000 ai 1.600 alunni in regioni medio-piccole (Abruzzo, Marche e Friuli) il livello degli avanzi di amministrazione ha superato € 250.000, valore che ha inciso per oltre il 40% sul budget complessivo (circa € 650.000) confermando le ipotesi formulate in sede di programmazione della Corte per il 2003.

Sia gli avanzi di amministrazione sia le opzioni relative a rimodulazioni e modifiche dei progetti contenuti nei POF possono trovare parziale spiegazione nella scelta di emanare le "circolari", che individuano le risorse finanziarie da assegnare, nel secondo semestre dell'anno di riferimento e che risultano quindi indirizzate alla gestione dell'anno scolastico ormai prossimo e non certamente di quello già concluso.

La prima parte dell'esercizio finanziario n, corrispondente alla seconda parte dell'anno scolastico n-1, sembrerebbe quindi essere gestita attraverso l'utilizzo, per quanto attiene alle nuove attività, con l'avanzo di amministrazione e con gli eventuali residui passivi per i pagamenti relativi ad obbligazioni già assunte.

Tale andamento ad elastico costituisce del resto una conseguenza delle stesse indicazioni dell'Amministrazione dirette a sollecitare il pagamento dei creditori, in particolare quelli da lavoro, anche prima delle effettive assegnazioni di competenza, utilizzando la cassa disponibile. (vedasi d.m. 93/99 "sui flussi di cassa").

Il sistema programmatorio dell'Istituzione scolastica, che si incentra attualmente sul POF (Piano offerta formativa), presenta indubbiamente alcune caratteristiche peculiari e risente del disallineamento tra anno scolastico ed esercizio finanziario, ma soprattutto manifesta un'accezione di programmazione pluriennale che non corrisponde a quella che viene ritenuta una logica sistemica di corrispondenza delle risorse a piani annuali e pluriennali.

Infatti, anche a voler sottolineare la natura pluriennale del POF, e quindi l'esigenza di focalizzare l'attenzione sulla pianificazione del medesimo alla quale vanno correlate le risorse disponibili nel limitato contesto del programma annuale, nel bilancio delle Istituzioni scolastiche, si assiste ad una ulteriore fattispecie di programmazione invertita.

Ne costituisce prova la Direttiva (circolare) che attiene al finanziamento per iniziative volte all'ampliamento dell'offerta formativa di formazione e aggiornamento nel nuovo quadro dell'autonomia didattica delle Istituzioni scolastiche, la quale è intervenuta nell'agosto degli anni 2001 e 2002 e, dunque, in prossimità dell'inizio degli anni scolastici rispettivamente 2001/2002 – 2002/2003.

In tale contesto si realizza un vero e proprio assestamento del programma annuale, che parte dalla verifica delle attività realizzate entro il 30 giugno precedente e provvede a riallocare opportunamente le risorse disponibili. Tale operazione del resto potrà essere realizzata fino al mese di novembre.

Fermo restando che nella prima parte dell'esercizio si pone l'eventuale problema della rimodulazione dei progetti e dell'incremento delle risorse ad essi assegnate, appare evidente che i predetti rimedi sono da considerare a valle del processo programmatico e la loro necessità è particolarmente marcata proprio perché, a monte, l'attribuzione delle risorse non avviene sulla base dei progetti, ma di automatismi basati su parametri numerici e dimensionali (un terzo in parti uguali per ciascun istituto, un terzo in misura proporzionale alle dimensioni delle Istituzioni scolastiche medesime calcolate in relazione alle unità di personale e un terzo in proporzione al numero degli alunni).

Solamente per le attribuzioni relative agli interventi perequativi, peraltro al momento non ancora realizzati, infatti, si individua la possibilità da parte degli U.S.R. di calibrare le assegnazioni alle Istituzioni scolastiche in base a criteri non automatici, ma legati al contesto socio-economico-territoriale.

In tale costruzione complessiva si rinviene, dunque, la carenza di una valutazione di corrispondenza tra progetti e risorse.

In sostanza ci si preoccupa essenzialmente di spalmare le risorse disponibili in modo tale da consentire il più possibile la realizzazione delle attività, ma proprio per la tendenza ad uniformare il trattamento per tutte le Istituzioni scolastiche in base al loro dimensionamento, viene ad accentuarsi la divaricazione tra istituti che hanno necessità di ulteriori risorse a causa del particolare successo dei propri progetti ed altri che, viceversa, hanno eccessive disponibilità rispetto ai progetti in atto.

Non va altresì sottovalutata la circostanza del fisiologico, periodico rinnovamento degli organi collegiali con la conseguenza che, in taluni casi, la gestione dei progetti avviene in un periodo in cui l'organo che li ha programmati non è più in carica.

Nel mezzo si trovano i casi, probabilmente più frequenti, che scontano la difficoltà di programmazione delle istituzioni con le conseguenti disarmonie nell'ambito complessivo del POF e del programma annuale tra i progetti approvati.

Sulle ragioni che determinano i predetti "avanzi di amministrazione" la Corte ha aperto un confronto con gli Uffici Scolastici Regionali rivelatosi molto utile, così come su tutti i temi di interesse, e sul quale vengono espresse specifiche considerazioni nella parte dedicata alle relazioni degli U.S.R..

In tale contesto sono emerse considerazioni che meritano attenzione:

E' stato posto l'accento sia sul mancato accertamento (totale o parziale) di risorse "promesse" alle Istituzioni, sia sulle mancate riscossioni nell'esercizio finanziario di accertamento delle medesime, e, comunque, sulla problematica esigibilità di crediti.

In realtà i profili sono molteplici e determinano un fenomeno che può definirsi come un vero e proprio loop del sistema che involge, in un circuito vizioso, non solamente la gestione ma ancor prima la programmazione per poi reiterarsi nel tempo.

Infatti, il rischio di non poter contare effettivamente su risorse certe è dovuto sia al tendenziale ritardo dei flussi di cassa, aspetto questo che atterrebbe, più propriamente, alla farraginosità delle procedure, sia alla previsione di fondi, in circolari dell'Amministrazione, per finalità specifiche, alla quale poi non corrisponde l'effettiva disponibilità dei medesimi,[16] ovvero tale disponibilità è incongruamente successiva all'effettuazione dell'attività.[17]Ciò determina un'alterazione non solamente nella programmazione annuale ma anche in quella pluriennale.

Al riguardo, i comportamenti possono esprimersi in una forte limitazione dei progetti, per l'insicurezza delle risorse, e/o, all'opposto, nell'incongruo sovradimensionamento finanziario di taluni progetti proposti con la riserva di rinviarne, in concreto, l'esecuzione all'esercizio finanziario successivo, e, quindi, ad anno scolastico ormai avanzato.[18]

Si assiste quindi ad una combinazione delle patologie della programmazione e della gestione del bilancio.

L'incertezza sull'entità effettiva delle risorse (anche per quelle di parte pubblica ed endemicamente per quelle private) assume un ruolo determinante in tal senso, impedendo una programmazione consapevole ed ingessando la gestione delle medesime, con la conseguenza della compressione delle esigenze dell'utenza nella parte iniziale dell'esercizio finanziario (corrispondente alla seconda parte dell'anno scolastico) e della mancata utilizzazione delle risorse nella parte finale dell'esercizio finanziario in quanto l'anno scolastico è iniziato da poco e, spesso, molti progetti non sono stati ancora intrapresi, con l'affermarsi del fenomeno ciclico dell'avanzo di amministrazione.

Quanto alla constatazione, formulata da molti Uffici Scolastici Regionali, che l'avanzo di amministrazione sia in gran parte derivante dai fondi della Legge 440/97 per l'ampliamento ed il potenziamento dell'offerta formativa, i quali intervengono negli ultimi mesi dell'esercizio finanziario (2002 per l'anno scolastico 2002/03) e che, quindi, sarebbe fisiologica la manifestazione di cassa dei medesimi nell'esercizio successivo, nel contesto dell'avanzo di amministrazione, tale osservazione, così come quella che indica quale concausa la normativa sui "flussi di cassa" (d.m.93/99) che pone limiti ai pagamenti, conferma semmai la vischiosità del sistema, fermo restando che la natura "vincolata" della quota preponderante di "avanzo di amministrazione", attenendo a progetti indicati dall'Amministrazione centrale e non scelti discrezionalmente dalle Istituzioni scolastiche, non esime da analisi sulle ragioni della sua formazione.

In sostanza, l'alto livello dell'"avanzo" che in alcune Regioni supera il 40% e per quasi il 20% attinge comunque a finanziamenti "non vincolati" va ricondotto sia a cause legate all'accertamento dell'effettiva assegnazione e gestibilità delle risorse sia alla programmazione e gestione dei progetti inseriti nei POF.

L'Amministrazione, nella cennata memoria sostiene che, laddove sussiste un bilanciamento tra residui attivi e passivi, l'avanzo di amministrazione coincide con la giacenza di cassa finale che può essa stessa costituire, a seconda delle dimensioni rilevanti od esigue, un indicatore della scarsa o buona capacità gestionale.

Tale affermazione può essere parzialmente condivisa, per ciò che attiene al livello delle giacenze di cassa, fermo restando che vanno comunque analizzate le ragioni della formazione dei residui ed individuate misure idonee a correggere tale fenomeno, a maggior ragione nei casi in cui detto bilanciamento non si verifica.

Tale ultimo contesto merita dunque un particolare approfondimento, concernendo il “terreno di prova” dell’Autonomia scolastica.

### **a) Rapporto tra il P.O.F. ed il Programma annuale nel quadro del potenziamento dell’offerta formativa.**

Tutto il sistema dell’autonomia scolastica si fonda sulla possibilità e la capacità delle Istituzioni scolastiche di raccordarsi con le esigenze del bacino d’utenza e di offrire opzioni didattiche ulteriori rispetto al sistema curriculare e, quindi, potenziare in concreto l’offerta formativa.[19]

A tal fine è necessaria una programmazione che non si limiti ad un singolo anno scolastico ma presenti un più ampio respiro e possa interfacciarsi con la cadenza ciclica del corso di studi.

Da qui il carattere pluriennale del POF ( che non a caso viene definito come “ un laboratorio dinamico nel quale trovano collocazione linee d’insegnamento che vanno al di là del sistema curriculare e che tendono a incrementare il background dei discenti” ) il quale deve, peraltro, esprimersi anche in una pianificazione annuale, anche al fine di verificare la fattibilità e lo stato di avanzamento dei progetti che in esso sono contenuti.

Il Programma Annuale ed il POF non hanno, ovviamente, il medesimo ambito operativo, in quanto, il primo rappresenta l’evidenziazione contabile della complessiva gestione di ciascuna singola istituzione scolastica, mentre il secondo si riferisce, esclusivamente, ai progetti ampliativi dell’offerta didattica, finanziati attraverso il ricorso ad un apposito fondo.

Proprio tenendo conto di quanto sopra, peraltro, ai fini di trasparenza contabile, di ricostruzione degli effettivi andamenti gestionali e di verifica della capacità progettuale, appare necessario che nel Piano dell’offerta formativa vengano ricomprese solo ed esclusivamente quelle specifiche attività che determinano un immediato ulteriore beneficio per gli utenti del servizio scolastico.

Particolari dubbi sorgono, allora, sul rilevato inserimento in taluni POF di progetti relativi alla formazione ed all’aggiornamento dei docenti ed all’attività di orientamento in entrata dei discenti, cosa diversa quest’ultima dall’attività di riorientamento di discenti in difficoltà, che vogliono avvalersi delle passerelle ad altro corso di studi, e da quella di orientamento in uscita che viene indirizzata, in particolare, agli allievi degli ultimi due anni del ciclo della scuola media secondaria onde fornire prospettive per l’avvio al lavoro e/o per la scelta del corso universitario più idoneo (breve od ordinario).

Quanto sopra, al di là del fatto che per le predette attività la maggior parte dei POF prevedono l’impegno esclusivo di docenti interni e risorse estremamente limitate in relazione agli obiettivi da conseguire (nei due casi esaminati nel successivo capitolo, rispettivamente, €6.000,00 per 25 docenti ed un esperto ed €3.600,00 per un numero indeterminato di docenti ed esperti.)



Del resto, anche dalle direttive e circolari emanate dall'Amministrazione (in particolare: Direttiva ministeriale n. 51 /2001, circolare n. 131 /2001) emerge come tra le priorità per l'offerta formativa siano indicate attività che non possono essere considerate tutte riferite ai contenuti del P.O.F. in senso stretto, mentre nel loro complesso certamente attengono tutte all'ambiente nel quale gli attori nell'esplicazione dei loro ruoli rispettivi devono agire per realizzare in concreto il fine ultimo che consiste appunto nel miglioramento dell'offerta formativa .

E, infatti, le prime due priorità della circolare 131/01 concernenti i profili organizzativi e strutturali, la formazione e l'aggiornamento dei docenti fanno sicuramente parte dell'ambiente, ma soprattutto costituiscono in buona sostanza il presupposto operativo perché vada a buon fine il P.O.F. , e si rivolgono, quindi, all'utenza finale (sistema famiglie) a fini meramente conoscitivi.

Ben più rilevante è la priorità, diretta in particolare alle ultime classi, e concernente l'orientamento dei discenti, sia per il proseguimento degli studi sia per l'inserimento nel mondo del lavoro. In tal caso infatti, anche in considerazione delle risorse disponibili a valere sul bilancio dello Stato, trova spazio l'individuazione di opzioni diversificate che siano sorrette dai finanziamenti esterni, in qualche caso motivati dall'interesse specifico di operatori economici.

Tale ultimo aspetto può essere posto quale anello di congiunzione con contesti intermedi come quello delle lauree brevi, corsi a loro volta costituenti mediazioni tra un livello adeguato di background scientifico culturale ed un inserimento accelerato nel mondo del lavoro a loro volta diretti a coprire ambiti lavorativi di gamma medio-alta ( es. odontoiatria).

Sotto il profilo eminentemente finanziario, va tenuto presente che le fonti di finanziamento si riconducono a tre tipologie: 1) Amministrazione Stato; 2) Regioni, Province e Comuni; 3) Entrate proprie da altri Enti, Famiglie, Sponsors.

Solamente in alcuni tipi di scuole sono, infine, presenti gestioni economiche riguardanti l'azienda agraria, l'attività convittuale e l'attività per conto terzi.

Latipologia di spesa si riferisce in via principale alle seguenti attività ricorrenti per la maggior parte delle scuole: funzionamento amministrativo generale, funzionamento didattico generale, spese per il personale, spese d'investimento, manutenzione edifici.

I finanziamenti a carico dello Stato, a loro volta, si suddividono in: dotazione ordinaria e dotazione perequativa ed in finanziamenti non vincolati e finanziamenti vincolati.

In pratica, i finanziamenti attengono, in linea di massima, alla dotazione ordinaria ed in tale contesto, la gran parte di essi attiene ai finanziamenti vincolati.

Sul concetto di "dotazione ordinaria" vanno fatte alcune considerazioni, tenendo conto di quanto osservato dai Direttori degli Uffici Scolastici Regionali.

Infatti, mentre nel citato d.i. 44/2001, che reca "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle Istituzioni scolastiche", viene affermato che le risorse assegnate dallo Stato costituenti la dotazione finanziaria di istituto (il cosiddetto budget

d'Istituto) sono utilizzate senza altro vincolo di destinazione che quello prioritario per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie della scuola[20], nella realtà gran parte dei finanziamenti hanno un vincolo di destinazione, e tale aspetto viene ritenuto (da U.S.R. ed Istituzioni scolastiche) fortemente limitativo della possibilità di esplicitare in concreto l'affermata discrezionalità che poi è, in fondo, l'espressione dinamica del riconoscimento dell'autonomia.[21]

Fa da pendant a tale aspetto, quello, al quale si è già accennato in precedenza, dei criteri di assegnazione delle risorse finanziarie che hanno caratteristiche essenzialmente dimensionali con riferimento ad alunni, classi, unità di personale docente, educativo ed ATA, sezioni staccate e plessi.

Al riguardo, si anticipa qui un'osservazione che sarà ulteriormente articolata nella parte della relazione dedicata alle Conclusioni e che concerne l'inadeguatezza di indici "automatici" per indirizzare i finanziamenti in un contesto che dovrebbe prevedere strumenti premianti i risultati ottenuti, nel senso di diversificare i finanziamenti, privilegiando quegli Istituti che hanno mostrato la capacità di impiegare le loro risorse per la realizzazione dei progetti inseriti nel POF e quindi nel Programma annuale.

In pratica, da un lato viene lamentato un eccesso di vincoli nell'assegnazione delle risorse, con la conseguente mortificazione della progettualità e, dall'altro l'adozione di criteri automatici legati al dimensionamento scolastico, nonché la mancata assegnazione della dotazione perequativa che dovrebbe tener conto dei profili geo-economiche e geo-culturali.

Il sistema presenta quindi evidenti vischiosità, con un aspetto cruciale che, evidentemente, non è stato ancora considerato con la dovuta attenzione che è quello della valutazione del livello di realizzazione dei progetti (non a caso solo ora, anche per lo svolgimento della presente indagine da parte della Corte, e se ne ha conferma dalla memoria presentata nell'Adunanza della Sezione del controllo, si sta ponendo mano sia al circuito informativo sia all'apprestamento di idonei strumenti di valutazione del sistema scolastico, in relazione alle singole Istituzioni scolastiche).

## **b) Problematiche sulla figura dei "Revisori dei conti" delle Istituzioni scolastiche.**

Una questione di grande interesse, nel contesto complessivo dei riscontri sui risultati gestionali del sistema scolastico, è rappresentata dal ruolo e dai compiti dei "Revisori dei conti" e, soprattutto dall'accezione che viene data a questi due momenti dagli attori dell'ambiente scuola che hanno, appunto, responsabilità gestionali."

Nel corso della relazione questa tematica è già venuta in rilievo, ma, per la sua importanza e per i possibili sviluppi, è opportuno procedere sistematicamente ad un'analisi più approfondita.

Gli articoli dal 57 al 60 del D.I. n. 44/2001[22] prevedono il controllo di regolarità amministrativa e contabile delle Istituzioni scolastiche. Tale controllo è esercitato da un Collegio di Revisori dei Conti composto di tre membri: uno designato dal Ministero dell'Istruzione, uno dal Ministero dell'Economia ed uno dagli Enti Locali (Province).[23]

Il Collegio ha prevalentemente compiti di vigilanza in ordine alla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

L'attività di vigilanza viene svolta con visite periodiche tese a verificare la legittimità e regolarità delle scritture contabili, nonché la coerenza di impiego delle risorse rispetto agli obiettivi individuati nel programma.

L'attività stessa si estrinseca nel parere di regolarità contabile sul programma annuale, nell'esame del conto consuntivo della gestione annuale, in merito al quale il Collegio riferisce sulla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale, secondo gli elementi tratti dagli atti esaminati e dalle verifiche periodiche effettuate nel corso dell'esercizio, nonché in occasione della verifica di cassa.

Quest'ultima si concretizza nel riscontro inteso ad accertare se quanto emerge dalle scritture contabili trovi o meno riscontro nella realtà rappresentata dalle movimentazioni dell'istituto di credito che cura il servizio di cassa. Contemporaneamente la verifica va estesa anche alla gestione finanziaria e patrimoniale realizzata alla data della verifica stessa - anche se diversi verbali si limitano a descrivere esclusivamente l'aspetto contabile e la concordanza con l'istituto cassiere, senza esprimere valutazioni e/o critiche sull'attività - indispensabile per la verifica del buon andamento gestionale.

In proposito è emersa una tendenza ad una interpretazione riduttiva delle previsioni contenute nell'art.58 del D.l. 44/2001, tale da limitare l'azione dei revisori ad una verifica amministrativo-contabile che non esaurisce i connotati attribuiti dal D.lgs. 286/99 alla verifica della coerenza della gestione finanziaria col programma annuale e il Piano dell'offerta formativa di cui al citato art. 58 del D.l. 44/2001.

Infatti, tale articolo indica, in termini piuttosto ampi l'area nella quale il controllo dei revisori dovrebbe esplicarsi:

q vigilare sulla correttezza dell'azione amministrativa (comma 1);

q verificare la coerenza dell'impiego delle risorse con gli obiettivi individuati nel programma (comma 3);

q esaminare il conto consuntivo per esprimere parere, in particolare, sulla concordanza dei risultati con le scritture contabili, corredare la relazione con tabelle finalizzate all'analisi costi/benefici da parte dell'amministrazione scolastica, nonché con altre notizie e dati richiesti dall'amministrazione vigilante (comma 4)"

Certamente, va fatta una riflessione sull'esigenza di disporre, di un'informazione il più possibile completa nell'ambito delle relazioni dei revisori dei conti supportata da approfondite analisi da questi ultimi effettuate sulla cennata coerenza dei risultati agli obiettivi indicati nel programma.

Tale attività, inoltre, sarà tanto più importante ed efficace quanto più sarà impostata e vissuta dalle Istituzioni scolastiche e dallo stesso organo di revisione in termini non di controllo repressivo, ma di attiva e fattiva collaborazione, di modo che l'azione di consulenza e di informazione si affianchi a quella di controllo.

Il compito più importante e significativo, del Collegio, è indubbiamente quello connesso con l'esame del conto consuntivo che implica un insieme complesso di verifiche e valutazioni indicate nel D.l. n. 44/2001.

L'attuale distribuzione degli incarichi di revisore, pur se il provvedimento formale viene emesso dai Direttori regionali, risente della mancanza di una norma che imponga la concentrazione delle attività su di un territorio regionale delimitato, con la conseguenza di avere da un lato disfunzioni e lievitazioni di costi, a carico delle Istituzioni scolastiche ed a scapito del possibile impiego alternativo delle risorse per implementare i progetti del POF, a causa delle missioni dei funzionari (nel caso del MIUR con la qualifica dirigenziale, non necessariamente rivestita dal rappresentante del MEF che comunque ha le funzioni di Presidente del Collegio) del resto necessarie per assicurare approfondite e ripetute verifiche.

Dall'altro detta situazione non consente di disporre di elaborazioni omogenee e tali da consentire un effettivo bench-marking sulle capacità programmatiche e gestionali delle varie scuole, per trasferire opportunamente le esperienze positive ed attenuare o ridurre quelle negative.

L'Amministrazione, nella memoria presentata in occasione dell'Adunanza della Sezione del controllo, ha mostrato di condividere quanto evidenziato dalla Corte ed ha indicato quali sono le iniziative che sta intraprendendo per rafforzare il ruolo dei revisori dei conti, anche attraverso un piano di formazione ad hoc e l'implementazione di una piattaforma in grado di gestire i flussi informativi, a supporto delle loro funzioni (Progetto Athena 2).

Nelle Linee-guida per l'organizzazione degli U.S.R., è altresì espressamente prevista una stabile struttura di interfaccia finalizzata anch'essa alle attività di supporto e consulenza ai revisori dei conti.

Tale previsione va nella direzione, indicata dalla Corte, di far emergere le Best Practices riscontrate presso gli U.S.R. e portarle a sistema, recuperando in tal modo le carenze nella dinamica comunicativa tra Istituzioni scolastiche, revisori dei conti ed U.S.R..

Le risultanze di tale processo potrebbero utilmente essere utilizzate per integrare il Manuale operativo del D.I. 44/2001.

### **c) Il quadro finanziario**

A partire dall'esercizio finanziario 2002, i 18 Uffici Scolastici Regionali sono considerati Centri di Responsabilità nella struttura del bilancio dello Stato. Pertanto ciascun direttore è ordinatore primario di spesa

Uno degli aspetti fondamentali della ristrutturazione dell'amministrazione scolastica è quello della creazione di centri di responsabilità territoriali, coincidenti con gli Uffici Scolastici Regionali.

Tale scelta, coerente con l'Autonomia scolastica, doveva, almeno nelle intenzioni, costituire un forte momento di semplificazione anche per le procedure amministrativo-contabili.

Per ragioni ampiamente analizzate nel corso della relazione, l'originaria configurazione del nuovo MIUR, per la parte relativa all'"istruzione scolastica" ha incontrato notevoli difficoltà ed ostacoli, fondamentalmente riferibili alla pesante struttura burocratica del Ministero e delle sue articolazioni periferiche (nella loro tradizionale configurazione).

In sostanza, al livello provinciale i C.S.A. hanno recuperato, almeno in parte, un ruolo di cerniera tra gli U.S.R. e le Istituzioni scolastiche autonome.

In tale contesto, nel bilancio dello Stato, agli U.S.R., quali ordinatori primari di spesa, viene attribuita la gestione di risorse stanziata su di un rilevante numero di capitoli.

La filiera contabile che parte, dunque, dagli U.S.R., dovrebbe avvantaggiarsi nella sua tempistica e, quindi, nella sua efficienza ed efficacia, dell'eliminazione del passaggio rappresentato dall'"assegnazione" di risorse da parte dell'Amministrazione centrale.

Questa scelta è certamente innovativa, in quanto, ancora oggi, Autorità di indubbio rilievo sul territorio come i Prefetti, ora titolari degli UTG, non sono CDR ed operano con risorse assegnate, di volta in volta, alla contabilità speciale di cui sono titolari.

Nella fattispecie del sistema scolastico, in concreto, nonostante la riforma dei CDR, sussistono due elementi ostativi alla perseguita semplificazione, efficienza ed efficacia.

Essi sono rappresentati, dalla reale incertezza sulla effettiva disponibilità delle risorse in termini di cassa (si cita nuovamente la circolare 93/99 sui flussi di cassa) e dal persistere di uno snodo che mal si concilia con la rapida allocazione delle risorse alle Istituzioni scolastiche; esso è rappresentato dalle contabilità speciali presso i C.S.A..

Del resto, ancora oggi, è al livello provinciale che vengono gestiti i dati e le informazioni sul dimensionamento scolastico, indispensabili ed i soli, in mancanza di analisi sui risultati, per effettuare le assegnazioni delle risorse.

Nella rappresentazione che segue si è inteso ricostruire, con la massima attualità possibile, per l'esercizio 2003, sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione e di quelli provenienti dal Sistema informativo, il percorso, attraverso il quale le risorse giungono nella disponibilità delle scuole.

Nel rinviare alle considerazioni puntuali che commentano le tabelle, si precisa che sono state prese in esame sette aree contabili, corrispondenti a 126 capitoli di bilancio, che forniscono un quadro attendibile degli interventi riconducibili al potenziamento dell'autonomia scolastica.

Il complesso delle risorse, provenienti sia da capitoli intestati a ciascun U.S.R. sia da quote di capitoli del bilancio dello Stato, trasferite dagli U.S.R. alle contabilità speciali dei C.S.A., sempre riferite all'esercizio 2003, su base regionale, permette, inoltre di avere le dimensioni complessive del fenomeno.

Tab.2  
E.F. 2003

Riepilogo nazionale Situazione delle Entrate e  
delle Uscite delle Contabilità Speciali

Residui Iniziali

Entrate  
Uscite

ABRUZZO

53.115  
138.982  
125.718

BASILICATA

31.937  
81.828  
53.353

CALABRIA

100.859  
282.341  
201.103

CAMPANIA

384.640  
939.764  
641.205

EMILIA

58.978  
294.610  
259.099

FRIULI

31.845  
96.129  
76.155

LAZIO

147.462  
555.786  
445.537

LIGURIA

30.745  
113.280  
87.470

LOMBARDIA

201.906  
701.357  
518.514

MARCHE

10.291  
93.966

83.025

MOLISE

19.511

39.876

33.363

PIEMONTE

84.334

335.957

269.735

PUGLIA

99.892

416.103

366.797

SARDEGNA

44.034

173.224

123.108

SICILIA

160.968

508.320

379.964

TOSCANA

77.360

274.723

266.002

UMBRIA

17.163

66.888

65.416

VENETO

204.746

483.743

268.443

Totali

1.759.786

5.596.877

4.264.007

Elaborazione Corte su dati tratti dal Sistema informatico del M.I.U.R.

La Tabella raggruppa le entrate e le uscite afferenti, su base regionale, alle contabilità speciali dei C.S.A. e provenienti da tutti i capitoli di bilancio assegnati per intero o pro-quota alla responsabilità degli U.S.R..

La seconda colonna (Entrate) evidenzia il totale delle risorse trasferite dagli U.S.R. ai C.S.A., nell' esercizio 2003, sia in conto competenza che in conto residui e fornisce un'idea significativa dell'ammontare complessivo delle risorse movimentate in contabilità speciale.

La terza (Uscite) indica le risorse effettivamente trasferite, nell'anno, ai bilanci delle scuole operanti nella regione, trasferimenti che, a loro volta, avvengono sulla competenza del 2003 o su residui di esercizi precedenti.

E' possibile, quindi, rilevare l'esistenza di un sensibile scostamento (del 23,8%), tra i due valori, confermato dall'ammontare dei residui iniziali, circostanza questa che permette di ritenere ciclico tale andamento.

Detta risultanza viene confermata anche nelle analisi sulle sette aree indicate, per le quali si sono realizzate elaborazioni più analitiche su dati disaggregati.

Le tabelle ulteriormente elaborate dalla Corte su reports del MIUR, espongono due situazioni contabili ben distinte, ma tra loro correlate.

Nella prima parte sono esposte le grandezze più significative di quella che viene definita la "contabilità generale degli U.S.R." e che corrisponde alla gestione, da parte di questi ultimi, dei capitoli ai medesimi intestati, quali C.d.R., nello stato di previsione della spesa del MIUR, che si spinge fino all'effettivo trasferimento - salvo il caso specifico della spesa previdenziale per le supplenze brevi, per le quali vi è l'onere delle partite contributive da trasferire agli enti previdenziali e casi sporadici di trasferimenti diretti alle scuole - delle risorse alle contabilità speciali intestate ai C.S.A..

Nella seconda parte viene evidenziata, per gli aspetti fondamentali, la gestione delle predette contabilità speciali, su base regionale, fino alle effettive assegnazioni finanziarie alle scuole. La contestualizzazione di detti elementi consente di sottolineare il livello percentuale di dette assegnazioni rispetto alle entrate dei C.S.A., e nei casi, più emblematici, della formazione e del potenziamento dell'autonomia, la presenza di residui di rilievo presso le cennate contabilità speciali, fermo restando che, per la seconda area, la gestione dell'area "realizzazione dell'autonomia" risente dell'assegnazione di fondi, ai capitoli degli U.S.R., originariamente "per memoria", in base ai flussi finanziari della l.440/97, tramite variazioni di bilancio in corso d'anno, anche in prossimità della chiusura dell'esercizio, con evidenti riflessi sulla gestione della contabilità speciale.

Va anche sottolineato come nell'analisi degli andamenti delle contabilità speciali, aggregate su base regionale (per poter operare un confronto con la contabilità U.S.R.), per precisazione dello stesso MIUR, vi siano discordanze, tra il dato delle entrate delle contabilità speciali e l'ammontare degli ordini emessi dagli U.S.R. a favore di dette contabilità "a causa di errate imputazioni alle entrate".

In effetti, ci si troverebbe, altrimenti, di fronte ad un dato aberrante.



Quanto sopra non consente di prendere in esame contestualmente le due contabilità. Pur tenendo conto della predetta discrepanza, il dato relativo alle entrate in contabilità speciali (che sarebbe quindi sottostimato) viene, in prosieguo, preso in considerazione per il confronto con le risorse effettivamente affluite alle scuole.

Le aree oggetto di monitoraggio sono sette e riguardano:

- Formazione, aggiornamento e perfezionamento del personale del comparto scuola.
- Funzionamento amministrativo e didattico delle Istituzioni scolastiche.
- Funzioni tecniche, amministrative ed ausiliarie nelle Istituzioni scolastiche.
- Supplenze brevi del personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario.
- Realizzazione dell'autonomia scolastica.
- Sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni disabili.
- Contributi alle imprese per realizzare la terziarizzazione dei servizi presso le Istituzioni scolastiche.

I dati esposti si riferiscono al monitoraggio dei flussi alla data del 31.12.2003.

Per quanto attiene alla contabilità generale degli U.S.R. (bilancio Stato), e tenendo conto delle Direttive emanate in materia dal MIUR (si ricorda la n.87/2002, relativa ai dirigenti scolastici), emergono dai reports del MIUR, integrati dall'analisi degli scostamenti dalla Corte, un livello piuttosto significativo di residui iniziali complessivi i quali ammontano a circa 50 milioni di euro a fronte di 29 milioni di nuovi stanziamenti di competenza. Per cinque U.S.R. (Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Puglia) che evidenziano la maggior presenza di residui sui capitoli (per complessivi 30,7 milioni di euro), va sottolineato il diverso comportamento gestionale in ordine allo smaltimento dei medesimi, messo in relazione con la gestione propria dell'esercizio.

Infatti, mentre nel caso della Campania e della Puglia i residui iniziali vengono smaltiti totalmente ed anche gli stanziamenti di competenza vengono erogati completamente alle contabilità speciali dei C.S.A., nel Lazio, a fronte di ordini di pagamento sui residui pari a circa il 50 % della giacenza, non si rileva alcuna movimentazione nelle erogazioni sulla competenza. In pratica si aggiungono ad un livello ancora consistente di vecchi residui, residui di nuova formazione che coincidono con la competenza.

In considerazione delle particolari caratteristiche della materia oggetto del capitolo, che dovrebbe essere proposta con criteri evolutivi che tengano conto del modificarsi delle esigenze formative da soddisfare, suscita perplessità tale modo di procedere. La situazione esposta si trascina anche sulle contabilità speciali che avendo ricevuto trasferimenti solo in conto residui operano di conseguenza, assegnando quasi la stessa somma alle scuole, senza poter effettuare altri tipi di assegnazione.

Pressoché inverso è l'andamento di Lombardia e Veneto, dove viene totalmente erogata la competenza, ma solo parzialmente (nell'ordine del 12,9% nel primo caso e del 27,8% nel secondo) smaltiti i residui.

Nessuna movimentazione sui residui si registra per l'Umbria, regione nella quale, peraltro, il livello, in valori assoluti, delle giacenze iniziali era il più basso.

Si evidenzia che per l'U.S.R. Marche, l'ammontare dei residui (1.694.495) risulti smaltito solo per il 32%; poiché gli ordini di pagamento c/competenza 2003 sono inferiori agli impegni assunti in c/competenza, i suddetti residui risulteranno nuovamente incrementati.

A livello generale, può dirsi che si riscontra un livello di smaltimento dei residui del 42,2%, a fronte della formazione di nuovi residui del 33,37% sullo stanziamento di competenza.

Passando all'analisi degli andamenti delle contabilità speciali, aggregate su base regionale (per poter operare un confronto con la contabilità U.S.R.), il rapporto più interessante è quello tra le "entrate" dei C.S.A. e le assegnazioni alle scuole, con la riserva espressa nella parte generale del paragrafo, in quanto sintomatico della celerità del trasferimento delle risorse agli utenti finali.

Il predetto rapporto si attesta, quale dato medio complessivo, al 44% circa, ma i picchi, come tali di maggior interesse, riguardano le minori percentuali, sensibilmente inferiori a tale media, determinate da significativi valori assoluti.

Vanno quindi sottolineati i casi della Campania e della Basilicata che non hanno effettuato erogazioni in conto competenza alle scuole, a fronte di entrate pari rispettivamente a 2,24 ed 1,29 milioni di euro, nonché quello della Lombardia che ha trasferito alle scuole solo il 20% circa delle entrate di competenza, pari a 3,51 milioni.

Per quanto riguarda il Lazio, la mancanza di assegnazioni in conto competenza alle scuole costituisce la diretta conseguenza dei mancati trasferimenti, in conto competenza, appunto alle contabilità speciali dei C.S.A..

Detto fenomeno si verifica con valori minimi anche per il Friuli Venezia Giulia.

Altro aspetto, che nell'area "Formazione" assume consistente rilievo, è la presenza di assegnazioni alle scuole "in conto resti", in misura superiore ai trasferimenti, sempre "in conto resti", effettuati dagli U.S.R. alle contabilità speciali, in quanto ciò evidenzia la preesistenza di residui nelle contabilità C.S.A. e sottolinea la vischiosità nella procedura di assegnazione effettiva delle risorse all'utente "scuola".

Già il dato complessivo non è di scarso rilievo, poiché, a fronte di ordini di pagamento in conto resti da parte degli U.S.R. per 28,99 milioni di euro l'assegnazione alle scuole, sempre in conto resti (da parte dei C.S.A.), ammonta a 44,29 milioni. Ben 15,30 milioni, corrispondenti al 35,5% provengono dai residui presenti nelle contabilità dei C.S.A..

Scendendo nel dettaglio, il valore più consistente si riscontra in Campania dove le risorse assegnate provenienti dalla massa-residui delle contabilità C.S.A. ammontano a 5,24 milioni su 9,99 di assegnazioni alle scuole (52,4%).

In applicazione del D.M. 29.11.2002, nessuno dei capitoli intestati ai diversi U.S.R. evidenzia residui iniziali e lo stanziamento di competenza coincide, quindi con quello di cassa.

Anche nell'esercizio 2003, non si registra, allora, la formazione di residui in quanto i pagamenti coincidono con le disponibilità iniziali.

Taluni U.S.R. effettuano trasferimenti diretti alle scuole per importi, peraltro limitati ( 474.000 euro da parte dell'U.S.R. Sardegna.).

Sul versante delle contabilità speciali dei C.S.A. la percentuale di erogazione alle scuole delle risorse trasferite dagli U.S.R. si attesta su una media complessiva dell'87%. Valori inferiori alla predetta percentuale si registrano in Campania ed in Friuli Venezia Giulia (66% circa per i C.S.A. di entrambe le Regioni).

I dati evidenziano trasferimenti in conto resti da parte dei C.S.A. alle scuole per un totale di 89 milioni di euro ( pari al 35% delle somme disponibili) La gestione dei "resti" appare particolarmente rilevante in Basilicata ( 22,47 milioni di euro a fronte 4,12 trasferiti in conto competenza ) ed in Campania ( 21,06 milioni di euro).

L'ammontare iniziale dei residui giacenti sui capitoli intestati agli U.S.R. e raggruppati nella area, ammontano a 69,75 milioni di euro ( 15% delle disponibilità di competenza).

Il tasso di smaltimento dei residui risulta peraltro estremamente elevato e sarebbe pari al 100% se si eccettuano i casi della Emilia Romagna ( dove la predetta percentuale si attesta al 31%) e della Puglia dove si registrano ordini di pagamento esclusivamente in conto competenza.

I residui di nuova formazione ammontano globalmente al 27,9% degli impegni di competenza. Rispetto a tale percentuale, spicca il 51,3% del Friuli Venezia Giulia.

Va segnalato un trasferimento diretto alle scuole di 554.000 euro direttamente alle scuole da parte dell'U.S.R. Calabria.

I C.S.A. trasferiscono complessivamente alle scuole l'85% delle risorse provenienti dagli U.S.R., con picchi negativi del 53,21% in Basilicata e del 58,% in Calabria.

I trasferimenti alle Istituzioni scolastiche in conto residui pari a 51,49 milioni di euro rappresentano il 20% di quelli operati in conto competenza e sono particolarmente rilevanti in percentuale ed in valore assoluto in Emilia Romagna ( 15,25 milioni di euro a fronte 17,83 trasferiti in conto competenza).

L'andamento della contabilità degli U.S.R. per le Supplenze brevi del personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario, deve tener conto del margine operativo necessario per gestire una tipologia di spesa difficilmente programmabile, oltre alla sua possibile parziale utilizzazione per il funzionamento amministrativo e didattico.

Peraltro, dai reports del MIUR, integrati dalla Corte con l'analisi degli scostamenti, emerge, dal quadro complessivo, una considerevole forbice tra gli stanziamenti definitivi

di competenza (858 milioni di euro) ed i residui iniziali (91,62 milioni) ed i trasferimenti alle contabilità speciali dei C.S.A., sia in termini di competenza (554,19 milioni), sia in termini di residui (12 milioni circa). Per quanto attiene al primo profilo, anche sommandovi i 50,8 milioni trasferiti direttamente all'ente previdenziale, la distanza appare notevole (circa il 30% non è stato erogato e, con impegni per 787,8 milioni, si formano circa 132 milioni di nuovi residui).

Una considerazione, sempre a carattere generale, è quella sul basso tasso di smaltimento dei residui (11,99 milioni su 91,62 di residui iniziali) pari al 13% circa, dovuto, peraltro a soli quattro U.S.R. (Lazio, Calabria, Marche e Sardegna in ordine decrescente di valori) che hanno emesso ordini di pagamento alle contabilità speciali in conto residui.

In considerazione poi dei noti ritardi nell'erogazione di questo tipo di compensi, tale dato suscita perplessità, anche per la mancanza di ordini di pagamento in favore dell'ente previdenziale.

Va considerato inoltre che, sul lato delle contabilità speciali dei C.S.A., i pagamenti "in conto resti" che, per definizione attengono ad oneri pregressi, sono di rilevantissimo ammontare, raggiungendo 262,3 milioni di euro, rispetto ai 430 milioni in conto competenza. Lo scostamento tra questi ultimi e le entrate delle contabilità speciali che sono indicate in 557,38 milioni, pari al 22,82% (pur con le riserve, più sopra evidenziate, sulla inaffidabilità di tale ultimo dato "per errate imputazioni delle entrate tra competenze e residui da parte dei C.S.A.", come precisa il MIUR) aggiunge un'ulteriore quota al differenziale tra risorse originariamente a disposizione e quelle che vengono effettivamente assegnate alle scuole, soprattutto in conto competenza.

Il caso più rilevante di scostamento è quello della Campania nel cui ambito sono state trasferite risorse alle contabilità speciali per 49,08 milioni, a fronte di 111,9 milioni di stanziamenti definitivi (il 51% circa); sul lato delle contabilità speciali dei C.S.A., i pagamenti in conto competenza (20,59 milioni) costituiscono il 42% circa delle entrate (49,1 milioni) mentre quelli "in conto resti" raggiungono 70,3 milioni.

L'area della "Realizzazione dell'autonomia scolastica" è di particolare rilievo ai fini del potenziamento dell'offerta formativa e riceve, nel corso dell'esercizio, i finanziamenti previsti dalla legge 440/97.

Presenta, quindi, una particolare caratteristica. I capitoli intestati agli U.S.R. non dispongono di stanziamenti iniziali. Essi vengono quindi iscritti "per memoria" e le risorse vengono assegnate tramite "decreti di variazione di bilancio".

Le problematiche, già descritte, in ordine alla mancata concordanza fra la contabilità dell'U.S.R. e quelle speciali dei C.S.A. (le entrate di questi ultimi non corrispondono ai trasferimenti da parte dei primi), non sembrano comunque avere particolari riflessi per i capitoli in questione, tranne che nel caso della Lombardia, per la mancata conclusione in tempo utile della procedura, in termini peraltro minimi (circa 90.000 euro).

Le entrate delle contabilità speciali in conto competenza sono, quindi, di poco inferiori agli stanziamenti definitivi di competenza, come determinati dai provvedimenti di variazione di bilancio di cui si è detto (104,28 milioni rispetto 107,31).

Mentre sul fronte dei residui della contabilità degli U.S.R. si notano trasferimenti sensibilmente inferiori in termini percentuali, ma con valori assoluti contenuti per gli unici due U.S.R. che registravano residui iniziali: Toscana e Basilicata (3 milioni su 8,4 il primo, corrispondenti al 35,7% e 0,6 milioni il secondo su 1,26 corrispondenti al 37,5%), è sensibile lo scostamento, tra le assegnazioni alle scuole e le entrate delle contabilità speciali dei C.S.A..

A livello globale, le assegnazioni ammontano, infatti, a 57,83 milioni su 104,28; si attestano dunque al 55,5% e minime sono le assegnazioni sui residui, come si è detto (3,6 milioni complessivi).

Ben più rilevante è l'assegnazione alle scuole "in conto resti" che è di 85,75 milioni, confermando quindi le problematiche che nel corso della relazione vengono affrontate in ordine all'esigenza di regolare diversamente i flussi finanziari che pervengono alle scuole e che determinano poi all'interno dei bilanci autonomi delle Istituzioni scolastiche la tendenziale distonia tra programmazione e risorse a disposizione.

Sotto quest'ultimo aspetto, il dato relativo alla Campania spicca sia per l'ammontare di resti pregressi presso le contabilità speciali degli C.S.A. che vengono erogati alle scuole nel 2003 (25 milioni), sia per l'irrisoria assegnazione alle scuole in conto competenza (secondo le rilevazioni MIUR) che viene indicata in "358 euro" su 14,4 milioni di entrate, che, a parte il valore indicato che appare plausibile riferire a ben precise partite debitorie, è, in fondo, collegata alla rilevante assegnazione "in conto resti" di cui si è detto.

L'area della "sperimentazione didattica.." è di particolare rilievo sia per i profili pedagogici che per quelli sociali.

In tale contesto, i dati complessivi indicano un trasferimento di risorse alle contabilità speciali dei C.S.A. che supera di poco la metà degli stanziamenti definitivi di competenza sui capitoli degli U.S.R. (6,37 milioni di euro su 12,2 milioni, corrispondenti al 52,2%).

I trasferimenti "in conto resti" riguardano solamente l'Emilia Romagna con 0,33 milioni ed il Friuli Venezia-Giulia con "3.947 euro".

Sul fronte delle contabilità speciali, le entrate di competenza che sono indicate in circa 6 milioni (con le note riserve) determinano un'assegnazione alle Istituzioni scolastiche di molto inferiore (3,47 milioni corrispondenti al 57,83%), mentre superiori sono le assegnazioni "in conto resti" che raggiungono 3,66 milioni.

Anche qui va dunque osservato come esista una forbice di rilievo tra entrate ed uscite "rectius assegnazioni alle Istituzioni scolastiche", (le seconde sono il 57,9% delle prime), mentre esiste un pregresso da assegnare che mette ancora una volta in evidenza la vischiosità delle procedure.

Scendendo in dettaglio, va sottolineato il grande scostamento tra erogazioni e stanziamenti di competenza dell'U.S.R. dell'Emilia Romagna (0,12 milioni su 0,77, corrispondenti al 15,6%), anche se, come si è detto, vi sono, per questo U.S.R., anche erogazioni "in conto resti" per 0,33 milioni che, peraltro, corrispondono ad oneri pregressi. In questo caso, le assegnazioni alle scuole dalle contabilità speciali sono ancor più ridotte,

in conto competenza, non raggiungendo gli 80.000 euro, fermo restando quelle “in conto resti”, in misura corrispondente ai trasferimenti citati.

In molte regioni lo scostamento delle erogazioni sulla competenza è vicino alla media nazionale (circa il 50%), ma si assiste sempre ad una ulteriore decisa riduzione nel circuito della contabilità speciale, in termini di assegnazioni alle scuole.

Un caso nel quale si rinviene solo il primo scostamento con un'erogazione alle contabilità speciali corrispondente al 53,2% degli stanziamenti definitivi sul capitolo (0,5 milioni su 0,94), mentre l'assegnazione alle scuole è quasi pari alle risorse trasferite dagli U.S.R. (0,45 milioni su 0,5 corrispondenti al 90%), con assegnazioni di fondi pregressi ancora superiori (0,63 milioni) è la Puglia, mentre per la Campania, la forte diminuzione è avvertita nel circuito delle contabilità speciali che assegna alle scuole 0,11 milioni (11,83% su 0,93 di entrate). Inoltre le assegnazioni sugli esercizi pregressi sono anch'esse limitate (0,13%).

I capitoli raggruppati nell'area “contributi alle imprese per la terzizzazione dei servizi presso le Istituzioni scolastiche” sono tutti ricompresi, nella classificazione del bilancio statale, tra quelli concernenti spese in conto capitale.

La gestione degli U.S.R. presenta un andamento affatto particolare. A fronte di un tasso di smaltimento dei residui iniziali ( di entità peraltro non significativa - 6% della competenza 2003), gli ordini di pagamento ai C.S.A. sono di entità tale da determinare, per l'esercizio successivo un ammontare di residui pari (in molti casi al centesimo di euro) a quello iniziale.

Merita di essere segnalata l'entità delle risorse affidate in gestione all' U.S.R. Campania (111 milioni di euro pari al 38% di quelle stanziare sulla competenza di tutti i capitoli raggruppati nell'area).

Le risorse trasferite dai C.S.A. alle scuole risultano pari al 97,5%, ed in coerenza con tale dato decisamente poco significativa appare la movimentazione dei resti riferibili a precedenti esercizi (le assegnazioni in conto residui sono pari al 7% di quelle effettuate sulla competenza).

\*\*\*\*\*

Nel prosieguo dell'indagine l'analisi sarà approfondita, anche sulla base degli ulteriori affinamenti del sistema informativo, il cui data-base avrà un'implementazione con i dati gestionali delle scuole con un più elevato livello di affidabilità, al fine di ricostruire la filiera contabile fino all'effettiva utilizzazione delle risorse per le finalità del sistema scuola. per l'esercizio 2003.

Cap.4 Analisi di specie sull'evoluzione delle scelte programmatiche di tre Istituzioni scolastiche.

Tutto il sistema dell'autonomia evidenzia un forte ritardo nella elaborazione di analisi sui risultati gestionali. In particolare, la presentazione dei consuntivi delle Istituzioni scolastiche relativi all'esercizio 2002 “primi consuntivi del sistema autonomie”, rinviata al

15.6.2003, ha determinato conseguenti ulteriori ritardi nell'attività dei Collegi dei revisori ed ha rallentato il processo conoscitivo sull'attività delle scuole, di competenza degli Uffici Scolastici Regionali.

In mancanza, dunque, di valutazioni "di sistema", essendosi – con le azioni di cui si parla diffusamente in relazione – incardinato solo di recente un effettivo circuito informativo tra U.S.R. ed Amministrazione centrale su input della Corte medesima nel contesto della presente indagine, la Corte, senza alcuna pretesa di realizzare un'effettiva campionatura, - ha ritenuto di esaminare per tre Istituzioni scolastiche di medio-alto livello, tenuto conto del numero dei discenti e corrispondenti alle scuole secondarie di 2° grado, la filiera rappresentata dal Programma annuale 2002, dal Consuntivo 2002 e dal Programma Annuale 2003.

Tale esame è stato orientato ad apprezzare il livello di programmazione per il 2002, i risultati desumibili dal consuntivo relativo al medesimo esercizio, e le scelte realizzate nel contesto del programma annuale 2003, esaminando, anche l'andamento dei Piani per l'Offerta Formativa.

Il presente esercizio non vuole costituire, evidentemente, una sorta di valutazione dell'operato dei "dirigenti scolastici", in quanto ben altre sono le problematiche e le sedi che investono tale aspetto, in considerazione delle caratteristiche complesse della loro attività che impingono sia nel merito didattico che in quello "gestionale".

Infatti, è attualmente in discussione (esiste solo un accordo di massima con i sindacati) la composizione degli organi preposti a tale compito e le procedure da adottare. In tale sede si dovrà tener conto del più recente orientamento del Consiglio di Stato (vedasi parere n.529/03, in data 28 ottobre 2003, del Consiglio di Stato Sez.II Commissione Speciale Pubblica Istruzione) che, anche in relazione alle modifiche recate dalla legge 145/2002 al d.lgs.165/2001, equipara i "Dirigenti scolastici" agli altri dirigenti delle Amministrazioni pubbliche.

Neppure si intende effettuare, in questa sede, un reale controllo gestionale, sulla cui esigenza peraltro si è più volte richiamata l'attenzione nel corso della presente relazione, oltre che per i profili di competenza, per la mancanza di un adeguato ambiente informativo nel quale validamente utilizzare tecniche di benchmarking ed ancor più di valutazione della customersatisfaction.

L'individuazione delle Istituzioni scolastiche prese in esame - che, proprio per le considerazioni sopra evidenziate non vengono identificate, (rimanendo agli atti della Segreteria della Sezione, a disposizione del Parlamento, i documenti relativi) – è stata effettuata privilegiando un target dimensionale medio ed una collocazione geo-economica al livello di provincia non capoluogo di regione, per meglio apprezzare scelte fatte in relazione alle esigenze dell'utenza, evitando sia realtà fortemente peculiari (territori con particolari problemi sociali ed occupazionali), sia collocazioni in grandi centri metropolitani, non idonei a rappresentare un contesto medio di riferimento.

Quale opportuna premessa per la successiva analisi, va ribadito che la rappresentazione contabile del Programma annuale è di tipo "economico funzionale", in quanto per ogni progetto vengono analiticamente indicate le entrate e le uscite suddivise per rispettive "voci".

- per le Entrate, avanzo di amministrazione, finanziamenti dallo Stato, finanziamenti da Enti territoriali o da altre istituzioni pubbliche, contributi da privati, proventi da gestioni economiche, altre entrate, mutui.

- Per le Spese, la grande suddivisione è fra: Attività e Progetti. Nella prima voce rientrano le spese di funzionamento amministrativo e didattico, i compensi al personale e gli investimenti, mentre la voce Progetti ricomprende le Iniziative per l'ampliamento dell'offerta formativa.

Liceo Scientifico statale A:

I progetti da cui è formato il P.O.F. sono 8, per un ammontare complessivo di € 85.640,73. [24]

La relativa spesa è finanziata, pro-quota attingendo dalle diverse voci di entrata con proporzioni diverse.

Progetto n. 1

Spesa prevista: € 10.588,15, di cui € 4.131,36 a carico di privati.

Denominazione: Orientamento.

Oggetto: Supporto alle scelte che dovranno effettuare gli studenti in ingresso delle terze medie e a quelle degli studenti in uscita delle classi quarte e quinte.

Per quanto riguarda l'orientamento in uscita delle classi quinte è prevista una serie di attività gestite da "Y", consistenti in una serie di ore collettive e colloqui individuali, al fine di consentire una scelta universitaria "ragionata". Partecipa al progetto anche l'ENAIP di X con la fornitura della docenza per il corso, consistente in 25 ore di lezioni pomeridiane al fine di portare gli studenti delle classi finali a conoscenza delle possibilità formative e lavorative esistenti sul territorio.

L'orientamento in ingresso consiste nella presentazione della scuola con una mostra convegno "Campus Y", nonché in colloqui orientativi con gli alunni e l'incontro con i loro futuri docenti .

Gli stanziamenti provenienti dallo Stato sono quindi utilizzati per il trattamento fondamentale ed accessorio di docenti interni ed esterni necessari, allo svolgimento dell'attività, mentre è in gran parte a carico delle famiglie (€ 4.134,50 ) la quota di spesa prevista per L'Equipe Y.

Va sottolineata la consistenza globale della spesa e, in particolare sia quella destinata al trattamento fondamentale ed accessorio dei docenti, sia quella chiesta al Sistema Famiglie.

Si sottolineano due livelli di incongruenza:

Il primo risiede nella circostanza che il progetto sia in larga misura a carico del Sistema Famiglie nonostante rientri nelle priorità previste dalla circolare 51/2001, con il rischio di comprometterne il buon esito.



Il secondo attiene al fatto che, in tal modo un'attività propedeutica al POF (l'orientamento all'ingresso) viene finanziata a carico del POF medesimo, mentre più attinente al "potenziamento dell'offerta formativa" appare l'orientamento in uscita.

#### Progetto n. 2

Spesa prevista: € 36.561,13, di cui € 16.538,52 a carico del Sistema Famiglie.

Denominazione: "Potenziamento laboratori".

Oggetto: il rinnovo e l'aggiornamento dei laboratori scientifici ed informatici.

L'intero costo del progetto (che si sviluppa in un triennio) appare posto a carico del programma 2002.

Le attività, coordinate dal dirigente scolastico e coinvolge i 6 docenti responsabili dei laboratori, un assistente tecnico e un collaboratore esterno; anche in questo caso il sostegno delle famiglie è fondamentale per la realizzazione del progetto, che, peraltro, avendo durata triennale, sembrerebbe avere una maggiore possibilità di realizzazione.

Restano perplessità sull'inserimento nel POF di un'attività che sembrerebbe rientrare in quella tipica del personale docente della Scuola.

#### Progetto n. 3

Spesa prevista: € 15.424,59, di cui € 6.489,88 finanziati dallo Stato, € 5.267,86 da enti territoriali o altre istituzioni pubbliche e i rimanenti € 3.666,85 a carico del Sistema Famiglie.

Denominazione: "biblioteche".

Oggetto: Consentire agli studenti del liceo di ottenere in prestito i volumi della biblioteca, previa catalogazione degli stessi.

Caratteristica significativa del progetto è la concessione di 4 borse di studio di € 826,33 ognuna, per gli studenti che collaborano all'attività di catalogazione.

Trattandosi, anche in questo caso, di intervento prioritario, secondo la direttiva ministeriale n. 51/2001, valgono le stesse considerazioni espresse per i precedenti progetti sia per quanto riguarda la realizzazione sia per l'impegno previsto da parte delle famiglie .

#### Progetto n. 4

Spesa prevista: € 4.733,22, di cui € 516,86 a carico del Sistema Famiglie.

Denominazione: "sito web della scuola".

Oggetto: far conoscere all'utenza le attività della scuola, attraverso l'inserimento di documentazione sul sito.

Anche questo progetto rientra fra gli interventi prioritari previsti dalla direttiva 51/2001.

Progetto n. 5

Spesa prevista: € 7.661,25, interamente a carico del Sistema Famiglie.

Denominazione: "lingue straniere".

Oggetto: approfondimento attraverso un ciclo di conversazione con un insegnante di madrelingua e un corso di preparazione all'esame per il conseguimento del First Certificate of English dell'Università di Cambridge.

Suscita perplessità la circostanza che, nonostante tale progetto rientri tra quelli prioritari previsti dalla direttiva 51/2001, esso sia interamente a carico del Sistema Famiglie, con il rischio di avere un numero di partecipanti limitato ai soggetti che possono sostenere il relativo onere e di andare in controtendenza rispetto alle stesse scelte di politica scolastica.

Progetto n. 6

Spesa prevista: € 3.498,48, interamente a carico del Sistema Famiglie.

Denominazione: "E.C.D.L.".

Oggetto: far conseguire agli studenti che lo desiderano la certificazione E.C.D.L.-Patente Europea per il Computer.

Valgono le stesse considerazioni del progetto precedente.

Progetto n. 7

Spesa prevista: € 3.731,39, interamente a carico dello Stato.

Denominazione: "Attività aggiuntive".

Oggetto: realizzare iniziative nel campo della musica, Cineforum, conferenze di Fisica ecc.

Si sottolinea l'estrema genericità del progetto che ha quale unico riferimento l'attinenza delle iniziative con gli interventi prioritari previsti dalla direttiva 51/2001, senza quindi offrire quel necessario grado di definizione delle iniziative che la direttiva sembrerebbe suggerire.

Progetto n. 8

Spesa prevista: €4.348,48, interamente a carico dello Stato.

Denominazione: "Laboratorio teatrale".

Oggetto: sviluppare le capacità espressive degli alunni.

Il progetto viene finanziato con i fondi dell'area di autonomia, come previsto dal D.P.R. 567/96 e si realizza attraverso la collaborazione di due docenti esterni per 88 ore complessive di corso. Tale progetto essendo stato individuato dal Ministero stesso quale iniziativa integrativa per la crescita umana e civile, con apposito vincolo di destinazione non è da considerare tra le proposte lasciate alla libera facoltà gestionale del dirigente d'Istituto.

Analizzando il P.O.F. nel suo insieme, si osserva che i progetti che lo compongono sono quasi esclusivamente quelli indicati come "prioritari" dalla normativa vigente e quindi lasciano ben poco spazio all'autonoma progettualità della scuola, ferma restando la necessità di mettere in atto le strategie migliori ai fini della realizzazione dei progetti e del raggiungimento degli obiettivi in essi prefissati.

Dal conto consuntivo 2002 e dalla relativa relazione si osserva che all'aumento delle entrate rispetto alle previsioni (da € 435.533,14 ad € 519.449,48) ha corrisposto un corrispondente aumento della programmazione di spesa (da € 425.489,71 ad €506.135,25); in tale contesto è aumentata anche la disponibilità per i progetti (da € 85.640,73 ad €97.831).

Degli otto progetti programmati la maggior parte è stata portata a buon fine spendendo circa l'80% degli stanziamenti definitivi, ad eccezione del progetto n.3 "biblioteche" per cui è stato speso poco più del 10%.

Tale progetto che al riepilogo entrate presenta un accertamento uguale alla previsione definitiva, con somme rimosse per più del 70%, pare non essersi concluso, si suppone per motivi di organizzazione, non essendo stata completata la parte più importante e onerosa ovvero la creazione di nuove schede classificatorie per i testi di proprietà dell'Istituto.

La cifra residua, dichiarata come disponibilità finanziaria a fine esercizio, ammonta a € 12.525,17, tale cifra, quindi, va ad accrescere l'avanzo di amministrazione pari ad €106.893,38.

Tale avanzo, nel programma annuale 2003, viene utilizzato promiscuamente tra le diverse voci di spesa e sui progetti. Nel caso specifico per il progetto "biblioteche" viene riutilizzata una cifra inferiore ai "risparmi" di cui sopra, in quanto le economie dei progetti P3 e P4 (documentazione di istituto) vanno a confluire nelle disponibilità destinate al funzionamento amministrativo generale.

Tale sistema di redistribuzione delle somme appare discutibile in quanto si stornano dalla voce progetti cifre piuttosto consistenti (€9.804,19) e si incrementano le spese di funzionamento.

Va sottolineato, comunque, come per il 2003 la scheda riguardante il progetto biblioteche preveda uno stanziamento di €12.283,69 (simile a quello dell'anno precedente) in parte a carico della regione e del comune.

Nel programma annuale 2003, i progetti presentati sono sempre 8, di cui 5 riproposti (compreso quello delle biblioteche) mentre 3 sono stati cambiati.

Al riguardo, dal momento che le iniziative avevano raggiunto gli obiettivi stabiliti, non sono chiari i motivi della loro mancata riproposizione.

Di tale scelta gestionale non viene fatta menzione alcuna nei verbali del collegio dei revisori né in quello riguardante il conto consuntivo 2002 né in quello riguardante il programma annuale 2003, né utili elementi per supportare le nuove scelte gestionali possono desumersi dalle relazioni estremamente scarse del collegio dei revisori.

L'analisi esposta merita alcune considerazioni sia in relazione alle scelte complessive sia con riferimento ad alcune scelte particolari.

Emerge innanzitutto la limitata incidenza della spesa per progetti sull'ammontare complessivo delle risorse movimentate dal bilancio dell'istituto (€85.640,73 su €506.135,25, pari almeno del 6%).

Tale dato conferma quanto espresso in precedenza in termini generali, circa lo spazio "relativo" che il potenziamento dell'offerta formativa ha nel contesto complessivo della gestione delle Istituzioni scolastiche. Ne è riprova la ridimensionamento di taluni progetti, al fine (non dichiarato) di concentrare risorse sulle spese di funzionamento.

Certamente si sconta, in una fase ancora sperimentale, una limitata capacità di programmazione autonoma, alla quale si aggiungono gli aspetti sui quali la relazione si è soffermata in precedenza. La programmazione, pertanto, si è concentrata sugli obiettivi prioritari previsti dalla direttiva ministeriale.

Va sottolineato un equilibrato rapporto tra l'utilizzo di docenti interni alla scuola ed il ricorso al personale esterno.

La scelta di fondo è stata quella di porre, in parte, a carico del Sistema Famiglie le iniziative per le quali si attendeva una positiva risposta da parte degli utenti in quanto legate all'acquisizione di una professionalità certificata e spendibili (Cambridge First Certificate ed E.C.D.L. – Patente Europea per il Computer).

Il rischio di una scelta di questo tipo, se esasperata, è peraltro quello di creare una forte differenziazione del servizio in favore di chi può sostenere il relativo onere e che viene a beneficiare anche di una quota di finanziamenti statali potenzialmente destinati alla totalità degli studenti.

Nel merito, valgono le considerazioni critiche, già riportate, circa l'eccessiva genericità di alcuni progetti, e, quale dato negativo il sostanziale abbandono di una scelta, particolarmente interessante, che vedeva gli studenti coinvolti nella resa del servizio (nella specie la catalogazione dei libri posseduti dall'Istituto, nell'ambito del progetto "Biblioteche") attività per la quale era prevista la concessione di una borsa di studio.

Va anche detto, sempre in merito a tale progetto, che esso, pur costituendo una della priorità della direttiva 51/2001, non sembra aver dato particolari risultati, pur disponendo di fondi significativi per la sua realizzazione.

Liceo classico statale B:

L'Istituto si articola in tre diversi indirizzi di studio (classico, linguistico, e socio-psico-pedagogico), pur mantenendo una sua identità formativa che privilegia l'ambito umanistico.

Il POF assume diverse connotazioni a seconda dei diversi indirizzi:

Nel liceo classico lo studio della Storia dell'Arte e della lingua straniera è articolato per tutto il quinquennio, integrando quest'ultimo, con lezioni tenute da parte di insegnanti madre lingua; viene inoltre potenziato il settore scientifico adeguando, nel biennio ginnasiale, i programmi di matematica alle nuove indicazioni ministeriali.

Nel liceo linguistico è stato apportato un potenziamento delle discipline matematico-scientifiche, mentre l'apprendimento delle tre lingue è stato impostato nella nuova ottica europea, inserendo anche lo studio di storia, arte, diritto e letteratura delle principali nazioni comunitarie.

Infine il liceo pedagogico è stato anch'esso potenziato per quanto riguarda le discipline scientifiche introducendovi anche lo studio dell'informatica, mentre per quanto riguarda le lingue straniere, ne viene previsto lo studio per tutto il quinquennio.

Il piano di offerta formativa viene presentato anche con un documento autonomo descrittivo dell'impostazione didattica che si propone la scuola, sia attraverso l'insegnamento curricolare, sia attraverso il potenziamento di quest'ultimo. La documentazione è completata da tabelle comparative.

Nel documento di programmazione annuale, le spese per i progetti sono divise in base alla provenienza degli stanziamenti totali e alle leggi che autorizzano i finanziamenti, il tutto per un totale di €184.650,40; segue poi l'elenco delle 21 iniziative, suddivise in tre tipologie:

- a) progetti concernenti gli apprendimenti curricolari
- b) progetti con obiettivi di natura essenzialmente pratico-operativa
- c) progetti con obiettivo di orientamento

Di particolare rilevanza è l'indicazione delle finalità e dei risultati attesi dalle attività progettuali del P.O.F.:

- 1) "riduzione della dispersione scolastica per una quota del 5%, rispetto al 2001";
- 2) "aumento del successo scolastico, riscontrabile dal calo dei debiti formativi del 5% rispetto al 2001";

- 3) “aumento del numero degli studenti della fascia medio-alta, nella misura del 5% rispetto al 2001”;
- 4) “scelte del lavoro e degli studi superiori maggiormente meditati, ciò che si dedurrà dai questionari”;
- 5) “miglioramento dello stile di vita degli alunni, ciò che si dedurrà dai questionari”;
- 6) “orientamento consapevole nella scuola, come risulterà dai test di accoglienza”.

Nei primi tre casi, gli obiettivi sono rapportabili a risultati precedenti, anche ricostruibili in serie storiche e, pertanto, consentono una comparazione effettiva.

Negli altri tre casi, viene invece impiantato un nuovo quadro conoscitivo, di grande interesse, anche per finalità che trascendono il singolo Istituto, che rende necessarie elaborazioni ben più complesse.

In relazione all’obiettivo, di cui al punto 3, che mira ad attrarre studenti di fascia medio-alta, non può prescindere dalla considerazione che, pur in un contesto caratterizzato da una competitività tra Istituti, l’istruzione resta pur sempre un servizio pubblico da assicurare alla generalità degli utenti.

Una discriminazione “per censo”, oltretutto, non assicura neppure risultati per i primi due obiettivi, salvo, dare per scontato, il miglior livello culturale degli studenti più abbienti.

Inoltre, il predetto obiettivo, se da un lato potrebbe portare a più alti livelli il percorso formativo dell’istituto scolastico in questione, offrendo un’ampia gamma di programmi di arricchimento e formazione culturale tali da mettersi in competizione con gli eventuali istituti privati presenti nello stesso territorio e che godono di un certo “prestigio “didattico, dall’altro potrebbe portare a delle scelte eccessivamente onerose per le famiglie meno abbienti ( progetti che prevedono un contributo da parte delle famiglie degli alunni ) tale da precluderne la possibilità di scelta.

Quanto sopra evidenzia i rischi di una eccessiva enfaticizzazione degli aspetti manageriali connessi con la gestione delle scuole, allorché si perde di vista lo specifico contesto di riferimento dell’erogazione del servizio scolastico.

Si ripropongono, inoltre, le problematiche relative alla “valutazione sull’operato delle Istituzioni scolastiche” ed all’individuazione di meccanismi tali da consentire una correzione di scelte non in linea con la missione primaria dell’Istituzione scolastica.

I 21 progetti sono programmati per uno o due dei tre indirizzi o in alcuni casi per tutti e tre e sono suddivisi nelle seguenti aree:

Area letteraria – artistica – musicale

Area storico filosofica

Area delle lingue straniere

Area scientifica

Attività sportive pomeridiane

Area post-diploma e di rafforzamento al curriculum

Area educazione alla salute

Progetto n. 1

Area: letteraria – artistica – musicale

Spesa prevista: €2.360, interamente a carico dello Stato.

Denominazione: “Progetto lettura”.

Oggetto: stimolare nei ragazzi l'interesse alla lettura “svincolando il libro dall'idea di testo scolastico”

Il progetto consiste in cicli di incontri con gli stessi autori dei testi per quanto riguarda i “contemporanei”, con i rappresentanti della scena teatrale italiana al fine di approfondire questo tipo di arte nonché nell'educazione alla lettura espressiva di testi poetici, mediante la collaborazione di una.

Progetto n. 2

Area: Lingue straniere.

Spesa prevista: €2.297, interamente a carico dello Stato.

Denominazione: “Progetto lingua straniera”.

Oggetto: Potenziamento dell'inglese per liceo classico

Il progetto consiste in un corso di 80 ore destinato al liceo classico per la durata di 5 mesi da novembre ad aprile, tenuto da un insegnante di madrelingua.

La finalità perseguita, in coerenza con le linee di indirizzo dell'Istituto, è quella di colmare le lacune che il programma curriculare presenta sull'aspetto specifico, per il liceo classico.

Progetto n. 3

Area: Letteraria-Lingue straniere.

Spesa prevista: €2.811,80, interamente a carico dello Stato.

Denominazione: "Progetto teatro in lingua".

Oggetto Partecipazione a un laboratorio teatrale in lingua

Il progetto, già sperimentato negli anni precedenti, ha come scopo lo sviluppo sia delle capacità organizzative ed espressive sia delle competenze della lingua stessa.

Progetto n. 4

Area: scientifica.

Spesa prevista: € 400, interamente a carico dello Stato.

Denominazione: "Fisica delle particelle".

Oggetto Potenziamento delle conoscenze delle ultime scoperte della Fisica Moderna.

Il progetto, destinato alle classi terze del Classico e alle quinte del Linguistico, con la prevista collaborazione di esperti esterni e con un referente interno, si articola in conferenze tenute da docenti universitari e tende a migliorare le conoscenze scientifiche e a far maturare un'eventuale scelta di una Facoltà scientifica.

Progetto n. 5

Area: letteraria

Spesa prevista: € 1.274, interamente a carico dello Stato.

Denominazione: "Laboratorio scrittura giornalistica".

Oggetto: Lezioni tenute dal Direttore di un quotidiano locale.

Il progetto tende a migliorare le conoscenze dei discenti in ambiti che hanno assunto un ruolo di grande rilievo.

Progetto n. 6

Area: lingue straniere

Spesa prevista: € 1.820, interamente a carico dello Stato.

Denominazione: "Potenziamento lingua straniera".

Oggetto: Lezioni tenute da insegnanti di madre-lingua per gli studenti dell'indirizzo socio-pedagogico.



Il progetto è analogo a quello previsto per il Liceo classico.

Progetti n. 7 e 8

Area: letteraria

Spesa prevista: per il primo progetto è previsto uno stanziamento di € 5.769.78 per il secondo di € 2.485,58, finanziati in parte dallo Stato, in parte dall'Amministrazione Provinciale e, in parte con il contributo anche della Fondazione Cassa Risparmio di Y

Denominazione: "Progetto forum del teatro:". e "Progetto teatro X"

Oggetto: si tratta in realtà di un'unica iniziativa volta a realizzare un laboratorio teatrale coordinato da docenti della scuola ed esperti della materia

Il POF non chiarisce l'esatto contenuto di ciascuna delle due iniziative ed il relativo riparto dei finanziamenti.

Progetto n. 9

Area: Letteraria-Artistica-Musicale

Spesa prevista: € 3.300 di cui 1.000 a carico del Comune di Y.

Denominazione: "Progetto creatività e iniziative".

Oggetto: apertura al pubblico dell'istituzione scolastica, con iniziative atte a sottolineare il valore dell'attività educativa e formativa

Il progetto destinato a tutti e tre i licei prevede nell'ambito della cosiddetta "giornata della scuola" l'organizzazione di una manifestazione, con apertura al pubblico dell'istituzione scolastica.

Progetto n. 10

Area: lingue

Spesa prevista: € 3.292,41° carico dello Stato

Denominazione: "progetto corso lingua per adulti".

Oggetto: erogazione di un servizio scolastico nella specifica materia alle famiglie degli alunni.

Si tratta della riproposizione di una iniziativa già in precedenza sperimentata dalla scuola.

Progetto n. 11

Area: letterario artistica

Spesa prevista: €2.081,51. a carico dello Stato

Denominazione: "Art therapy".

Oggetto: corso di scienze psicopedagogiche e artistiche della durata di 134 ore, affidato alla cooperativa Z.

l'iniziativa si propone l'intento di produrre una riflessione sulle prospettive motivazionali e professionali dell'alunno sia nel campo artistico sia nel campo psico-socio-pedagogico.

Progetto n. 12

Area: letterario artistica e lingue

Spesa prevista: €145.447,61 a totale carico delle famiglie interessate, salvo un contributo, non specificato a carico del bilancio della scuola

Denominazione: Progetto viaggi istruzione".

Oggetto l'organizzazione di viaggi di studio e approfondimento culturale, con particolare riferimento a soggiorni all'estero per gli studenti dell'area linguistica.

I contenuti progettuali sono nel documento iniziale estremamente generici, l'effettiva realizzazione viene rimandata a scelte successive. la riuscita è, ovviamente, subordinata al gradimento delle famiglie.

Progetto n. 13

Area: educazione alla salute

Spesa prevista: €1.700, a carico dello Stato

Denominazione:C.I.C.

Oggetto: interventi mirati alla prevenzione dei comportamenti a rischio quali:uso e consumo di sostanze stupefacenti e o di alcolici, disturbi del comportamento alimentare, stili di vita dannosi.

Il progetto, destinato a tutti gli alunni dei tre indirizzi scolastici, consiste nella realizzazione di:

- uno sportello-spazio adibito al counseling individuale al quale possono avere accesso studenti, genitori e docenti, con lo scopo di fornire il necessario sostegno psicologico con la presenza di un professionista in sede che opera in collegamento con i servizi pubblici territoriali;
- una serie di micro progetti per gruppi-classe coordinati da uno psicologo messo a disposizione dalla locale ASL per approfondire tematiche concernenti comportamenti a rischio e situazioni di disagio.

#### Progetto n. 14

Area: educazione alla salute

Spesa prevista: € 617,34, a carico dello Stato

Denominazione: Progetto doping

Oggetto: analizzare tutte le problematiche connesse con il fenomeno del doping

Il progetto è destinato a tutti gli alunni della scuola, rientra tra gli obiettivi della direttiva 292/99 e prevede una serie di conferenze tenute da medici sportivi sugli effetti dannosi del doping e sugli aspetti etico morali del fenomeno.

#### Progetto n. 15

Area: educazione alla salute

Spesa prevista: € 2.582,28, a carico dello Stato

Denominazione: Peereducation

Oggetto: Approfondimento delle problematiche relative alle tossicodipendenze.

Il progetto, destinato a tutti gli studenti, attuato con la collaborazione di esperti esterni, è diviso in attività integrative e in attività curricolari di base nel cui ambito sono trattati i seguenti temi:

Per le attività integrative da svolgersi in orario curricolare o pomeridiano con la presenza di esperti esterni:

Progetto di prevenzione delle dipendenze.

Progetto educare alla solidarietà ( scoprire il volontariato ).

Progetto educare all'amore.

Per l'attività trattate durante l'orario curricolare (dipartimenti Scienze ed educazione fisica) con interventi mirati:

Educazione stradale.  
Tabagismo.  
Educazione alimentare.  
Malattie cardiovascolari.

Progetto n. 16

Area: promiscua.

Spesa prevista: € 2.193,91, a carico dello Stato

Denominazione: Progetto aggiornamento

Oggetto: Formazione del personale della scuola.

Il progetto, dai contenuti, peraltro, non esattamente definiti, riguarda generiche iniziative per l'aggiornamento professionale dei docenti e ripropone la problematica sull'opportunità di inserire tali iniziative, non dirette ai discenti, nel Piano per l'offerta formativa.

Peraltro la legge 440/97 e la successiva direttiva 51/2001 sembrano legittimare tale possibilità.

Progetto n. 17

Area: promiscua.

Spesa prevista: €280,00, a carico dello Stato

Denominazione: Progetto Autovalutazione d'istituto

Oggetto: incrementare la qualità dell'offerta formativa sulla base di un'indagine critica sull'operato dell'istituto.

Il progetto si sostanzia nell'adesione al sistema A.I.R. - autoanalisi di Istituto in rete, da attuarsi tramite una rilevazione seriale di dati tra più scuole e più anni scolastici successivi.

Ogni inizio di anno scolastico viene redatto un rapporto d'istituto dalla commissione di autovalutazione responsabile della conduzione del progetto, insieme ad una rappresentanza di genitori e studenti. I dati raccolti sono quindi interpretati al fine di effettuare eventuali interventi migliorativi.

Tale progetto può costituire un significativo passo avanti nell'analisi della "customersatisfaction". E' di rilievo la partecipazione al previsto confronto sui dati rilevati in comparazione con altri istituti di genitori ed alunni.

In proposito, nel regolamento 567 del 96 si fa riferimento ad un'ampia casistica di possibili interventi ai quali vista la generalità degli argomenti è sicuramente possibile ascrivere il progetto di "autovalutazione d'istituto".

Ferma restando l'utilità dell'iniziativa, va sottolineato il suo carattere strumentale rispetto ai contenuti del POF in senso stretto.

Progetto n. 18

Area:letteraria-artistico-musicale

Spesa prevista: €2.700, a carico dello Stato

Denominazione: Progetto musica

Oggetto: Potenziare la capacità di ascolto e senso estetico degli studenti.

Il progetto, che si articola in due tipi di corso, si rivolge, in particolare agli studenti dell'indirizzo pedagogico, per i quali diventa un "tirocinio" per la loro successiva attività professionale.

Progetto n. 19

Area:educazione alla salute.

Spesa prevista: €2.700, a carico dello Stato

Denominazione: Progetto scuola famiglia

Oggetto: Prevenzione delle malattie cardio-vascolari.

Il progetto si rivolge ai genitori degli alunni e consiste nell'insegnamento di un'attività motoria moderata, con uso di musiche varie ed esercizi di media intensità.

Progetto n. 20

Area:educazione alla salute.

Spesa prevista: €615,10, a carico dello Stato

Denominazione: Progetto handicap

Oggetto: Integrazione scolastica dei portatori di handicap.

Il progetto consiste nella formazione di studenti "volontari" per un ulteriore sostegno in favore degli alunni portatori di handicap.

Progetto n. 21

Area: lingue straniere.

Spesa prevista: € 1.222,30, di cui € 1.148 a carico degli studenti.

Denominazione: Progetto lingue 2000 GoetheInstitut

Oggetto: Acquisizioni di maggiori conoscenze nella lingua tedesca.

Il progetto consiste in un corso che è proposto in particolare agli alunni delle classi terze prevede un esame effettuato da esperti del GoetheInstitut con il rilascio di una certificazione valida per l'acquisizione di crediti universitari.

Il Piano per il potenziamento dell'offerta formativa di questo istituto evidenzia una vivacità progettuale ed una capacità di individuare specifici argomenti anche al di là delle priorità previste dalla direttiva ministeriale.

Peraltro si rileva l'eccessiva frammentarietà e lo scarso "peso" di alcune iniziative, testimoniato dal modesto impegno finanziario.

E' interessante la capacità dell'istituto di rapportarsi alle altre Istituzioni presenti sul territorio.

Va sottolineata la non compiuta coerenza del piano, nel suo complesso, con l'obiettivo di ridurre la dispersione scolastica ed i debiti formativi, considerando che la maggior parte delle iniziative proposte non attengono al rafforzamento della didattica curricolare.

Dalle schede allegate al consuntivo 2002 emerge il raggiungimento di esiti soddisfacenti, suffragati dai giudizi espressi dagli studenti in appositi questionari.

In corso di esercizio i progetti sono passati da 21 a 25, utilizzando ulteriori risorse rispetto a quelle preventivate (€809.028,37 rispetto agli originari € 636.863,03 con una variazione in più di € 172.165,34).

Anche questo è un aspetto positivo poiché dimostra la capacità di programmare sia all'inizio sia durante la gestione.

L'analisi del Collegio dei revisori si conclude con parere favorevole, sia sotto il profilo amministrativo che contabile, senza alcuna considerazione sull'andamento gestionale e i risultati conseguiti.

Nel programma annuale 2003 i progetti sono diventati 19 anziché 21, ma va sottolineato come il medesimo non abbia perso incisività, in quanto ad accorpamenti di iniziative analoghe (tra i vari progetti per attività linguistiche e teatrali) ha corrisposto l'inserimento di nuovi progetti.

Del resto, non va sottaciuto come il bilancio dell'istituto abbia subito una drastica riduzione dello stanziamento (da € 636.863,03 a € 511.238,92).

Tale riduzione, attesa la rigidità delle spese di funzionamento, si è riverberata in misura maggiore, sulla spesa prevista per i progetti passata da € 184.650,40 a € 83.325,63 e tutta finanziata con l'avanzo di amministrazione.

Va in ultimo sottolineato come, nonostante sia stata rimarcata la ridotta dimensione e la precaria dislocazione della biblioteca, nessun intervento in tal senso, sia stato previsto nei programmi 2002 e 2003.

## Liceo scientifico statale C

Il Liceo C si articola su tre strutture edilizie, delle quali una è la sede centrale, tutti dislocati nel Centro Studi di Y, ed è frequentato da 1446 studenti suddivisi nelle varie sedi. Viene evidenziata la disponibilità di strutture esterne alla scuola, quali biblioteche e musei con i quali intraprendere attività progettuali comuni e la possibilità di fruire di strutture esterne anche per quanto riguarda le attività sportive ( piscine, campi da sci, stadi).

Il P.O.F. è composto da 20 progetti per un totale di € 88.301,52.

I criteri con cui sono stati individuati i progetti del delP.O.F.tengono principalmente conto delle priorità citate nella Direttiva Ministeriale 51/2001 privilegiando i seguenti settori considerati di "Ricerca, sperimentazione e sviluppo":

- 1)Rapporti con il territorio;
- 2)orientamento degli studenti in entrata e in uscita;
- 3)formazione iniziale, tirocinio e aggiornamento docenti;
- 4)innovazione metodologica e didattica;
- 5)multimedialità;
- 6)interculturalità;
- 7)educazione alla salute;
- 8) sistema qualità.

Progetto n. 1

Settore: Orientamento

Spesa prevista: € 6.893,66, interamente a carico dello stato

Denominazione: "Orientamento in entrata ".

Oggetto: fornire informazioni affidabili per favorire il passaggio al nuovo ambiente scolastico.

Il progetto si sviluppa durante l'intero anno scolastico ed è rivolto agli alunni della III<sup>a</sup> media e del I<sup>a</sup> superiore e prevede l'utilizzo di docenti (25) di personale ATA e di un esperto esterno

Progetto n. 2

Settore: Orientamento

Spesa prevista: €4.207,04, interamente a carico dello stato

Denominazione: "Orientamento post-diploma".

Oggetto: aiutare gli allievi nella scelte future, sia rivolte al proseguimento degli studi universitari, sia per quanto riguarda l'inserimento nel mondo del lavoro.

Il progetto si rivolge agli studenti delle classi 3<sup>a</sup> per il periodo febbraio-marzo 2002 e alle classi 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> per il periodo ottobre 2001-marzo 2002 e prevede l'utilizzo di cinque docenti dell'istituto, un docente universitario e un libero professionista.

Valgono per entrambi i progetti del settore orientamento le considerazioni già espresse con riferimento ad iniziative analoghe negli altri istituti presi in esame circa il rilievo meramente propedeutico e sperimentale rispetto al Piano di offerta formativa, nel quale pure le suddette iniziative risultano inserite.

Progetto n. 3

Settore: Aggiornamento docenti

Spesa prevista: €2.301,32, interamente a carico dello stato

Denominazione: "Formazione iniziale – tirocinio".

Oggetto: lo sviluppo nei docenti di competenze relative all'aprogettualità innovativa.

Il progetto si svolge da ottobre 2001 a maggio 2002, impegnando 20 unità di personale dell'istituto di cui 17 docenti.

Permangono perplessità sulla possibilità di inserire tale spesa nell'aggregato progetti. Infatti la direttiva 51 del 2001 da un lato individua la formazione e aggiornamento dei docenti quale intervento prioritario, ma dall'altro pone il relativo onere a carico delle spese del funzionamento.



#### Progetto n. 4

Settore: Innovazione metodologica

Spesa prevista: €6.183,01 interamente a carico dello stato

Denominazione: innovazione didattica

Oggetto: incrementare nuove esperienze plurimodulari nel settore umanistico

Il progetto si pone l'obiettivo di sperimentare una flessibilità organizzativa incrementando nuove esperienze plurimodulari nel settore umanistico in collaborazione con altri licei di cui uno tedesco e una università. Si svolge da settembre 2001 a maggio 2002 articolandosi a sua volta in altri 4 progetti: La filosofia al biennio - Il Novecento e l'identità ebraica - La questione irlandese - Leggere il giornale. Si prevede di utilizzare 33 docenti, più 1 docente universitario e 2 liberi professionisti.

#### Progetto n. 5

Settore: Innovazione metodologica

Spesa prevista € 289,21 interamente a carico dello stato

Denominazione: Linguaggio audiovisivo

Oggetto: favorire la formazione di spettatori competenti in campo cinematografico.

Il progetto è descritto in materia estremamente generica e sembra di modesto rilievo in relazione alle risorse disponibili. Si sviluppa nel periodo compreso tra settembre 2001 e marzo 2002 con l'utilizzo di docenti interni.

#### Progetto n. 6

Settore: Innovazione metodologica

Spesa prevista € 1.896,42 interamente a carico dello stato

Denominazione: Scuola e musei

Oggetto: offrire la possibilità di una fruizione consapevole dei musei cittadini agli studenti

Il progetto non chiaro negli specifici contenuti si rivolge agli studenti delle 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> e si sviluppa per l'intero anno scolastico, con la collaborazione di 4 docenti ed un esperto esterno

Progetto n. 7

Settore: Innovazione metodologica

Spesa prevista € 1.867,49 interamente a carico dello stato

Denominazione: Biblioteca d'istituto

Oggetto: rendere lo spazio-biblioteca un luogo di aggregazione per gli studenti migliorando il servizio di catalogazione e distribuzione dei testi.

Il progetto rientra tra le priorità dettate dalla circolare 51/2001. Viene sviluppato nel periodo compreso tra settembre 2001 e marzo 2002, in collaborazione con alcune biblioteche della città e si avvale dell'aiuto di 19 persone tra docenti, personale amministrativo e esperti esterni.

Progetto n. 8

Settore: multimedialità,

Spesa prevista.....

Denominazione: set T2 facciamo luce

Oggetto: incrementare i rapporti di collaborazione e rete tra scuole di diversi ordini.

Il progetto rientra nella più ampia iniziativa E 1393/173 promossa dall'IN.D.I.R.E. Nel programma, peraltro non è prevista la cifra dello stanziamento né alcuna altra informazione circa gli specifici contenuti della iniziativa

Progetto n. 9

Settore: innovazione metodologica e didattica

Spesa prevista: € 3.626,55

Denominazione: matematica

Oggetto: implementare ed integrare il materiale didattico utilizzato per l'insegnamento della matematica

Il progetto si propone il fine di creare sinergie di tipo interdisciplinare, dare agli alunni l'occasione di applicare le nozioni apprese nello studio della statistica, creare un data base

a disposizione dell'istituto. E' prevista la collaborazione del nucleo di ricerca in didattica della matematica dell'università di Udine, e il coinvolgimento di 7 docenti di matematica, 7 docenti di fisica, 2 tecnici e 1 collaboratore scolastico.

Progetto n. 10

Settore: innovazione metodologica e didattica

Spesa prevista: € 2.272,40

Denominazione: Innovazione metodologica e didattica in fisica

Oggetto: potenziamento dei laboratori nell'insegnamento scientifico e l'ampliamento delle competenze nell'uso di sistemi hi-tech informatici e multimediali nell'ambito della fisica.

Nel progetto, oltre alla collaborazione dell'università di Udine, sono impegnati 8 docenti di fisica.

Progetto n. 11

Settore: innovazione metodologica e didattica

Spesa prevista: €1.669,18 a totale carico dello Stato

Denominazione: Laboratori di scienze

Oggetto: incrementare l'attività di laboratorio nell'insegnamento delle scienze (anatomia) e attraverso un rapporto esperienziale, costruire una mentalità scientifica.

Il progetto nell'incrementare l'attività di laboratorio non prevede l'arricchimento del materiale operativo dello stesso ma solo il potenziamento dell'attività ad esso collegata infatti la spesa è essenzialmente legata alla corresponsione di emolumenti i per i docenti impegnati in questa attività (5 professori interni e docenti universitari).

Progetto n. 12

Settore: innovazione metodologica e didattica

Spesa prevista: €1.669,18 a totale carico dello Stato

Denominazione: Gare scientifiche

Oggetto: ampliare le conoscenze e le competenze in chimica e proporre nuovi approcci alla fisica

Il progetto prevede la collaborazione con l'unione matematica italiana, XY, Z, l'università W, la provincia di Y, J.e si svolge da Ottobre a Maggio con la collaborazione di 23 docenti e 4 collaboratori scolastici.

Progetto n. 13

Settore: interculturalità

Spesa prevista: di € 2.947,92. a totale carico dello Stato

Denominazione: Educazione interculturale

Oggetto: attraverso la conoscenza dei territori, sviluppare il senso di appartenenza alla Comunità europea.

Il progetto si prefigge quali obiettivi la creazione di una banca dati degli studenti stranieri del liceo, incrementare negli studenti stranieri la conoscenza delle strutture linguistiche di base della lingua italiana favorendone anche l'inserimento, diffondere tra tutti gli altri studenti la conoscenza delle diverse culture istruendoli sulla pari dignità che esse meritano incrementare esperienze individuali e collettive. Si svolge da settembre 2001 a giugno 2002 con il coordinamento di un docente quale responsabile il coinvolgimento di altri 16 docenti interni e la partecipazione di 1 libero professionista e la collaborazione degli enti locali.

Progetto n. 14

Settore: interculturalità

Spesa prevista: di € 1.115,53. a totale carico dello Stato

Denominazione: Volontariato e solidarietà

Oggetto: promuovere valori come la solidarietà e l'accettazione della diversità, informare sulle reali possibilità di volontariato sul territorio promovendo anche lo scambio di esperienze.

Considerato l'oggetto e le finalità dell'iniziativa sono previsti interventi gratuiti di soggetti appartenenti alle principali organizzazioni di volontariato operanti sul territorio

Progetto n. 15

Settore: interculturalità

Spesa prevista: di €1.313,85

Denominazione: La lingua tedesca come strumento di integrazione economica

Oggetto: Si tratta di un servizio reso a richiesta degli interessati e affidato in gestione alla locale Camera di commercio

Progetto n. 16

Settore: rapporti con il territorio

Spesa prevista: di €1.313,85

Denominazione: XY

Oggetto: incrementare il confronto e l'integrazione tra culture limitrofe comparando sistemi scolastici diversi e promovendo anche l'immagine del liceo

E' prevista la collaborazione della Provincia e del Comune di Y mentre come risorse umane sono impegnati 11 docenti, 1 tecnico e 1 collaboratore scolastico.

Progetto n. 17

Settore: educazione alla salute

Spesa prevista: di €6.509,41 a totale carico dello Stato

Denominazione: prevenzione pericoli

Oggetto: mettere a conoscenza gli studenti delle norme di sicurezza per la prevenzione dei pericoli, in particolare quelli stradali.

L'iniziativa prevede la collaborazione degli enti sanitari territoriali, l'università di Y, il centro regionale di orientamento e i vigili urbani.

Il responsabile di questo centro, che ormai dovrebbe essere istituito in tutti gli istituti scolastici a seguito della direttiva 292/99, è un docente, mentre nell'insieme del progetto ne sono impegnati circa 30 più alcuni liberi professionisti esterni (senza oneri).

Progetto n. 18

Settore: educazione alla salute

Spesa prevista: di € 791,20 a totale carico dello Stato

Denominazione: Attività sportiva

Oggetto: Diffondere la pratica sportiva e i suoi valori.

Il progetto si propone di approfondire la conoscenza delle tecniche e dei regolamenti delle varie specialità per individuare anche eventuali errori tecnici.

E' prevista la collaborazione del Comune e della provincia di Y e della FIDAL; si svolge da Ottobre 2001 ad Aprile 2002. Vengono previsti un responsabile interno, l'utilizzo di altri 7 docenti di varie discipline, personale ATA e giudici esterni della FIDAL (senza oneri).

Progetto n. 19

Settore: Sistema qualità

Spesa prevista: di € 6.292,50 a totale carico dello Stato

Denominazione: Sistema qualità.

Oggetto: Miglioramento continuo della qualità del servizio scolastico e valorizzazione della sinergia tra mondo scolastico e mondo del lavoro.

Il progetto prevede l'impegno di 15 docenti, 2 amministrativi, 1 tecnico, 3 ausiliari, 2 esperti esterni, 5 dirigenti e docenti di altre scuole e un delegato del direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Questa attività ha come fine quello di garantire la corrispondenza del servizio offerto con quanto dichiarato.

Tale progetto appare strumentale e propedeutico al piano per l'Offerta formativa.

Progetto n. 20

Settore: Aggiornamento docenti

Spesa prevista: di € 33.569,69 a totale carico dello Stato

Denominazione: Corso nazionale.

Oggetto: Stage per insegnanti.

Il progetto è costituito da un corso diretto alla formazione degli insegnanti ed anche in questo caso, dunque, il rapporto con il POF è meramente strumentale.

Inoltre, non risulta chiaro di quale apporto esterno, in termini di docenza, si avvalga e quale quota di spesa sia ad essi riferita.

Dalla relazione al conto consuntivo risulta che la programmazione definitiva, per l'intero bilancio della scuola, è passata da € 760.538,12 a € 1.223.229,85; di tale somma le entrate accertate, nell'esercizio, ammontano ad € 979.147,36. L'avanzo di amministrazione ha raggiunto, al 31.12.2002, € 175.498,44 (formato dal saldo di cassa corrente e dallo sbilancio residui), corrispondente al 14% delle previsioni definitive ed al 18% delle entrate accertate.

Lo scostamento tra programmazioni iniziale e definitiva è stato, quindi, di oltre il 60% e ciò, in parte, giustifica la formazione di una percentuale di avanzo che dimostra la buona capacità di evoluzione progettuale dell'Istituto.

La maggior parte dei progetti risulta formalmente conclusa ma non tutti sono stati completati o per errata stima di risorse disponibili o per altre cause quale ad esempio una errata valutazione dei tempi necessari al loro espletamento.

Ciò nonostante non si è avuta una corrispondente riduzione di spesa, come attestato dal Collegio dei revisori.

La programmazione 2003 per tutte le voci di bilancio dell'Istituto è superiore a quella iniziale del 2002, raggiungendo € 918.688,27, di cui, € 507.729,00 derivanti dai contributi dei privati.

Peraltro, la somma stanziata per progetti è di € 48.529,80, quindi, quasi dimezzata rispetto all'anno precedente e vengono infatti programmati solo 14 progetti rispetto ai 20 dell'anno 2002.

Tale spesa viene comunque interamente finanziata con l'avanzo di amministrazione presunto, mentre i progetti presentati sono comunque sempre attinenti ai settori stabiliti nel programma annuale precedente, presentando per la maggior parte gli stessi obiettivi anche se con delle varianti sulle denominazioni.

L'Istituto nell'illustrare i dati contabili del programma motiva con la verificata insufficienza, nel precedente esercizio, delle somme stanziate per il funzionamento amministrativo e didattico.

Per i progetti 2003, quindi, oltre all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, viene previsto il reperimento delle somme aggiuntive sia chiedendo la collaborazione degli Enti Locali (con i quali ha sempre mantenuto buoni rapporti) sia, per la prima volta, chiedendo un contributo alle famiglie degli studenti.

L'Istituto ha mostrato una buona capacità progettuale e predisposizione a rapportarsi con gli enti che operano sul territorio, nonché a reperire risorse da privati.

La scelta di fondo è stata nel senso di privilegiare azioni strutturali destinate a potenziare l'offerta formativa nel lungo periodo.

Pertanto, molti progetti riguardano la formazione e l'aggiornamento dei docenti, perdendo dunque di vista l'immediata erogazione di servizi aggiuntivi ai discenti, cosa questa che rappresenta la primaria finalità del POF.

La maggior parte delle spese per i progetti riguarda compensi aggiuntivi al personale interno alla scuola; in alcuni casi per ore aggiuntive di docenza, in altri, sembra, per la partecipazione a corsi di aggiornamento e perfezionamento.

Va infine sottolineato come per nessun progetto del POF, sia per il 2002 che per il 2003, sia previsto il contributo delle famiglie, le quali, viceversa, sono chiamate a contribuire alle spese di funzionamento dell'Istituto.

\*\*\*\*\*

L'ampia disamina effettuata consente di evidenziare quali dovrebbero essere le tematiche da approfondire sia da parte dei Collegi dei revisori, sia, successivamente, dagli U.S.R. e dall'Amministrazione centrale per ricostruire il quadro sistematico degli andamenti dell'autonomia:

- ↪ La coerenza dei Piani per l'Offerta Formativa con la specifica missione di ciascun istituto nel contesto territoriale socio-economico di riferimento.
- ↪ Il rapporto fra l'impiego di docenti interni all'istituto ed il ricorso ad esperti esterni.
- ↪ La scelta di porre interamente a carico del "Sistema Famiglie" determinate attività anziché altre.
- ↪ Il corretto dimensionamento dei progetti in relazione alle risorse disponibili.
- ↪ La capacità degli istituti di rapportarsi alle altre istituzioni presenti nel territorio.
- ↪ La valutazione di economicità dei progetti, tenendo conto della "customersatisfaction".
- ↪ L'impatto dell'attività didattica "extracurricolare" sulla dispersione scolastica e sulla riduzione dei debiti formativi nei primi anni dei cicli scolastici, in particolare quello secondario superiore.
- ↪ Il livello di realizzazione delle iniziative "a rete" che coinvolgono più scuole, rispetto a quelle individuali.
- ↪ La valutazione delle disomogeneità nella realizzazione dei progetti "prioritari" comuni a tutte le scuole di un determinato ciclo.
- ↪ L'incidenza delle attività strumentali, non immediatamente riferibili agli utenti del servizio, nei Piani dell'Offerta Formativa.



## Cap.5 L'attività svolta dagli Uffici Scolastici Regionali nel primo periodo di avvio dell'Autonomia Scolastica.

Dalla ricostruzione del quadro normativo e sistematico e dagli incontri avuti con i Dirigenti dell'Amministrazione centrale del Ministero dell'istruzione emergeva, quale punto critico del sistema dell'autonomia scolastica, la necessità di approfondire le tematiche connesse con i controlli sulle Istituzioni scolastiche da intendere, non solo e non tanto, come verifica della regolarità dei bilanci, ma anche e soprattutto quale acquisizione di dati, documenti ed elementi per ricostruire linee di tendenza della gestione, capire le cause di eventuali disfunzioni, monitorare l'andamento nel tempo ed il trend delle grandezze che incidono sulla dinamica dei bilanci. Quanto sopra al fine di meglio supportare le Istituzioni nello svolgimento della attività didattica, e, a livello centrale, predisporre gli strumenti per una programmazione consapevole per la definizione di strategie di lungo periodo per intervenire tempestivamente sui momenti critici del sistema attraverso le opportune direttive e le modifiche organizzative necessarie.

Al fine di approfondire le predette tematiche la Corte ravvisava come assolutamente indefettibile un incontro con tutti i Dirigenti regionali per acquisire innanzitutto informazioni sulla attività svolta nel primo periodo di avvio dell'autonomia scolastica, argomento che rappresenta, del resto, uno dei temi specifici da approfondire nell'ambito della presente indagine, così come indicato dalla adunanza generale della Sezione di controllo in sede di programmazione delle attività.

A livello centrale, anche a causa del carattere ancora sperimentale delle procedure informatiche di monitoraggio, sui fenomeni contabili, alimentate da dati immessi direttamente dalle scuole allo Stato, ancora non completi e validati, era estremamente difficoltoso ricostruire la stessa entità totale delle somme trasferite dai bilanci degli U.S.R. a quelli delle scuole, e, a maggior ragione, individuare percentuali sull'utilizzo effettivo delle risorse nell'esercizio, sull'andamento tendenziale degli avanzi di amministrazione nei diversi anni di riferimento, ed, in definitiva, sul grado di realizzazione dei piani per l'ampliamento dell'offerta formativa, che identificano la capacità progettuale delle scuole.

In tale contesto, formulare un giudizio sul grado di realizzazione degli obiettivi posti dal legislatore con la riforma in senso autonomistico della scuola e valutare la coerenza delle modifiche organizzative conseguenti, risultava di estrema difficoltà per mancanza di qualsiasi parametro di giudizio.

In occasione del previsto incontro ciascun U.S.R. veniva invitato ad approfondire le tematiche relative alle procedure per la assegnazione delle risorse alle scuole, al ruolo svolto dai Centri di servizio Amministrativi, al seguito dato alle relazioni dei revisori contabili e, più in generale, ai rapporti con il predetto organo, alla possibilità ed alla utilità di avviare un sistema / modello di rilevazione dell'andamento gestionale delle scuole.

Sulla base della attività svolta o ponendo in essere le opportune rilevazioni, a ciascun ufficio venivano chieste informazioni specifiche sulla entità e la linea di tendenza degli avanzi di amministrazione, sulle principali cause alla base del fenomeno, nonché valutazioni sulle principali problematiche gestionali, sull'andamento e il grado di realizzazione dei piani per l'ampliamento dell'offerta formativa e il loro impatto sul miglioramento del servizio scolastico, sulla capacità delle scuole di rapportarsi con il

territorio di riferimento attraverso la elaborazione di progetti coerente con le esigenze e i bisogni dello specifico contesto di riferimento.

Le osservazioni formulate oralmente all'incontro sono state di seguito rielaborate in forma sistematica e sintetizzate in una serie ordinata di relazioni inviata alla Corte dei conti per il tramite della Amministrazione centrale ed oggetto di una successiva congiunta valutazione in contraddittorio.

\*\*\*\*\*

Da una analisi dei vari interventi emerge innanzitutto il forte grado di adesione alla impostazione data alla attività svolta dalla Corte dei conti in sede istruttoria, la condivisione delle tematiche trattate, il riconoscimento della individuazione dei reali punti critici del sistema dell'autonomia scolastica, l'impegno comune ad approfondire ulteriormente gli argomenti ad individuare pratiche migliori e positivi esempi di attività da estendere a regime a tutte le realtà locali.

La richiesta della Amministrazione centrale è stata per tutti gli U.S.R. un forte momento di stimolo al confronto e l'occasione per l'avvio, nei casi in cui non fossero già attivate, di significative esperienze di monitoraggio e comunque di acquisizione di informazione e di un maggiore interessamento alle problematiche gestionali delle scuole.

Ma, al di là di tale immediato positivo feed-back della istruttoria svolta, le diverse relazioni hanno evidenziato disomogeneità operative, un insufficiente livello di approfondimento delle tematiche e l'esigenza di far evolvere significativamente le iniziative sinora intraprese.

L'Amministrazione ha evidenziato come ben 7 Uffici regionali non abbiano a tutt'oggi effettuato alcuna attività di verifica o monitoraggio sulla gestione delle Istituzioni scolastiche; altrettanti hanno relazionato sulla base di informazioni riferite a campioni scarsamente rappresentativi e con metodologie e parametri non adeguatamente approfonditi, all'esclusivo scopo di corrispondere, comunque, alle richieste istruttorie della Corte con riserva di approfondire successivamente la tematica e di affinare le valutazioni.

Forte disomogeneità è stata altresì rilevata nei modelli comportamentali, riflesso di una autonomia organizzativa concessa ai Dirigenti regionali non adeguatamente coordinata a livello centrale, che solo con il vigente regolamento è stata ricondotta all'interno della corretta filiera procedimentale.

Taluni Uffici non hanno dato alcun seguito alle relazioni dei revisori contabili, altri hanno acriticamente accettato conclusioni generiche e non supportate da una reale valutazione sull'andamento gestionale per esprimere positivi giudizi di coerenza tra POF e programmi annuali, che avrebbero meritato approfondimenti più meditati.

In taluni uffici i revisori dei conti e, in particolare quello nominato dal MIUR, risultano utilizzati per lo svolgimento, non del tutto proprio, di ulteriori compiti di controllo ispettivo sulle scuole con conseguenti reazioni da parte delle autonomie.

I rapporti con le scuole sono stati gestiti in talune realtà esclusivamente tramite i C.S.A., in altri mediante la istituzione di gruppi di studio e di lavoro, incontri istituzionalizzati, o attraverso la creazione di organismi di supporto alla autonomia scolastica che

testimoniando della forse troppo affrettata scelta di sopprimere i CIS che avrebbero dovuto svolgere in modo omogeneo, organico, permanente e con professionalità adeguate tale importante compito di raccordo.

Sulle positive esperienze effettuate dai restanti quattro uffici regionali si riferirà nel prosieguo della relazione.

In effetti, l'avvio nei tempi brevi necessari alla preparazione dell'incontro di una concreta attività testimonia come sia concretamente fattibile, pur con le ben note difficoltà organizzative, un forte impegno sul fronte dei rapporti con scuole e come il problema consista nella capacità di affinare metodologie, di estendere il campo di indagine, di migliorare gli strumenti di rilevazioni, ma che non esistono insormontabili impedimenti sostanziali ad operare in tal senso.

Uno dei punti da approfondire concerneva le modalità per la erogazione delle risorse alle singole Istituzioni scolastiche, a fronte di una situazione che evidenziava ritardi e complessità spesso causa di difficoltà gestionali e della formazione di ingenti residui attivi e passivi e, in taluni casi di avanzi di amministrazione, di difficoltà comunque a correlare la programmazione alla certezza su quantità e tempi di attribuzione delle risorse necessarie.

Tutti gli uffici regionali hanno dato atto che il procedimento attualmente in uso, da tutti ritenuto estremamente lungo e complesso e da semplificare prevede il passaggio delle disponibilità dalle contabilità speciali dell'ufficio regionale a quelle dei C.S.A., e, un ulteriore passaggio da questi ultimi alle scuole.

A fronte di un criterio di distribuzione ancorato a parametri fissi ed a dati puramente anagrafici e descrittivi della consistenza dei diversi istituti scolastici, il coinvolgimento dei C.S.A. viene di fatto a rappresentare un passaggio procedurale che non assicura al sistema alcun valore aggiunto in termini di un'effettiva possibilità di intervenire, sulla base di precisi elementi di conoscenza, di elaborazione di dati e di costruzione di indicatori per premiare le istituzioni dotate di maggior capacità progettuale e di effettiva managerialità gestionale.

Emergono in realtà le difficoltà a gestire a livello regionale i rapporti con le scuole anche relativamente alle attività di ordinario funzionamento delle Istituzioni, in un sistema ancorato per lungo tempo ad un livello provinciale e che non ha ancora metabolizzato la soppressione dei provveditorati.

A livello regionale, come evidenziato, ad esempio, nella relazione dell'U.S.R. per la Sicilia, non sono ancora disponibili i dati anagrafici elementari concernenti il numero e la tipologia delle diverse scuole operanti nel territorio, dati sinora posseduti dai provveditorati agli studi operanti nelle diverse province.

E del resto che non esista alcuna ragione di carattere sostanziale o alcun vincolo normativo che imponga il coinvolgimento degli attuali C.S.A. nel procedimento di assegnazione delle risorse, è testimoniato dal tentativo di sperimentare, specie in Regioni a minor densità di istituti scolastici procedure semplificate.

In Sardegna, ad esempio, a tale attività viene delegato il solo C.S.A. di Cagliari in altre regioni per talune specifiche risorse aggiuntive l'U.S.R. procede direttamente al trasferimento nei bilanci delle scuole.

In Sicilia, inoltre, dove la Regione autonoma per statuto deve in parte concorrere al funzionamento ordinario degli istituti scolastici autonomi, si verifica il trasferimento diretto delle somme dal bilancio regionale ai conti correnti delle diverse Istituzioni scolastiche senza alcun passaggio intermedio.

La procedura in uso, che prevede il coinvolgimento dei C.S.A., allunga i tempi di effettiva possibilità di utilizzare le risorse, ed è una delle concause della formazione di residui attivi e passivi, e di avanzi di Amministrazione (per i ritardi nell'accertamento delle entrate e per la mancanza di "cassa" per le erogazioni).

Appare soprattutto estremamente difficile ricostruire il percorso finanziario e contabile di risorse considerate come impegnate e spese per il bilancio dello Stato ma non sempre pervenute nella effettiva disponibilità dei soggetti utilizzatori nel medesimo esercizio di riferimento.

Lo stesso meccanismo basato sulla tenuta di due contabilità – una presso gli U.S.R. ed una presso ciascun C.S.A. (contabilità speciale), per una attività di mero trasferimento di somme secondo parametri vincolati e predeterminati determina un ulteriore aggravio organizzativo ed un non proficuo utilizzo di risorse umane per le attività necessarie.

\*\*\*\*\*

Questa Corte sottolinea pertanto la opportunità di una semplificazione della materia attraverso una opportuna condivisione delle informazioni tra U.S.R. e C.S.A. e l'uso di procedure informatiche appropriate laddove, comunque, i C.S.A. possono rivestire un ruolo fondamentale di rilevazione in prima battuta dei bisogni specifici, di situazioni particolari, che rendono indispensabile l'adozione di rapidi correttivi.

Tutti gli U.S.R., facendosi portavoce di critiche e lamentele da parte dei Dirigenti scolastici hanno sottolineato il grado di rigidità in cui operano le Istituzioni scolastiche in relazione sia alla forte incidenza delle spese di ordinario funzionamento, sia comunque all'attribuzione di finanziamenti vincolati a specifiche destinazioni che riducono fortemente i margini della autonomia e della discrezionalità operativa.

Pur tenendo conto di quanto sopra, va tuttavia osservato come il fenomeno appare per taluni aspetti fisiologico e deve essere inserito in un contesto in cui l'attribuzione della qualifica dirigenziale ai presidi ed ai direttori didattici e l'auspicato avvio di uno stile di direzione improntato a criteri di managerialità, dovrebbero comportare da un lato la possibilità di recuperare efficienza ed efficacia ed economicità sul fronte della gestione ordinaria e tradursi dall'altro nella capacità di attrarre risorse aggiuntive attraverso un più costante legame con le istanze territoriali, con i bisogni espressi dalla comunità.

In effetti, i dati rilevati da tutti gli U.S.R. non evidenziano mai l'esistenza di risorse originariamente destinate all'ordinario funzionamento o ad altre specifiche attività non utilizzate e quindi potenzialmente impiegabili per aumentare ed implementare i progetti da inserire nel piano della offerta formativa. Anzi le rilevazioni, comprese quelle direttamente effettuate dalla Corte, mostrano, al contrario, come avanzi di amministrazione derivanti dalla mancata realizzazione di iniziative connesse con il POF siano state in successivi

esercizi utilizzate per sopperire a riduzioni sulle assegnazioni ordinarie ed utilizzate per le spese correnti necessarie al funzionamento Amministrativo della scuola.

L'Amministrazione centrale nella nota di convocazione dell'incontro aveva espressamente sollecitato, dietro esplicita richiesta della Corte, i Dirigenti regionali ad esprimere valutazioni e considerazioni sull'avanzo di amministrazione delle scuole operanti nel territorio indicando le principali cause del fenomeno le dimensioni raggiunte ed eventuali azioni da intraprendere.

Tutti gli U.S.R. hanno convenuto sul fatto che all'interno di bilanci a finanza derivata, in cui la principale posta di entrata sono i trasferimenti erariali, e in una organizzazione non finalizzata a scopi di lucro, l'avanzo di amministrazione lungi dal poter essere assimilato all'utile di impresa o ad evidenziare una gestione improntata a criteri di imprenditorialità ed efficienza ed economicità, testimonia viceversa difficoltà progettuali ed una scarsa capacità di spesa, determinando la immobilizzazione di risorse già prese in considerazione dal bilancio dello Stato e che anche se non spese hanno contribuito all'incremento del disavanzo complessivo.

Tutti gli U.S.R. hanno altresì sottolineato quale principale causa del fenomeno i ritardi nella assegnazione delle risorse, il disallineamento tra anno scolastico ed esercizio finanziario, i tagli alle spese operati negli esercizi di riferimento.

In realtà, dalla lettura delle relazioni, non sempre appare chiara l'esatta definizione di avanzo di amministrazione, molte volte ritenuto corrispondente ai residui attivi (entrate promesse e non accertate) ovvero a quelli passivi (somme impegnate ma non pagate) di competenza di un determinato esercizio.

Anche il diverso andamento temporale tra anno scolastico ed esercizio finanziario che pure, quantomeno nella fase di avvio, è indubbiamente fonte di taluni disallineamenti contabili, come evidenziato in precedenza, merita di essere più attentamente considerato all'interno di un ordinamento che già conosce e pratica deroghe al principio della annualità di bilancio, ad esempio, per quanto attiene alle entrate cosiddette riassegnabili effettivamente accertate e riscosse solo a termine di un determinato anno di riferimento e, quindi utilizzabili solo a partire dall'anno successivo.

Le interrogazioni effettuate sul sistema informatico contenente i dati contabili delle scuole, al di là di possibili errori e incompletezze nella immissione dei dati, evidenziano un fortissimo divario tra le entrate definitive previste e quelle effettivamente accertate al termine di ciascun esercizio, a testimonianza del fatto che una delle cause della formazione di avanzi di amministrazione, risiede nella impostazione contabile delle poste di entrata che spesso fanno riferimento a disponibilità solo promesse e successivamente non accertate senza che nei successivi bilanci si proceda alle necessarie rettifiche.

In tale contesto neppure può essere presa in considerazione quale causa esclusiva del fenomeno la generalizzata riduzione di talune voci di spesa o le difficoltà nella contrattazione per la messa a disposizione dei fondi di incentivazione alla funzione docente, atteso che non si rinvergono andamenti generalizzati che testimonino l'incidenza dei predetti fenomeni.

Un'ulteriore problematica, come emerso in successivi momenti di approfondimento, è rappresentata dalla complessità a gestire un bilancio sia sul versante della spesa che su

quello della entrate da parte dei Dirigenti scolastici non ancora in possesso di esperienza specifica in tal senso.

Nel merito della attività svolta dai diversi U.S.R., appare difficile, alla luce dei diversi metodi di rilevazione adottati, della stessa non chiarezza ed univocità dei concetti utilizzati e della scarsa rappresentatività dei campioni, indicare la concreta incidenza del fenomeno in termini assoluti e percentuali.

Del resto, anche all'interno delle scuole della stessa provincia, laddove la campionatura è stata maggiormente significativa, il dato medio rappresenta esclusivamente il risultato di picchi positivi e negativi assolutamente non comparabili.

Merita di essere segnalata in positivo l'attività svolta dagli U.S.R. delle regioni Marche Umbria, Liguria e Puglia.

In particolare l'U.S.R. delle Marche ha avviato una indagine riferibile agli anni scolastici 2001 e 2002 sulla offerta formativa finalizzata a acquisire elementi di conoscenza necessari a garantire il sostegno alla autonomia scolastica.

Su un campione rappresentativo delle 280 Istituzioni scolastiche operanti nelle diverse province è stato esaminato l'andamento dei programmi inseriti nel POF, con particolare riferimento a quelli concernenti la formazione del personale docente. I progetti sono stati suddivisi per categorie, per ciascuno sono stati individuati il grado di realizzazione e le fonti di finanziamento, nonché l'impatto sulle variabili che contribuiscono a determinare il cosiddetto successo scolastico.

Al di là di conclusioni, forse troppo ottimistiche e non generalizzabili sulla complessiva capacità progettuale delle scuole monitorate, per livello di analisi, significatività e completezza degli indicatori utilizzati, l'iniziativa merita un giudizio indubbiamente positivo.

La Regione si è altresì proposta quale promotrice di un progetto pilota di più generale monitoraggio della attività svolta dalle scuole attraverso la raccolta sistematica e organizzata ripetuta nel tempo di dati e informazioni

Il progetto prevede di tenere sotto osservazione l'evoluzione dei dati anagrafici, numero tipologia dimensioni e specializzazioni delle diverse scuole, i dati economici e l'andamento contabile e gestionale, i modelli organizzativi adottati, la percezione dei protagonisti delle diverse iniziative, l'impatto sul contesto specifico di riferimento.

E' prevista una rilevazione documentale, una rilevazione cosiddetta di contatto e la successiva rielaborazione dei dati istituzionalmente raccolti da tutti i soggetti preposti a tale tipo di attività.

L'ottica è di valutare i diversi elementi che concorrono alla produzione del servizio scolastico con particolare riferimento alla valorizzazione delle risorse umane impegnate ed alla capacità di sviluppo e innovazione dimostrata dalle singole scuole.

La Liguria, utilizzando le risultanze fornite dal sistema informatizzato del Ministero, non sempre, peraltro, come detto, affidabili e complete, a causa dell'ancora precaria alimentazione del data-base, ha provveduto ad evidenziare, raggruppando le scuole per provincia l'andamento delle principali grandezze contabili dei bilanci del e scuole.

I risultati, che non possono essere ovviamente commentati e analizzati in questa sede, evidenziano tuttavia discordanze tali da far ritenere arbitrario ogni tentativo di individuare medie significative o linee di tendenza generale.

L'incidenza della spesa per progetti sul totale della spesa, varia ad esempio dal 7 al 70%. Ed anche le altre grandezze, prima tra tutte l'avanzo di amministrazione, mostrano oscillazioni tali da far ritenere non significativa una analisi generale.

Proprio l'esempio della Liguria evidenzia quindi la prioritaria necessità di individuare indicatori più raffinati e selettivi e, soprattutto, di predeterminare, sulla base di accurate valutazioni statistiche e di scienza dell'organizzazione, quali comportamenti e quali valori indichino una effettiva virtuosità gestionale tale da poter essere proposta come esempio per gli altri operatori.

Per completezza di analisi va segnalata altresì l'indagine svolta dall' U.S.R. per l'Umbria che ha consentito di addivenire addirittura alla indicazione dei punti di forza e di debolezza del sistema dell'autonomia scolastica.

Emerge in conclusione la necessità di un momento di forte coordinamento e di omogeneizzazione che sia preceduto, peraltro, da una accurata individuazione della reale finalizzazione delle informazioni da raccogliere e delle analisi da effettuare.

Occorre, infatti, chiarire preliminarmente il ruolo degli U.S.R. e individuare gli strumenti e le leve da utilizzare per il Governo del sistema scolastico a livello nazionale e sul territorio e finalizzare le attività ad interventi di sostegno, nonché correttivi delle eventuali disfunzioni della autonomia.

I risultati della attività di verifica sull'operato delle scuole ad avviso della Corte debbono, a regime, divenire elemento fondamentale per ancorare, almeno in parte, la distribuzione delle risorse alle scuole. I parametri di virtuosità gestionale rappresentano criterio di valutazione per l'attività dei Dirigenti e tradursi in obiettivi mirati da inserire nei contratti individuali di lavoro.

Positivo giudizio va espresso anche sui contenuti della relazione trasmessa dall'U.S.R. della Puglia, soprattutto per quanto attiene all'approfondimento delle tematiche ed alle valutazioni effettuate.

L'Ufficio, ha avviato, in questo esercizio un'attività sperimentale volta ad analizzare l'efficacia della programmazione con riferimento soprattutto all'andamento dei progetti ricompresi nel POF ed il livello di soddisfacimento dei bisogni formativi, fino a giungere, sulla base di significativi indicatori di riferimento, alla misurazione dell'output finale del servizio scolastico.

\*\*\*\*\*

A seguito della valutazione complessiva della relazioni dei Dirigenti regionali, l'Amministrazione ha ravvisato l'opportunità di istituire, con il decreto del Capo Dipartimento n.5 del 13 febbraio 2004, un gruppo di lavoro costituito da Dirigenti

dell'Amministrazione centrale operanti nei diversi settori di competenza, dai Dirigenti regionali che hanno evidenziato maggior impegno ed interesse per le tematiche trattate e da Dirigenti scolastici al fine di elaborare un modello generale di controllo sulla gestione delle scuole, partendo proprio dalle esperienze più significative sinora svolte in tal senso, dalla individuazione di buone pratiche da affinare ulteriormente e da proporre quale modello di riferimento.

L'avvio di tale attività sui cui ulteriori sviluppi si riferirà nell'ambito della successiva relazione, rappresenta un ulteriore positivo momento di feed-back dell'istruttoria sin qui condotta.

## CONCLUSIONI

Nell'Introduzione è stato indicato l'"ambiente operativo" dell'indagine e si è precisato che la presente relazione non ha certamente la pretesa di essere esaustiva, in quanto la riforma strutturale dell'Amministrazione scolastica è ancora in corso.

Il nuovo, "sofferto" regolamento di organizzazione è, infatti, estremamente recente e l'Amministrazione dovrà ulteriormente adeguarsi alla luce del nuovo quadro federalista, disegnato dal nuovo Titolo quinto della Costituzione e dalla legge 131/2003, e della riforma dei cicli, appena avviata con la legge delega 53/03 e con il primo decreto legislativo 59/04.

Ma al di là del dato formale e dell'evoluzione degli strumenti di regolazione, l'aspetto fondamentale, ampiamente trattato nella relazione, è quello del rilevante ritardo con il quale sono stati affrontati i problemi inerenti al rapporto tra Amministrazione centrale ed Uffici scolastici regionali e tra questi ultimi e la stessa Amministrazione centrale con il sistema delle "autonomie", costituito dalle Istituzioni scolastiche.

Fermo restando, quindi, che l'attenzione della Corte, rimane costante e seguirà le evoluzioni strutturali e dinamiche che il sistema amministrativo è chiamato a realizzare, è qui il caso di indicare, richiamando quanto descritto ed argomentato nel corso della relazione, le conclusioni e le valutazioni della Corte "allo stato dell'arte".

L'applicazione del regolamento di organizzazione, ora modificato, quello approvato con il D.P.R. 347 del 2000 (il primo ad essere emanato nel quadro del d.lgs.300/99, in base all'art .75 del medesimo e con l'espressa indicazione di riformare il sistema amministrativo scolastico nel più ampio contesto del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca) ha rivelato momenti di forte criticità.

La costituzione dei nuovi Uffici scolastici regionali, di livello dirigenziale di prima fascia, è avvenuta senza che venisse rispettata la filiera procedimentale, indicata dallo stesso d.lgs. 300/99, che prevede, tuttora, che il dirigente possa emanare, autonomamente, provvedimenti di organizzazione dell'ufficio al quale è preposto, solo in seguito all'emanazione di un provvedimento del Ministro "non avente valore regolamentare".

In concreto, si è ritenuto di ricorrere ad un atto, non previsto dal Regolamento di organizzazione (denominato "Linee-guida"), ed avente caratteristiche paritetiche, in quanto



concordato con le Rappresentanze di categoria, le Regioni e gli Enti locali, dal quale si pretendeva, forse, un effetto cogente per l'organizzazione degli Uffici Scolastici Regionali.

I risultati sono stati alquanto eterogenei, sia per la distinzione in Aree che doveva avere una valenza funzionale, sia per quella in uffici di livello dirigenziale di seconda fascia.

Una struttura di nuovo tipo che doveva fornire assistenza alle Istituzioni scolastiche: i C.I.S., (centri di servizio per le Istituzioni scolastiche), altrove denominati, peraltro, centri intermedi di servizio o centri integrati di servizi, una vera e propria struttura "di service", è in pratica abortita in un breve volgere di tempo, così come si è tornati ad una forte burocratizzazione dei C.S.A., che da strutture snelle, almeno nella previsione del regolamento, dirette da un funzionario di livello apicale (nell'attuale ordinamento Area C3), sono tornate ad essere uffici diretti da dirigenti di seconda fascia e di consistente peso.

Tutto ciò è avvenuto con il decreto ministeriale 21 dicembre 2001 (con il quale si è modificato il Regolamento di organizzazione).

Va considerato che alcuni elementi hanno certamente influito su tali scelte: la presenza di un numero consistente di Dirigenti, soprattutto presso gli ex-Provveditorati agli Studi e l'avvertita esigenza, in particolare per i docenti e gli enti locali, di disporre di uffici al livello provinciale, nonché quella di ripristinare un'interlocuzione paritaria con i dirigenti scolastici ed un adeguato livello di rappresentatività con le altre istituzioni.

L'Amministrazione, va detto, durante lo svolgimento dell'indagine, anche sulla scorta di quanto emerso dal costante contraddittorio con la Corte, ha preso atto dell'esigenza di recuperare la sua funzione regolatrice e, pertanto, nella direttiva del Capo Dipartimento del 2003 ha posto maggiore attenzione ai profili ordinamentali e contabili nei rapporti tra Amministrazione centrale ed Uffici scolastici regionali.

Il nuovo Regolamento, approvato con D.P.R. 11 agosto 2003 n.319, che ha istituzionalizzato le "linee-guida", ha, comunque, sancito l'esigenza di emanare il decreto del Ministro che tende a recuperare l'uniformità organizzativa degli Uffici Scolastici Regionali.

Nella relazione si è dato largo spazio alle problematiche contabili, partendo dal concetto che l'autonomia contabile riconosciuta alle Istituzioni scolastiche implicherebbe, al momento del trasferimento delle risorse, la recisione del cordone ombelicale con il bilancio dello Stato e l'esercizio, in concreto, del processo di decisionmaking, ferma restando l'esigenza di un'attenta valutazione dei risultati.

La realtà, fin qui osservata - e va tenuto presente che è stato di recente istituito un Gruppo di Lavoro presso il Dipartimento, con il compito di esaminare e proporre soluzioni per le problematiche indicate dalla Corte - dimostra che lo stato dell'arte non corrisponde a questo disegno.

Infatti, una serie di elementi che vanno dal disallineamento tra anno scolastico ed esercizio finanziario all'ancora carente definizione del budget d'Istituto che dovrebbe corrispondere alla Dotazione ordinaria, dall'indicazione di "progetti-pilota" ai quali l'Amministrazione riconnette valenza prioritaria con l'assegnazione di risorse vincolate, all'effettiva disponibilità dei fondi per il potenziamento dell'offerta formativa non prima del settembre dell'esercizio finanziario, circostanza, ulteriormente appesantita dalle limitazioni ai flussi di

cassa (Circolare 93/99) e dalla vischiosità delle procedure di trasferimento dei fondi alle Istituzioni scolastiche, per l'ulteriore "strettoia" procedimentale, rappresentata dai C.S.A., determinano, da un lato, l'utilizzazione dell'Avanzo di amministrazione per la gestione della prima parte dell'esercizio finanziario e, dall'altro, il più volte sottolineato dalla Corte, fenomeno della "Programmazione invertita", una Programmazione effettuata in carenza di risorse certe.

In tale contesto, va sottolineato come la progettualità non sia sempre "consapevole" e come le valutazioni sull'andamento dei Programmi Annuali e dei "POF"-Piani dell'offerta formativa, siano al momento estremamente scarse.

Anche qui è necessario operare riflessioni sul sistema di regolazione in atto e costituito dal D.I. 44/2001, il Regolamento di contabilità delle Istituzioni scolastiche e dal Manuale operativo, in quanto, nell'attuale accezione dell'attività dei Collegi dei revisori, che non appare in linea con il d.lgs.286/99, le valutazioni in sede di verifica dei consuntivi (disponibili, per la totalità delle Istituzioni scolastiche solo per il 2002, mentre per ciò che concerne i programmi annuali l'attività dei Collegi dei revisori parte dal 2003) sono pressoché inesistenti e demandate all'impegno ed alla capacità organizzativa dei Direttori regionali.

D'altro canto, al di là dei casi nei quali esiste un processo di "autovalutazione" nelle Istituzioni scolastiche (perché già presente da prima dell'avvento dell'"autonomia", in alcuni Istituti tecnici), è ancora da costruire il Controllo di gestione, sia negli Uffici Scolastici Regionali (salvo alcune sperimentazioni degne di nota), sia nelle scuole.

Fa pendant a questa situazione, un monitoraggio finanziario che si basa essenzialmente sull'andamento delle contabilità degli U.S.R. e delle contabilità speciali aperte presso i C.S.A., perché non è ancora affidabile l'afflusso dei dati, direttamente dalle scuole al Sistema informativo del MIUR (che ha avuto recenti vicissitudini per il cambio del gestore, circostanza alla quale si accenna nella Relazione sull'Informatica Pubblica approvata dalle Sezioni Riunite della Corte con la deliberazione 8/04), non presenta attualmente una validazione da parte degli U.S.R. e non permette, comunque, efficaci rilevazioni sulla gestione della competenza e dei residui da parte delle Istituzioni scolastiche.

Esistono, in sostanza, ancora troppo forti carenze sul piano conoscitivo, circostanza dovuta all'equivoco che dall'autonomia delle scuole dovesse derivare la totale distanza da queste dell'Amministrazione, a sua volta in crisi di collegamento tra Dipartimento con le sue Direzioni generali e gli Uffici Scolastici Regionali.

L'indagine della Corte ha consentito di riattivare le filiere organizzative - in particolare con la riunione, tenutasi il 13 novembre 2003, con tutti i Direttori degli U.S.R., il Capo Dipartimento ed i Direttori generali del Personale e degli Affari Economici, presso il MIUR - e di avere un quadro delle iniziative poste in essere dagli U.S.R., che viene esposto nella relazione, che costituisce un elemento sintomatico dello spirito di iniziativa di Direttori e dirigenti di questi ultimi e che mette in luce alcune "best practices".

Scendendo nel merito della gestione dei Piani dell'offerta formativa - POF, può dirsi, in chiusura della relazione, che vi sono troppi elementi che ne condizionano la predisposizione e, quindi, la gestione.

Tra questi, oltre all'incertezza dei fondi disponibili e lo scarso spazio di manovra per una progettualità autonoma, anche i limiti all'utilizzazione di risorse professionali esterne posti dalla contrattazione collettiva nell'utilizzazione del Fondo d'Istituto.

Non va sottaciuto, come in un ambiente pressoché privo di verifiche dei risultati, i finanziamenti vengono ancora ripartiti in base ai criteri "dimensionali" (in primo luogo il numero dei docenti e dei discenti), metodo che nulla ha a che vedere con parametri legati alle esigenze dell'utenza ed all'efficienza e l'efficacia delle azioni di potenziamento poste in essere.

E' difficile quindi intraprendere un circuito virtuoso, come, per altro verso, la capacità di intercettare finanziamenti da parte di Enti e privati non deve costituire una penalizzazione in termini di diminuzione del finanziamento statale ma un ulteriore apporto per nuova progettualità.

L'altra faccia della medaglia è costituita da progetti di scarso rilievo o non completati e dall'utilizzazione per la formazione dei docenti o per l'acquisizione di risorse strutturali e comunque strumentali delle risorse destinate al potenziamento dell'offerta formativa.

Trova dunque conferma l'osservazione che ha indotto la Corte ad ampliare l'indagine e a programmare la prosecuzione e che concerne la cesura tra il bilancio dello stato ed il complesso del bilancio che potrebbe definirsi "dell'autonomia scolastica", con la conseguente impossibilità di leggerne gli andamenti al livello "macro" e l'esigenza di attuare un apposito monitoraggio che non si limiti a quello finanziario (che pure va reso più completo ed affidabile).

Importante è anche tener presenti le analisi sulla valutazione della "Spesa per l'Istruzione" realizzate dall'INVALSI – Istituto Nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione, istituto con il quale la Corte ha avviato una proficua collaborazione. [25]

Si ribadiscono, in conclusione, le censure su come è stata attuata la ristrutturazione dell'amministrazione scolastica nel primo periodo dell'"autonomia", sulla carenza di effettive analisi conoscitive "a sistema" sui risultati conseguiti, sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello dei fenomeni gestionali.

Si rendono quindi necessarie riflessioni al riguardo (come quelle affidate al cennato "Gruppo di lavoro") che conducano anche a modifiche regolamentari, in particolare per la materia contabile.

Non ultima è la questione della valutazione dei dirigenti scolastici, nell'ottica del d.lgs.165/2001, alla stessa stregua dei "dirigenti amministrativi".

E' stato di recente definito un accordo-quadro tra Amministrazione e Parti sindacali, ma il cammino è ancora lungo.

La Corte, nel prosieguo dell'indagine, si propone di evolvere la propria analisi sui temi oggetto della presente relazione, sia attraverso gli approfondimenti conoscitivi che l'Amministrazione porrà in essere, sia mediante una verifica sul campo dell'attività di alcuni Uffici Scolastici Regionali che verranno individuati in un campione rappresentativo.

-----

[1] Secondo l'ordinamento previgente al D.lgs 300 del 1999, quale da ultimo trasfuso negli articoli 611 e seguenti del T.U. 297 del 1994, il Ministero della pubblica istruzione era articolato al centro in tre ispettorati e 8 direzioni generali con un riparto di competenze mutuato sulla base delle diverse tipologie di istruzione (elementare, media Secondaria. Tecnica etc.). L'organizzazione periferica era incentrata sui provveditorati agli studi dislocati a livello provinciale incaricati di svolgere tutti i compiti di natura amministrativa ed operativa per il funzionamento del sistema scolastico nell'ambito territoriale di competenza per assicurare il regolare svolgimento della attività didattica.

Alle sovrintendenze regionali ( rinominate Direzioni regionali nel citato T.U. 297 del 1974), erano attribuiti limitati compiti di coordinamento, di fatto mai esercitati e di svolgimento delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale della scuola. Tra le sopra intendenze e i provveditorati non vi era del resto alcun rapporto di diretta cerchia gerarchica e i singoli provveditori dialogavano direttamente con l'Amministrazione centrale e, spesso direttamente con gli organi di vertice politico per problematiche più importanti e a carattere generale.

La predetta struttura organizzativa, più volte radicalmente cambiata nel periodo di riferimento della presente indagine, dava la chiara evidenza di una Amministrazione pressoché interamente assorbita dalle problematiche concernenti la gestione del personale e resa estremamente complessa dal numero degli addetti, il differente status giuridico e l'ampia presenza di rapporti di precariato indispensabili per consentire il regolare svolgimento della attività didattica., e da quelle relative ad assicurare l'indispensabile supporto alla stessa, più che ad una attività di elaborazione di indirizzi generali e ad esprimere una capacità progettuale ad ampio respiro indispensabile per il Governo del sistema.

[2] Sulle problematiche connesse con la predetta contrattazione tuttora estremamente generica e lacunosa per quanto attiene alla instaurazione di un adeguato procedimento per valutare eventuali responsabilità connesse con il mancato raggiungimento degli obiettivi, tuttora peraltro estremamente privi di contenuto vincolante, la Corte ha già avuto di esprimersi, sia nel rapporto di certificazione del predetto contratto collettivo, sia soprattutto nella relazione generale sul costo del lavoro nel periodo di riferimento. Relazione che in un capitolo specifico prende in esame tutte le problematiche relative al personale del comparto scuola, docenti ed ATA, passati alle dipendenze dello Stato in forza di quanto disposto dalla legge.

[3] A livello centrale, in conformità con il modello organizzativo cosiddetto dipartimentale il DPR. 347 prevede la istituzione di tre servizi alle dirette dipendenze del Ministro ( affari economici, informatica e comunicazione ) e di due dipartimenti (denominati dell'istruzione e per i servizi sul territorio) articolati al loro interno rispettivamente in tre e quattro direzioni generali con competenze non più ancorate per tipologia di scuole, ma sulla base di individuazione funzionale delle diverse attività da svolgere).

L'esame e le valutazioni critiche sulla previsioni in materia di organizzazione degli uffici periferici, e sul successivo procedimento attuativo per l'importanza centrale che tale aspetto assume nella contesto della presente relazione, saranno trattate in uno specifico capitolo.

[4]

(1) L'art. 7, co. 7 e 8, della L. n. 53 stabilisce che lo schema di ciascuno dei D.Lgs. di cui agli artt. 1 e 4 deve essere corredato da relazione tecnica ai sensi dell'art. 11-ter della L. n. 468 del 1978 e che i D.Lgs. adottati ai sensi degli artt. 1 e 4, la cui attuazione determini nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanino le occorrenti risorse finanziarie.

[5] L'Autonomia delle Istituzioni scolastiche è sancita dalla stessa Costituzione nel testo novellato dell'art.117, dalla Legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001, anche nel contesto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni in materia di Istruzione (com'è noto, l'Istruzione e la Formazione professionale sono di competenza regionale).

L'Autonomia era stata prevista già prima, dall'art. 21 della legge n 59/97 e dal DPR. 8 marzo 1999, n. 275.

[6]Si citano i progetti ASPIS 1 e 2, il secondo dei quali si è appena concluso ed è stato discusso in un Seminario, organizzato dall'INVALSI a Villa Falconieri (Frascati) il 22 gennaio 2004 ed al quale ha partecipato anche la Corte dei conti.

[7]Sulle modifiche alla organizzazione centrale del Ministero contenute nel D.P.R. 347 del 2000 confronta la nota n.3 a pagina 8.

[8]La corretta filiera procedimentale in materia di organizzazione degli Uffici dirigenziali è individuata dall'art.17, comma 4 Bis della legge 400/88, come modificato dall'art.13 della legge 59/97, come modificato, a sua volta,dal d.lgs.300/99), richiamati, in particolare dall'art.75, comma 3 del d.lgs.300/99.

[9] Con delibera n. 6/2003/p, depositata il 23 aprile 2003, la Sezione del controllo non ammette al visto le disposizioni contenute nello schema di regolamento trasmesso concernenti la previsione, nella organizzazione centrale del Ministero di 6 servizi, di livello dirigenziale generale, alle dirette dipendenze del Ministro, cui demandare tutti i compiti strumentali dell'AmministrazioneAmministrazione ravvisando nel loro mancato inserimento all'interno dei tre Dipartimenti previsti, una violazione del modello organizzativo imposto dal d.L.vo 300 del '99.

[10] A livello centrale il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, ai sensi di quanto disposto dall'art. 51 del D.L.vo 300 del 1999 è articolato nei seguenti tre Dipartimenti:

- Dipartimento per la Programmazione, per la gestione del Bilancio, delle Risorse Umane e dell'Informazione;

- Dipartimento per l'Istruzione;
- Dipartimento per l'Università, per la Ricerca Scientifica e Tecnologica.

In pratica i servizi previsti nell'originario schema normativo sono stati raggruppati all'interno di un Dipartimento di nuova creazione con la necessaria conseguenza, dovendo rispettare il numero massimo di tre macrostrutture di tale livello, del necessario accorpamento in un unico dipartimento dei compiti in materia di Università e Ricerca scientifica, in precedenza assegnati ai relativi Ministeri.

Una scelta organizzativa in parte obbligata dalla Delibera della Sezione del controllo, destinata, peraltro, a produrre difficoltà di coordinamento tra i diversi settori dell'Amministrazione, pur essendo gerarchicamente di pari livello il titolare del primo dipartimento, si trova in concreto a svolgere funzioni importantissime nei settori di competenza delle altre strutture di pari livello con una posizione equiparabile, per certi aspetti, a quella di un Segretario generale.

Il Dipartimento per l'Istruzione si articola in 5 Direzioni generali: per gli ordinamenti scolastici, per lo studente, per l'istruzione post-secondaria, per il personale della scuola, per gli affari internazionali dell'Istruzione scolastica.

[11] Che va a sostituire il D.l. 28.05.75, varato subito dopo l'emanazione dei decreti delegati del 1974 che individuavano una prima forma di autonomia, ormai ritenuta obsoleta.

[12] Vanno evidenziati due principi che connotano il sistema di bilancio delle Istituzioni scolastiche:

- Ø l'autonomia della destinazione delle risorse con la conseguente abolizione delle approvazioni ed autorizzazioni esterne alla scuola,
- Ø la gestione finanziaria per obiettivi e per progetti.

[13] Le diverse attribuzioni e responsabilità possono essere così schematizzate:

[14] Al quale spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e di controllo. Egli è responsabile della gestione e dei relativi risultati.

[15] Il direttore assume perciò maggiori responsabilità relativamente alla gestione amministrativa e contabile dell'istituzione scolastica, con particolare riguardo alla definizione delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle attività progettate ed al collegamento tra:

- Ø POF e programma
- Ø progetti/attività e voci di programma
- Ø spese impegnate e spese effettuate, nella valutazione degli esiti.

[16] Un esempio portato è quello dei fondi previsti per l'autoaggiornamento dei docenti, concretamente mai decretati, per i "tagli" alla spesa pubblica di fine anno 2002

[17] Come sembra avvenga tendenzialmente per i fondi per le attività sportive.

[18] Un caso a parte è quello costituito, per gli Istituti superiori, dal finanziamento degli "IDEI" e delle iniziative previste dal DPR 567/96, vedasi, in proposito, circ. n.56 dell'8 marzo 1999.

[19] Il regolamento dell'autonomia offre un nuovo strumento per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali: le reti di scuole. Le Istituzioni scolastiche possono promuovere accordi di rete o aderire ad essi, per il conseguimento delle proprie finalità, per mezzo di strumenti privatistici introdotti dagli artt. 11 e 15 della legge n. 241/90. L'oggetto di questi accordi può essere ogni attività istituzionale, dalla didattica all'amministrazione.

[20] L'Assegnazione ordinaria e perequativa, relativa al funzionamento amministrativo e didattico delle Istituzioni scolastiche, è stata prevista dal D.Leg.vo 18/6/98 n. 233 (art.6), ma già in precedenza era stata introdotta dalla legge 15/3/97 n. 59 (art.21 - quinto comma) in seguito integrata dal D.L. 28/8/2000, n. 240, convertito in legge 27/10/2000, n. 306 ed era dunque già previsto che essa andasse utilizzata senza altro vincolo di destinazione se non quello prioritario per lo svolgimento delle attività didattiche, di formazione e di orientamento.

[21] Va sottolineato che la dotazione finanziaria delle Istituzioni scolastiche proviene da diversi capitoli del bilancio dello Stato, con la conseguenza che l'originario vincolo di destinazione si ripercuote sul bilancio, anch'esso di competenza delle Istituzioni.

[22]

## TITOLO V

### CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

#### Art. 57

(Esercizio della funzione)

1. Ai controlli di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 provvede un Collegio dei revisori dei conti, nominato dall'ufficio scolastico regionale. Il collegio è composto da tre membri, dotati di adeguata professionalità, di cui uno designato dal Ministero della pubblica istruzione, uno dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - con funzioni anche di Presidente, ed uno designato d'intesa tra i competenti enti locali. In caso di mancata designazione, la nomina è

predisposta dall'ufficio scolastico regionale, attingendo al registro dei revisori contabili. I componenti durano in carica 3 anni, salvo conferma, che nello stesso ambito territoriale può avvenire per una sola volta.

In caso di rinuncia o di cessazione di un membro, il nuovo nominato scade con quelli in carica.

2. Ad uno stesso Collegio è affidato il riscontro di più istituti, anche di diverso ordine e grado, aventi sede in un medesimo ambito territoriale. L'aggregazione è operata dall'Ufficio scolastico regionale tenuto conto:

- a. della dimensione complessiva dei flussi finanziari amministrati;
- b. della vicinanza e/o del facile collegamento tra le diverse sedi;
- c. della situazione geografica e ambientale in cui gli istituti operano.

3. Ai revisori dei conti spetta un compenso determinato con decreto del Ministero della pubblica istruzione di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Agli stessi sono corrisposti, in quanto dovuti, l'indennità di missione ed il rimborso spese secondo le disposizioni vigenti in materia.

4. Il compenso, l'indennità ed il rimborso spese ai membri del collegio sono corrisposti da un istituto scolastico individuato nell'ambito territoriale dell'Ufficio scolastico regionale con il provvedimento di nomina del Collegio.

5. Per le designazioni di propria competenza, il Ministero della pubblica istruzione provvede alla tenuta di un apposito elenco nel quale sono iscritti, a domanda, i dipendenti appartenenti a qualifica non inferiore a quelle ricomprese nell'area funzionale C del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto dei ministeri per il quadriennio 1998-2001, nonché i dipendenti, di qualifica immediatamente inferiore che siano iscritti nel registro dei revisori contabili. L'elenco comprende una apposita sezione nella quale possono chiedere di essere iscritti revisori contabili esterni all'amministrazione per l'attribuzione degli incarichi eccedenti.

#### Art. 58

(Compiti dei revisori dei conti)

1. Il Collegio dei revisori dei conti vigila sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

2. Il Collegio esprime il parere di regolarità contabile sul programma annuale proposto dalla Giunta esecutiva ai sensi dell'articolo 2, comma 3.

3. Il Collegio procede, con visite periodiche - anche individuali - da compiersi almeno due volte nell'anno presso ciascuna istituzione scolastica compresa nell'ambito territoriale di competenza, alla verifica della legittimità e regolarità delle scritture contabili e della coerenza dell'impiego delle risorse con gli obiettivi individuati nel programma e nelle successive variazioni di quest'ultimo, nonché alle verifiche di cassa.

4. Il Collegio esamina il conto consuntivo della gestione annuale in merito al quale:

- a. riferisce sulla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale, secondo gli elementi tratti dagli atti esaminati e dalle verifiche periodiche effettuate nel corso dell'esercizio;



- b. rileva il livello percentuale di utilizzo della dotazione finanziaria e delle dotazioni annuali di ciascun progetto d'istituto;
- c. evidenzia i risultati della gestione finanziaria e patrimoniale;
- d. esprime parere sul conto, con particolare riguardo alla concordanza dei risultati esposti con le scritture contabili;
- e. correda la relazione con tabelle di rilevazione dei costi (personale, strumenti, servizi esterni, ecc.) inerenti alle attività e ai progetti realizzati nell'istituto, finalizzate all'analisi costi/benefici da parte dell'amministrazione scolastica, nonché con altre notizie e dati richiesti dall'amministrazione vigilante.

#### Art. 59

(Funzionamento del Collegio dei revisori dei conti)

1. Le riunioni del Collegio, ai fini degli adempimenti di cui all'articolo 58, commi 2 e 4, si svolgono su iniziativa del presidente, cui compete la convocazione, ovvero quando ne facciano richiesta congiuntamente gli altri due membri. Esse possono tenersi in una qualsiasi delle sedi scolastiche comprese nell'ambito territoriale di competenza.
2. Per le deliberazioni assunte dal Collegio, il membro dissenziente deve indicare nel verbale i motivi del proprio dissenso. Non è consentita l'astensione.
3. Le verifiche periodiche di cui all'articolo 58, comma 3, avvengono sulla base di una programmazione annuale concordata collegialmente.
4. Per l'esercizio delle funzioni dei revisori, le Istituzioni scolastiche sono tenute a mettere a disposizione di tutti gli atti e i documenti necessari per l'esercizio delle funzioni di controllo.
5. L'ufficio scolastico regionale promuove gli opportuni interventi, al fine di assicurare l'omogeneità dell'esercizio della funzione del Collegio dei revisori.

#### Art. 60

(Verbali)

1. L'attività dei revisori dei conti deve essere verbalizzata. I verbali, per ciascuna istituzione scolastica, sono raccolti in apposito registro a pagine numerate progressivamente, che è custodito dal direttore o da un suo delegato.
2. Copia del verbale relativo all'esame del conto consuntivo, corredato della documentazione indicata all'articolo 18, deve essere inviata all'ufficio scolastico regionale ed alla competente ragioneria provinciale dello Stato. Ai predetti uffici devono essere inviati altresì copia dei verbali relativi ad eventuali anomalie riscontrate nel corso della gestione per l'adozione dei provvedimenti di competenza.

[23]Precedentemente alla legge sull'autonomia i collegi dei revisori erano composti da solo 2 membri e solo per le scuole con personalità giuridica (in pratica gli istituti tecnici e professionali, non per le scuole elementari, medie e per i licei).

[24]comprensivi dell'avanzo di amministrazione e della quota di € 10.153,54, stanziamento spettante all'istituto scolastico in base all'ex D.P.R.576/96 a sua volta comprensivo dell'avanzo di amministrazione,

[25]In particolare, nell'ambito del Seminario tenutosi il 22 gennaio 2004 a Villa Falconieri (Frascati) per la presentazione del Progetto Aspis2.