

PROGRAMMA EDUCATION
FGA WORKING PAPER

N. **21** (2/2010)

Il bilancio delle scuole, questo sconosciuto

Susanna Granello

Direttore della rivista «Esperienze amministrative»

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2010

Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità dell'autore e non necessariamente riflettono quelle della Fondazione Giovanni Agnelli.

The opinions expressed in this paper are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect those of the Fondazione Giovanni Agnelli.

www.fondazione-agnelli.it

segreteria@fga.it

Come è fatto il bilancio di un istituto scolastico? Quali informazioni contiene? Quali differenze regionali rivela?

Al di fuori del mondo della scuola, ma anche al suo interno per la verità, il bilancio è poco conosciuto. Si provi a chiedere, ad esempio, a un docente quanto “costi” la sua scuola: il più delle volte non saprà indicarne correttamente nemmeno l’ordine di grandezza (migliaia di euro? decine di migliaia, o più?). Ciò è in parte dovuto alla complessità degli strumenti contabili che in passato rappresentavano il bilancio, alla sua scarsa leggibilità per i non addetti ai lavori e, forse, anche all’errata convinzione che un servizio pressoché gratuito per gli utenti non debba comportare costi. Eppure, come mostreremo in seguito, dal bilancio di una scuola, o meglio dal suo programma annuale, si possono trarre numerose indicazioni interessanti.

Il regolamento di contabilità delle scuole introdotto nel 2001 ha previsto un nuovo documento contabile attraverso il quale la scuola indica non solo entrate e spese, ma anche la programmazione dell’attività didattica e organizzativa che intende realizzare nel corso dell’esercizio finanziario (anno solare). Il fatto che l’autonomia scolastica e la nuova disciplina contabile nascano nello stesso periodo non è casuale: il programma annuale è infatti la traduzione finanziaria dei progetti e delle attività che ogni singola scuola autonoma deve elaborare in base ai bisogni degli alunni e alle caratteristiche del territorio in cui opera; non è più un documento rigidamente vincolato ai capitoli di entrata e di spesa, ma è uno strumento più duttile che accompagna la flessibilità didattica.

La predisposizione di un programma annuale non assicura, ovviamente, il raggiungimento degli obiettivi didattici e formativi ad esso collegati: questi si conseguono grazie a un’ordinata gestione delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche a disposizione. E’ però vero che un’esposizione trasparente e ben definita delle risorse disponibili e dei vincoli di bilancio offre un’insostituibile strumentazione di guida e di riscontro a chi ha la responsabilità di governo della scuola.

1. La programmazione annuale e le regole della gestione finanziaria

Con l’approvazione del nuovo regolamento di contabilità (D.I. 1.2.2001, n 44) le istituzioni scolastiche, come del resto tutte le pubbliche amministrazioni, sono tenute a rispettare il principio organizzativo della distinzione tra indirizzo e controllo da un lato, e gestione dall’altro: gli organi politici di vertice (Consigli di istituto) devono definire gli obiettivi e i programmi da attuare, e verificare la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite; ai dirigenti spetta invece la gestione finanziaria e amministrativa, che esercitano mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e di controllo.

Il dirigente scolastico si avvale di docenti ai quali delega specifici compiti; è coadiuvato dal direttore dei servizi generali e amministrativi che sovrintende ai servizi amministrativi e generali dell’istituzione scolastica, con autonomia operativa, sulla base delle direttive impartite e degli obiettivi assegnati. L’interazione tra il dirigente scolastico, il direttore dei servizi generali e amministrativi e il/i docente/i collaboratore/i è alla base di una proficua programmazione didattico-finanziaria integrata.

Il documento contabile programmatico (programma annuale) viene predisposto dal dirigente scolastico, con la collaborazione del direttore s.g.a., a partire dalle previsioni del Piano dell’Offerta Formativa (P.O.F.); si tratta di un’operazione complessa che deve saper tradurre in valori finanziari l’attività didattica programmata. Il programma annuale viene successivamente deliberato dal Consiglio di istituto.

E’ importante che le scuole tengano sotto controllo lo svolgimento della propria attività didattica, al fine di procedere ad eventuali interventi di correzione e riequilibrio del documento contabile. Sia l’attività di autovalutazione, sia in futuro la possibilità di verificare gli standard di qualità fissati per l’istruzione dipendono dal modo in cui le singole scuole riescono a organizzare tale monitoraggio.

Nei primi anni di applicazione di questo nuovo meccanismo di programmazione non sono mancate difficoltà dovute in particolare – come avremo modo di vedere in seguito - all’insufficienza delle risorse finanziarie. La Corte dei Conti ha posto l’accento sullo scollamento tra l’attività di definizione dei progetti e la relativa modestia dei mezzi disponibili per realizzarli. *“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 annuale”*¹.

BOX: Uno schema di programma annuale

Il Consiglio d’istituto, chiamato ad esaminare il bilancio, è composto da genitori, studenti e docenti: persone in genere prive di esperienza in materia contabile. Per consentire decisioni responsabili e trasparenti, viene proposto al Consiglio per approvazione un documento semplificato, che focalizza l’attenzione su aspetti fondamentali delle attività didattiche da realizzare. Tale documento contiene il programma annuale di utilizzo delle risorse finanziarie. Nel programma annuale le voci di entrata e di spesa riguardano grossi aggregati, attività e progetti.

Nella Tabella 1 è riportato a titolo di esempio il programma annuale (bilancio) di una direzione didattica, redatto secondo il modello in vigore per le scuole di ogni ordine e grado. Questa istituzione scolastica, composta da sette sedi, ha 1.006 alunni e un organico di 144 unità tra personale docente e ATA.

Tabella 1 – Programma Annuale - Esercizio finanziario 2009 - Direzione didattica

ENTRATE

Aggr.	Voce	Importi
01	Avanzo di amministrazione presunto	160.083,45
	01 Non vincolato	32.673,85
	02 Vincolato	127.409,60
02	Finanziamenti dallo Stato	202.551,08
	01 Dotazione ordinaria	202.551,08
	02 Dotazione perequativa	
	03 Altri finanziamenti non vincolati	
	04 Altri finanziamenti vincolati	
	05 Fondo Aree Sottoutilizzate FAS	
03	Finanziamenti dalla Regione	1.176,00
	01 Dotazione ordinaria	
	02 Dotazione perequativa	
	03 Altri finanziamenti non vincolati	
	04 Altri finanziamenti vincolati	1.176,00
04	Finanziamenti da Enti locali o da altre istituzioni pubbliche	62.300,00
	01 Unione Europea	
	02 Provincia non vincolati	
	03 Provincia vincolati	
	04 Comune non vincolati	
	05 Comune vincolati	62.300,00
	06 Altre istituzioni	
05	Contributi da privati	57.551,60
	01 Famiglie non vincolati	
	02 Famiglie Vincolati	54.736,60
	03 Altri non vincolati	2.100,00
	04 Altri Vincolati	715,00
06	Proventi da gestioni economiche	
	01 Azienda agraria	

¹ Indagine della Corte dei Conti sullo “Stato di attuazione della riorganizzazione dell’Amministrazione scolastica” (deliberazione n. 19 del 23.06.2004)

	02	Azienda speciale	
	03	Attività per conto terzi	
	04	Attività convittuale	
07		<i>Altre entrate</i>	6.200,00
	01	Interessi	6.200,00
	02	Rendite	
	03	Alienazione di beni	
	04	Diverse	
08		<i>Mutui</i>	
		<i>Totale entrate</i>	489.862,13

SPESE

Aggr.	Voce	Importi
A	Attività	375.053,05
	A01 Funzionamento amministrativo generale	49.486,26
	A02 Funzionamento didattico generale	40.615,96
	A03 Spese di personale	259.550,83
	A04 Spese d'investimento	25.400,00
	A05 Manutenzione edifici	0,00
P	Progetti	114.109,08
	P36 Progetto "Educazione motoria"	5.550,45
	P37 Progetto "Integrazione e continuità"	43.862,74
	P38 Progetto "Extra Scuola"	40.634,98
	P39 Progetto " Rete Formazione ed aggiornamento"	9.200,81
	P40 Progetto "Rete Comunicare la scuola"	14.860,10
G	Gestioni economiche	0,00
R	Fondo di riserva	700,00
	R98 Fondo di riserva	700,00
	<i>Totale spese</i>	489.862,13
Z	Z01 Disponibilità finanziaria da programmare	0,00
	<i>Totale a pareggio</i>	489.862,13

Prima di esaminare le principali voci di entrata e di spesa, è opportuno ricordare che nei bilanci degli istituti scolastici non compaiono:

- 1. le entrate/spese relative agli emolumenti principali del personale scolastico, che comprendono gli stipendi netti al personale, le imposte (es. Irpef) e i contributi/ritenute;*
- 2. le spese di manutenzione degli immobili, ordinaria e straordinaria, non delegata alle scuole (maggior parte dei casi) e i costi per l'energia elettrica, l'acqua e le spese di riscaldamento;*
- 3. gli eventuali affitti dei locali scolastici agli Enti locali.*

Nelle pagine seguenti sono presentati i risultati di un'esplorazione dei bilanci delle scuole italiane. Tutte le istituzioni scolastiche statali sono tenute a trasmettere al MIUR i dati relativi alla gestione finanziaria (programma annuale, attuazione del programma annuale, modifiche del programma annuale, conto consuntivo). I dati presentati nelle pagine seguenti, di fonte MIUR, sono tratti dai conti consuntivi per l'esercizio finanziario 2008 e si riferiscono al 90% circa delle istituzioni scolastiche, ossia quelle che hanno effettivamente trasmesso i propri dati contabili al Ministero.

2. Le entrate

2.1 L'avanzo di amministrazione

L'avanzo di amministrazione è una voce specifica dei bilanci delle pubbliche amministrazioni. Definisce il risultato di gestione alla data del 31 dicembre di ogni anno, costituito da:

$$SALDO DI CASSA + RESIDUI ATTIVI - RESIDUI PASSIVI^2$$

Nell'avanzo di amministrazione confluiscono anche finanziamenti vincolati e cioè destinati alla realizzazione di progetti/attività indicati dal soggetto erogatore. L'avanzo di amministrazione costituisce una rilevante fonte di sostegno finanziario, indispensabile per i bilanci delle scuole, unitamente al finanziamento da parte dello Stato. Occorre sottolineare che la formazione di consistenti avanzi di amministrazione non è fisiologicamente corretta: essa rivela l'incapacità di attuazione del programma a seguito della cronica insufficienza dei fondi erogati per il funzionamento amministrativo e didattico, assottigliatisi al punto da scomparire nell'anno finanziario 2009.

Due osservazioni a questo proposito sono indispensabili: secondo le norme della contabilità di Stato e della buona gestione l'avanzo di amministrazione dovrebbe essere liberamente impegnato, ad esempio per sostenere le spese di investimento; peraltro, una componente importante dell'avanzo di amministrazione è oggi costituita da residui attivi cumulatesi negli ultimi anni a causa della progressiva diminuzione dei finanziamenti statali. Le scuole stanno accumulando residui attivi per far funzionare il sistema dell'offerta formativa, ma le risorse corrispondenti sono aleatorie. Per gli anni finanziari 2007 e 2008 alle scuole non è ancora dato sapere se le risorse già spese oltre il budget e rendicontate al MIUR (ad es. per supplenze, esami di Stato, ore eccedenti, ecc) saranno erogate, e in caso affermativo in quale misura.

La Tabella 2 illustra, per i due cicli di istruzione, il rapporto tra l'ammontare dei residui attivi rispetto ai finanziamenti (entrate accertate) da parte dello Stato. E' evidente l'elevata incidenza dei residui attivi nella maggior parte delle regioni, in media intorno al 50% delle entrate statali accertate, con punte prossime ai due terzi nel Lazio.

Tabella 2 - Residui attivi (in €) e loro incidenza sulle entrate accertate dallo Stato per le scuole del primo e del secondo ciclo – anno 2008

	Totale		Primo ciclo		Secondo ciclo	
	Importo residui attivi dallo Stato (RA Stato)	RA Stato / EA Stato	Importo residui attivi dallo Stato (RA Stato)	RA Stato / EA Stato	Importo residui attivi dallo Stato (RA Stato)	RA Stato / EA Stato
PIEMONTE	83.548.864	39,3%	42.259.314	31,5%	41.289.550	52,5%
LOMBARDIA	171.078.735	45,0%	104.976.814	45,2%	66.101.921	44,8%
LIGURIA	26.149.369	36,4%	13.538.207	32,9%	12.611.162	41,1%
FRIULI - V. GIULIA	29.938.384	50,8%	17.053.378	48,4%	12.885.006	54,3%
VENETO	39.371.384	18,0%	20.369.909	16,1%	19.001.475	20,6%
EMILIA ROMAGNA	98.604.765	46,5%	60.029.490	48,7%	38.575.275	43,5%
TOSCANA	77.223.529	44,5%	39.273.383	37,8%	37.950.146	54,5%
MARCHE	41.625.864	50,0%	20.175.507	41,5%	21.450.357	61,9%
UMBRIA	18.424.427	40,8%	9.489.414	34,4%	8.935.012	50,7%
LAZIO	197.375.047	66,9%	125.876.507	67,1%	71.498.540	66,5%
ABRUZZO	29.046.192	31,5%	16.690.287	27,5%	12.355.905	39,4%
MOLISE	4.114.208	20,9%	1.704.224	15,3%	2.409.984	28,1%
CAMPANIA	268.700.183	57,1%	131.527.306	44,4%	137.172.876	78,8%

² Il programma annuale comprende le entrate e le spese che competono all'anno di riferimento (es. 2009). Le entrate e le spese possono esaurire il ciclo della loro realizzazione (rappresentato dai momenti di accertamento e riscossione per le entrate, impegno e pagamento per le spese) nel corso dell'anno. Quando il ciclo di realizzazione non si esaurisce nell'anno (ad es. un'entrata è stata oggetto di accertamento - è pervenuta la lettera di assegnazione da parte dell'USR - ma il finanziamento deve essere ancora riscosso) si generano dei residui: le entrate accertate e non riscosse si traducono in residui attivi, le spese impegnate e non pagate danno luogo a residui passivi.

BASILICATA	11.407.927	23,4%	5.625.947	19,9%	5.781.981	28,2%
PUGLIA	182.076.779	61,3%	90.125.580	53,4%	91.951.199	71,5%
CALABRIA	84.868.841	52,4%	43.239.001	46,8%	41.629.840	59,9%
SICILIA	141.432.884	48,0%	73.802.175	41,5%	67.630.709	57,9%
SARDEGNA	50.749.048	52,6%	25.366.687	46,5%	25.382.360	60,5%
ITALIA	1.555.736.430	48,1%	841.123.131	43,1%	714.613.299	55,7%

Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio.

La Corte dei Conti a tal proposito osserva “*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.*”³

2.2 Finanziamenti dallo Stato

Sono la componente più importante del budget a disposizione della scuola. Ogni scuola dispone di una *dotazione finanziaria* calcolata sulla base di parametri e criteri stabiliti dal decreto ministeriale 21/2007. La dotazione è erogata direttamente alle scuole dalla Direzione Generale Politica Finanziaria e Bilancio (DGPF), Dipartimento per la Programmazione⁴ del MIUR.

La maggior parte della dotazione viene assorbita dalle spese obbligatorie relative al personale (fondo dell'istituzione scolastica, supplenze, compensi ed indennità ai componenti delle commissioni per gli esami di Stato); la somma residuale può essere utilizzata per la copertura delle altre spese di personale (ore eccedenti, ecc), per il compenso ai Revisori nelle scuole capofila di ambito territoriale e per il funzionamento amministrativo e didattico.

Negli ultimi anni le dotazioni si sono assottigliate, in termini nominali: le istituzioni scolastiche sono quindi state costrette a reperire risorse esterne aggiuntive, sfruttando le opportunità offerte dal contesto. La Tabella 3 presenta le entrate certe (*somme accertate*) relative ai finanziamenti dello Stato rapportate al totale complessivo delle entrate accertate, suddivise per regione.

Tabella 3 - Finanziamenti dallo Stato e loro incidenza sul totale delle entrate (somme accertate), anno 2008

REGIONE	SOMME ACCERTATE FINANZIAMENTI STATO (€)	SOMME ACCERTATE TOTALI (€)	ACCERTATO / TOTALE ENTRATE
PIEMONTE	210.300.752	310.161.960	67,8%
LOMBARDIA	378.729.102	569.608.146	66,5%
LIGURIA	71.568.572	102.867.867	69,6%
FRIULI VENEZIA GIULIA	58.979.761	96.796.484	60,9%
VENETO	216.728.344	336.557.611	64,4%
EMILIA ROMAGNA	207.878.684	299.812.500	69,3%
TOSCANA	173.555.688	256.767.463	67,6%
MARCHE	82.916.994	127.250.961	65,2%
UMBRIA	44.877.966	62.983.558	71,3%
LAZIO	291.491.551	448.141.844	65,0%
ABRUZZO	91.964.134	120.317.298	76,4%
MOLISE	19.708.103	26.970.775	73,1%
CAMPANIA	467.524.517	669.731.042	69,8%
BASILICATA	47.530.839	58.932.670	80,7%

³ Indagine sullo Stato di attuazione della riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica (deliberazione Corte dei Conti n. 19 del 23.06.2004)

⁴ Nel paragrafo * abbiamo già incontrato queste risorse – pari a circa 3 miliardi di euro, peraltro riferite al 2007 – nella ripartizione della spesa del Miur per centro di responsabilità.

PUGLIA	292.113.603	430.629.278	67,8%
CALABRIA	159.596.858	262.189.610	60,9%
SICILIA	292.317.458	495.809.107	59,0%
SARDEGNA	94.993.979	151.591.173	62,7%
Totale	3.202.776.905	4.827.119.347	66,3%

Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio.

I finanziamenti dello Stato – nel complesso pari a 3,2 miliardi di euro – costituiscono due terzi circa delle entrate accertate, con oscillazioni regionali che dipendono sia dalle modalità di calcolo dei finanziamenti statali (in funzione del numero di studenti, di docenti e di altri parametri), sia dalla capacità delle scuole di acquisire risorse sfruttando altre fonti di finanziamento.

L'incidenza delle entrate provenienti dallo Stato varia anche in funzione dell'ordine di scuola: la percentuale dei fondi statali risulta più elevata per i Circoli didattici e gli Istituti comprensivi (74,1%), scende al 56% per le scuole secondarie di I grado, e risale al 60% per le scuole secondarie di II grado e gli istituti superiori.

2.3 Finanziamenti dalle Regioni

Il panorama italiano presenta alcune regioni che si fanno maggiormente carico delle scuole del loro territorio (ad esempio le regioni autonome), ma nella maggior parte dei casi i finanziamenti diretti da parte delle Regioni sono di modesta entità. Abbiamo già avuto modo di appurare (paragrafo *) che le spese per l'istruzione sostenute dalle regioni sono prevalentemente costituite da trasferimenti verso gli Enti Locali.

La Tabella 4 illustra l'entità dei finanziamenti alle scuole da parte delle Regioni e la loro incidenza sul totale delle entrate accertate. Si tratta di un apporto quasi sempre trascurabile, sovente inferiore all'1% delle entrate. Fanno eccezione le regioni a statuto speciale (Friuli, Sicilia e Sardegna), nonché la Campania e la Calabria. Da sole, queste cinque regioni erogano complessivamente circa 150 dei 185 milioni complessivamente erogati dalle Regioni al sistema scolastico.

Tabella 4- Finanziamenti dalle Regioni e loro incidenza sul totale delle entrate (somme accertate), anno 2008

UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE	SOMME ACCERTATE FINANZIAMENTI REGIONI (€)	ACCERTATO / TOTALE ENTRATE
PIEMONTE	5.886.775	1,9%
LOMBARDIA	1.315.704	0,2%
LIGURIA	2.489.948	2,4%
FRIULI VENEZIA GIULIA	8.085.907	8,4%
VENETO	8.315.188	2,5%
EMILIA ROMAGNA	1.893.963	0,6%
TOSCANA	1.413.636	0,6%
MARCHE	1.301.134	1,0%
UMBRIA	1.045.361	1,7%
LAZIO	4.502.328	1,0%
ABRUZZO	2.167.627	1,8%
MOLISE	700.208	2,6%
CAMPANIA	39.864.715	6,0%
BASILICATA	272.775	0,5%
PUGLIA	6.138.867	1,4%
CALABRIA	34.247.935	13,1%
SICILIA	41.330.583	8,3%
SARDEGNA	24.727.380	16,3%
Totale	185.700.034	3,8%

Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio.

L'esiguità dei trasferimenti direttamente erogati alle scuole rivela una presenza ancora piuttosto defilata delle Regioni nel mondo scolastico, che trova riscontro anche nella mancanza di luoghi decisionali istituzionalizzati, capaci di rappresentare in modo chiaro ruoli e responsabilità dell'attore regionale. Non è stato costituito l'organo collegiale previsto dall'art. 75 del d.lgs n. 300/99, e da ultimo dal D.P.R. 17/2009, che avrebbe dovuto costituire il punto focale dell'intero sistema istituzionale dell'istruzione e della formazione. E' il caso di domandarsi se questa scarsa consuetudine al dialogo con le scuole dimostrata sino ad oggi dalle Regioni italiane possa essere un handicap – o paradossalmente un vantaggio - nella fase di attuazione della riforma costituzionale e di introduzione del federalismo scolastico.

A tal proposito risultano poco confortanti le conclusioni alle quali perviene il rapporto finale del progetto pilota GOSIF⁵ “La Governance nel sistema di istruzione e formazione” curato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Funzione Pubblica e dal Formez. In tutte le regioni esaminate si è riscontrata l'esistenza di strumenti formali (intese) e modelli decisionali (tavoli di concertazione, organi collegiali, organi rappresentativi) per l'interazione tra i diversi soggetti che si occupano di istruzione e di formazione, *“ma sulla loro efficacia i ricercatori rilevano il persistere di una debolezza tra il momento istitutivo e il momento realizzativo. Molti di questi strumenti sono legati non solo alla volontà delle parti, ma anche alla disponibilità di risorse che spesso non sono stabilizzate nel tempo, ma legate ad una gestione politica. In particolare le regioni sembrano spingere sulle scelte delle autonomie scolastiche attraverso la messa a disposizione di risorse finanziarie condizionata all'accettazione di contenuti funzionali alla politica culturale della maggioranza di governo territoriale.”*

2.4 Finanziamenti da Enti locali o da altre istituzioni pubbliche

2.4.1. Finanziamenti della Provincia e del Comune

Distribuiti in modo più uniforme sul territorio e nel complesso più consistenti sono i finanziamenti che giungono alle scuole da parte degli Enti Locali. Le Province erogano direttamente agli istituti superiori presenti sul loro territorio un contributo per le spese di funzionamento (telefono, fotocopie, ecc) e la piccola manutenzione; i Comuni si fanno invece carico di alcune spese sostenute dalle scuole del primo ciclo (infanzia, primarie e secondarie di I grado). E' da porre in evidenza che anche tali finanziamenti, progressivamente diminuiti nel corso degli anni, sono oggi nella maggior parte dei casi insufficienti a coprire le spese per cui erano stati erogati.

La Tabella 5 riassume tutte le entrate accertate (vincolate e non) provenienti da Provincia, Comune e altre istituzioni pubbliche, ad eccezione dei contributi provenienti dall'Unione Europea. Rispetto a un'incidenza media a livello nazionale per questa tipologia di finanziamento del 7,2% sul totale delle entrate, si nota una quota sensibilmente inferiore alla media in Puglia, Campania e Basilicata. Si discostano verso l'alto Lombardia, Toscana, Marche e Lazio.

Tabella 5 - Finanziamenti da Comuni, Province e altre istituzioni pubbliche (esclusa UE) e loro incidenza sul totale delle entrate (somme accertate) – Anno 2008

⁵ La ricerca, conclusa nel 2006, ha esaminato le nuove logiche di governance sottese all'attuazione delle riforme avviate negli anni '90 - culminate con la modifica del Titolo V della Costituzione - e tuttora in corso. L'indagine ha interessato gli snodi decisionali della politica dell'istruzione e della formazione, dal MIUR sino alle istituzioni scolastiche nelle tre regioni oggetto di indagine: Calabria, Lazio e Veneto.

REGIONE	ENTRATE ACCERTATE PER FINANZIAMENTI DA ENTI LOCALI O ALTRE ISTITUZIONI PUBBLICHE (€)	ACCERTATO / TOTALE ENTRATE
PIEMONTE	28.397.430	9,2%
LOMBARDIA	56.880.375	10,0%
LIGURIA	6.291.661	6,1%
FRIULI VENEZIA GIULIA	8.951.054	9,2%
VENETO	26.892.419	8,0%
EMILIA ROMAGNA	27.177.976	9,1%
TOSCANA	26.030.607	10,1%
MARCHE	13.091.156	10,3%
UMBRIA	3.508.195	5,6%
LAZIO	51.569.986	11,5%
ABRUZZO	6.270.534	5,2%
MOLISE	1.256.101	4,7%
CAMPANIA	18.443.075	2,8%
BASILICATA	1.940.607	3,3%
PUGLIA	11.775.970	2,7%
CALABRIA	14.889.195	5,7%
SICILIA	28.024.593	5,7%
SARDEGNA	14.158.872	9,3%
Totale	345.549.806	7,2%

Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio.

2.4.2. Finanziamenti dall'Unione Europea

L'Unione Europea contribuisce ai bilanci delle scuole italiane secondo due modalità. In primo luogo, le scuole di ogni ordine e grado su tutto il territorio nazionale possono prendere parte ai programmi europei (Comenius, Grundtvig, ecc) gestiti dall'Agenzia nazionale LLP-ANSAS. Il finanziamento è generalmente costituito da una somma forfettaria volta a coprire sia le spese per la realizzazione del progetto (es. acquisto software, formazione linguistica, entrate a musei, traduzioni, ecc.), sia le spese di mobilità all'estero.

Solamente le scuole situate nelle aree obiettivo Convergenza (ex Obiettivo 1), coincidenti con le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, possono prendere parte anche ai PON (Programmi Operativi Nazionali)⁶. I finanziamenti che riguardano il PON sono costituiti da fondi strutturali, FSE (Fondo Sociale Europeo) e il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), i quali mirano alla coesione economica e sociale di tutte le regioni dell'Unione e alla riduzione dei divari tra quelle più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

La Tabella 6 presenta le entrate accertate provenienti dall'Unione Europea, la loro incidenza sul totale delle entrate accertate e l'importo medio per studente, per regione. Si noti che questi finanziamenti - nel complesso superiori a 260 milioni di euro - sono risorse aggiuntive rispetto a quelle prese in considerazione nel capitolo precedente, allorché si è proceduto a una stima della spesa pubblica per l'istruzione scolastica in Italia. La loro incidenza, nel complesso pari al 5,39% delle entrate, è decisamente poco uniforme: per le regioni del Nord è sempre inferiore a un punto percentuale (corrispondenti a pochi centesimi di euro per studente), mentre per Puglia, Campania, Calabria e Sicilia i finanziamenti europei superano il 10% delle entrate. Con questi finanziamenti, alcune regioni del Mezzogiorno riescono a colmare il divario rispetto alle altre regioni d'Italia che fruiscono di maggiori contributi da parte degli Enti Locali e dalle famiglie. In particolare, le scuole pugliesi riescono a ottenere dall'Unione europea il finanziamento per studente più elevato: circa 107 euro. Almeno in minima parte questa migliore capacità di attrarre risorse europee - non computate nella ricostruzione della spesa pubblica per l'istruzione presentata nel precedente

⁶ I PON o Programmi Operativi Nazionali 2007 - 2013 sono 7. Uno di questi ("Competenze per lo sviluppo") è specificatamente dedicato alla scuola.

capitolo – contribuisce a spiegare la maggiore efficienza rivelata dalle scuole pugliesi nell’esercizio sul costo dei punti Pisa.

Tabella 6 - Finanziamenti dall’Unione europea, loro incidenza sul totale delle entrate (somme accertate), e quota per studente (in €) – Anno 2008

	Finanziamento Unione Europea accertato (€)	Finanziamento UE / Entrate accertate	Finanziamento UE / studente* (€)
PIEMONTE	332.820	0,11%	0,65
LOMBARDIA	538.910	0,09%	0,49
LIGURIA	390.673	0,38%	2,32
FRIULI VENEZIA GIULIA	63.564	0,07%	0,45
VENETO	843.127	0,25%	1,46
EMILIA ROMAGNA	386.292	0,13%	0,79
TOSCANA	1.056.154	0,41%	2,37
MARCHE	404.881	0,32%	1,90
UMBRIA	368.193	0,58%	3,22
LAZIO	911.241	0,20%	1,27
ABRUZZO	623.156	0,52%	3,43
MOLISE	33.600	0,12%	0,74
CAMPANIA	74.875.082	11,18%	77,23
BASILICATA	596.515	1,01%	6,50
PUGLIA	70.694.036	16,42%	107,53
CALABRIA	32.559.861	12,33%	103,51
SICILIA	75.058.145	15,08%	92,62
SARDEGNA	1.217.354	0,80%	5,53
totale	260.953.604	5,39%	33,59

** Per il calcolo della quota pro capite si sono utilizzati i dati degli studenti frequentanti le scuole che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio. Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche.*

Pur appartenendo all’area potenzialmente ammessa ai PON, le scuole della Basilicata e della Sardegna non hanno ricevuto (direttamente) dall’Unione europea importi degni di nota. Peraltro, come si è visto nella tabella 4, la Sardegna è riuscita a compensare con significativi contributi regionali.

2.5 Contributi da privati

I contributi versati dai privati (in primo luogo dalle famiglie degli studenti) costituiscono per le scuole delle regioni del Centro-Nord la terza più consistente voce di sostegno finanziario. Per le regioni del Sud si tratta invece della quarta voce di entrata per importanza.

I contributi dalle famiglie, presenti in ogni scuola, sono costituiti in massima parte dai versamenti all’atto di iscrizione (contributi scolastici) e dalle quote per i viaggi di istruzione. Negli istituti tecnici, professionali e d’arte è consuetudine richiedere agli alunni, a titolo di concorso per la copertura delle spese di esercitazione nei laboratori e nei reparti di lavorazione, un “contributo di laboratorio”, determinato dai Consigli di istituto; tale consuetudine si è estesa anche ai licei. La cifra annua massima può variare tra i 120 e i 180 euro. Per l’iscrizione alla scuola elementare e media, sino all’anno scolastico 99/2000 le scuole non potevano richiedere contributi. Ora è possibile, ma tale contributo si limita, generalmente, all’importo dell’assicurazione alunni e all’acquisto dei lavoretti prodotti dai bambini. Queste risorse sono destinate al funzionamento didattico.

Un’altra entrata è rappresentata dalle quote versate dalle famiglie per le visite ed i viaggi

d'istruzione dei figli; tale entrata è consistente negli istituti superiori dove i viaggi/stage si effettuano spesso all'estero. Alcune direzioni didattiche ed istituti comprensivi possono anche annoverare tra i contributi delle famiglie quelli versati dai genitori per il servizio mensa quando questo viene assicurato dagli istituti scolastici in convenzione con l'ente locale.

L'istituzione scolastica può infine ricevere erogazioni liberali, che devono essere finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e all'ampliamento dell'offerta formativa. Per i soggetti eroganti sono previste agevolazioni fiscali. Ad esempio, le imprese che offrono contributi alle scuole maturano il diritto a una deduzione per oneri di utilità sociale, nel limite del 2% del reddito d'impresa dichiarato e comunque nella misura massima di 70.000 euro annui. E' anche stabilito che i soggetti che hanno effettuato le donazioni non possano far parte del consiglio di istituto e della giunta esecutiva delle istituzioni scolastiche.

Nonostante gli incentivi, il complesso delle risorse che attraverso questi canali affluiscono alle scuole è ancora piuttosto modesto. Nell'Indagine del 2007 la Corte dei Conti evidenziava *“una scarsa capacità da parte delle Istituzioni scolastiche di attrarre finanziamenti da parte di privati e di altri Enti”*.

La Tabella 7 illustra le entrate per *Contributi da privati*, per regione; l'aggregato è suddiviso nelle 4 voci presenti nei bilanci scolastici: famiglie non vincolati e vincolati, altri privati non vincolati e vincolati. La percentuale segnala l'incidenza del totale delle entrate da privati sul totale complessivo dei finanziamenti accertati e iscritti nei bilanci delle scuole.

Tabella 7 – Contributi da privati, per 4 voci, e in % sul totale delle entrate accertate – Anno 2008

REGIONE	Famiglie non vincolati	Famiglie vincolati	Altri privati non vincolati	Altri privati vincolati	Totale	% su entrate accertate
PIEMONTE	11.722.136	39.070.628	1.186.331	4.000.237	55.979.332	18,0%
LOMBARDIA	28.900.311	81.735.804	2.906.926	4.920.499	118.463.540	20,8%
LIGURIA	3.551.034	13.068.014	458.793	1.644.652	18.722.493	18,2%
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.789.029	13.441.848	354.107	1.541.767	18.126.751	18,7%
VENETO	18.882.092	45.600.538	2.498.294	3.102.856	70.083.780	20,8%
EMILIA ROMAGNA	13.287.110	33.795.025	2.509.473	5.815.858	55.407.466	18,5%
TOSCANA	12.280.397	31.730.931	1.941.831	3.092.184	49.045.343	19,1%
MARCHE	4.582.675	17.963.401	1.921.851	1.662.309	26.130.236	20,5%
UMBRIA	1.983.740	8.787.039	580.587	568.828	11.920.194	18,9%
LAZIO	15.046.131	63.468.909	1.803.111	9.547.940	89.866.091	20,1%
ABRUZZO	2.982.056	11.793.446	612.000	826.519	16.214.021	13,5%
MOLISE	588.863	3.339.293	146.758	100.634	4.175.548	15,5%
CAMPANIA	14.252.492	37.531.932	708.909	1.683.004	54.176.337	8,1%
BASILICATA	1.424.340	4.810.740	128.795	329.814	6.693.689	11,4%
PUGLIA	8.346.797	26.521.099	1.369.699	3.011.245	39.248.840	9,1%
CALABRIA	3.765.524	11.283.738	334.833	1.040.049	16.424.144	6,3%
SICILIA	5.868.053	39.884.275	723.773	1.934.715	48.410.816	9,8%
SARDEGNA	1.664.724	9.762.610	440.599	534.301	12.402.234	8,2%
TOTALE	151.917.504	493.589.270	20.626.670	45.357.411	711.490.855	14,7%

Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio.

Il contributo dai privati (famiglie e altri) ha un peso sensibilmente superiore nelle regioni del Nord e del Centro – dove rappresenta un quinto circa delle entrate accertate - rispetto al Sud – dove invece pesa per un decimo circa. In termini pro capite (per studente), si spazia dai 130 euro di contributi privati alle scuole friulane ai 52 euro incassati dalle scuole calabresi. Abbiamo visto che i fondi dell'Unione Europea, collegati ai PON ed erogati ad alcune regioni del Mezzogiorno, tendono a riequilibrare questo divario.

Nella tabella 8 i finanziamenti dei privati, in grande parte provenienti dalle famiglie, sono disaggregati in base all'ordine di scuole: primo ciclo e scuola superiore. Questo dato è presentato al

netto delle risorse raccolte per visite e viaggi d'istruzione. Nonostante tale scorporo, la percentuale dei finanziamenti dai privati è sempre più consistente per le scuole del secondo ciclo rispetto a quelle del primo ciclo.

Tabella 8 - Finanziamento da privati, al netto delle spese per viaggi, per regione e ciclo, 2008.

REGIONE	PRIMO CICLO		SCUOLE SECONDARIE DI II GRADO E ISTITUTI DI ISTRUZIONE SUPERIORE	
	Finanziamento privato accertato al netto dei viaggi (Ea privati-Si viaggi)	(Ea privati - Si viaggi)/Ea	Finanziamento privato accertato al netto dei viaggi (Ea privati-Si viaggi)	(Ea privati - Si viaggi)/Ea
PIEMONTE	8.854.182	4,9%	19.572.455	14,6%
LOMBARDIA	17.998.453	5,6%	41.154.496	16,6%
LIGURIA	4.019.125	7,4%	5.585.406	11,5%
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.202.320	4,2%	6.144.384	13,7%
VENETO	17.799.524	9,8%	23.182.238	15%
EMILIA ROMAGNA	11.504.619	7,1%	20.477.365	14,5%
TOSCANA	9.600.473	7,1%	14.827.444	12,2%
MARCHE	4.121.859	6,6%	7.889.568	12,1%
UMBRIA	2.327.907	6,4%	2.462.707	9,3%
LAZIO	31.541.719	11%	19.396.713	11,7%
ABRUZZO	2.487.146	3,5%	4.468.037	9,1%
MOLISE	534.207	3,9%	903.830	6,8%
CAMPANIA	8.611.680	2,2%	16.398.478	5,7%
BASILICATA	609.997	1,9%	1.858.594	6,9%
PUGLIA	5.734.312	2,4%	11.428.566	5,9%
CALABRIA	...	...	718.338	0,6%
SICILIA	4.822.780	1,7%	8.167.164	3,7%
SARDEGNA	759.379	0,9%	1.798.929	2,7%
TOTALE	133.529.682	4,9%	206.434.712	9,7%

Nota: per le scuole calabresi del primo ciclo il dato non è significativo.

Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio.

2.6. In sintesi: le entrate delle scuole per studente

In media, ogni scuola italiana ha accertato nel 2008 entrate per 467.500 euro; nel complesso si sono accertate entrate per quasi 5 miliardi di euro, suddivise tra poco più di 10.000 istituzioni scolastiche. La distribuzione dei finanziamenti, lo abbiamo visto nelle pagine precedenti, non è stata uniforme sul territorio nazionale: i criteri oggettivi per l'allocazione delle risorse statali previsti dal sistema "capitolone" (introdotto con la legge finanziaria 2007) hanno concesso maggiori finanziamenti alle regioni dove la maglia delle rete scolastica è più fine, con scuole più piccole e presumibilmente con collegamenti disagiati⁷; le regioni a statuto speciale hanno finanziato le proprie scuole più generosamente di quanto non lo abbiano fatto quelle a statuto ordinario (con l'eccezione di Calabria e Campania); gli enti locali e i privati hanno erogato finanziamenti in proporzione alla ricchezza dei territori, dunque più consistenti al Centro-Nord e meno al Sud; infine l'Unione europea ha

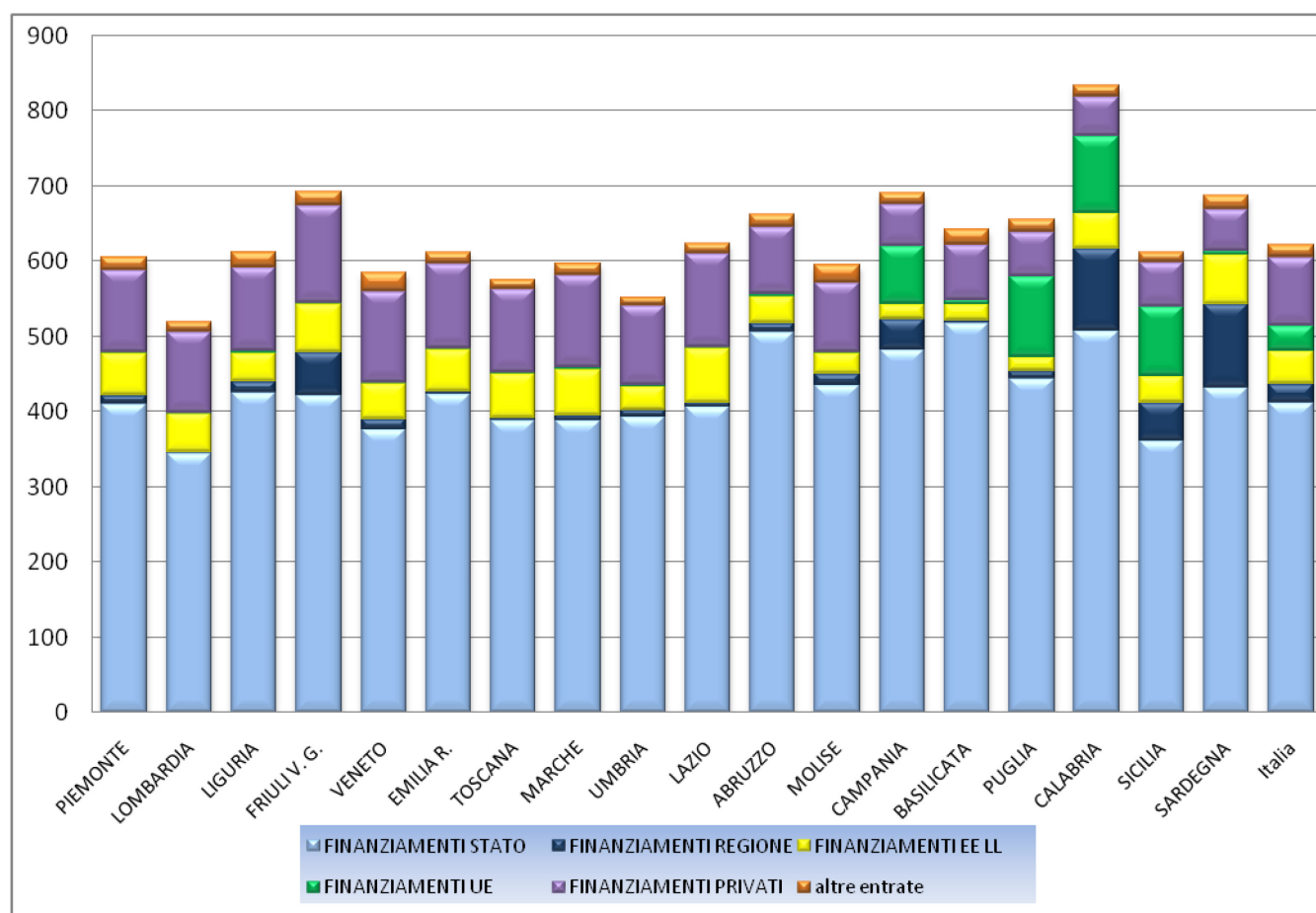
⁷ Limitando l'analisi alle scuole che hanno trasmesso al Miur i propri dati di bilancio, quelle di Lombardia ed Emilia-Romagna avevano nell'a.s. 2008-09 una popolazione studentesca media di circa 900 studenti, mentre quelle di Calabria, Molise, Basilicata e Sardegna non raggiungevano le 600 unità.

concentrato i suoi aiuti su una piccola porzione del territorio italiano: ne hanno tratto beneficio le scuole di quattro regioni meridionali.

Il grafico 1 presenta un quadro riassuntivo delle entrate per studente accertate dalle scuole italiane. I valori pro capite sono stati calcolati utilizzando i dati sulla consistenza effettiva delle popolazioni studentesche frequentanti le scuole che hanno trasmesso i propri dati di bilancio al Ministero. Oltre alle fonti di finanziamento già esaminate in dettaglio, alcune scuole hanno potuto contare sui proventi delle gestioni economiche - ad es. aziende agrarie, oppure istituti tecnici con laboratori di prova per materiali da costruzione - che il grafico riporta alla voce “altre entrate”.

In media, per ogni studente le scuole italiane hanno potuto accertare entrate per 621 euro. Le scuole calabresi hanno accertato 834 euro per studente, quelle Lombarde 519.

Grafico 1 - Entrate accertate per studente, per fonte di finanziamento, 2008 – valori in euro



Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio.

3. Le spese

Nel complesso, l'ammontare delle spese impegnate dalle scuole che hanno trasmesso i propri dati contabili al Miur sfiora i 5 miliardi di euro (tabella 9). Nei documenti contabili delle scuole le spese sono raggruppate in grandi categorie: le due più importanti sono le “attività” e i “progetti”. La partizione non è rigidissima: alcune scuole scelgono di porre a carico dei singoli progetti tutte le spese sostenute per la loro realizzazione, comprese quelle per telefonia, cancelleria, consulenze di

esperti, ecc; altre preferiscono invece collocare le cosiddette spese generali (telefonata, cancelleria, ecc) negli aggregati delle spese correnti.

L'aggregazione denominata "attività" raccoglie complessivamente oltre 3 miliardi di spese, articolate in cinque voci: funzionamento amministrativo generale; funzionamento didattico generale; spese di personale; spese di investimento (macchine per laboratori, materiale scientifico, tecnico e didattico, attrezzature sportive e così via, che una volta acquistate confluiscono nel patrimonio dell'istituto) e spese per la manutenzione degli edifici. La voce di spesa sicuramente più importante è quella delle *spese di personale*; in questa voce – che da sola pesa quasi 2 miliardi di euro - confluiscono tutte le spese, comprensive degli oneri a carico dello Stato, afferenti al trattamento economico principale per il personale supplente e accessorio per il personale in servizio.

Tabella 9 – Spese impegnate da conti consuntivi – anno 2008.

REGIONE	Impegni per attività	di cui impegni per il personale	Impegni per progetti	Altri impegni (gestioni economiche)	Totale impegni
PIEMONTE	193.513.748	130.665.160	121.835.731	1.306.460	316.655.938
LOMBARDIA	356.443.083	250.717.921	211.180.040	1.488.343	569.111.466
LIGURIA	58.625.120	38.144.035	39.795.928	1.096.994	99.518.042
FRIULI V.GIULIA	56.561.850	40.111.803	40.356.475	291.385	97.209.710
VENETO	223.204.712	149.973.115	126.761.869	2.537.901	352.504.482
EMILIA ROMAGNA	183.014.919	118.051.015	116.690.363	628.983	300.334.265
TOSCANA	178.380.721	119.538.887	86.937.437	1.433.053	266.751.211
MARCHE	80.925.490	52.120.332	44.713.546	1.577.268	127.216.304
UMBRIA	45.364.201	31.790.831	18.707.407	285.542	64.357.150
LAZIO	267.929.210	156.644.544	187.921.163	1.575.489	457.425.863
ABRUZZO	89.450.589	55.292.909	39.051.044	786.612	129.288.245
MOLISE	19.529.761	13.072.363	10.661.468	335.184	30.526.413
CAMPANIA	424.239.782	234.278.774	244.494.155	402.902	669.136.839
BASILICATA	40.843.554	27.260.232	24.652.991	680.982	66.177.527
PUGLIA	257.454.261	142.902.973	193.218.686	2.116.254	452.789.201
CALABRIA	167.463.367	92.760.061	103.745.650	818.405	272.027.423
SICILIA	289.571.608	200.952.407	238.622.520	1.593.556	529.787.684
SARDEGNA	96.170.139	71.130.153	73.183.546	673.314	170.026.999
TOTALE	3.028.686.117	1.925.407.514	1.922.530.020	19.628.627	4.970.844.763

Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio.

Le somme impegnate per supplenze brevi e saltuarie dei docenti ammontano a oltre 442 milioni di euro (la Tabella 10 riporta gli importi lordi per il dipendente; il lordo per lo Stato si ottiene moltiplicando per 32.70%).

Nella scuola dell'infanzia ed elementare gli insegnanti assenti sono sostituiti anche per un solo giorno; nelle scuole secondarie di I e II grado i docenti possono essere sostituiti con personale supplente esterno quando l'assenza supera i quindici giorni, mentre per le assenze più brevi si cerca di assicurare la copertura attraverso le ore eccedenti del personale interno. Questo spiega perché nei Circoli didattici e negli Istituti comprensivi la spesa per le supplenze è maggiore rispetto a quanto si riscontra nelle scuole superiori. La distribuzione della spesa per ordine di scuola indica che oltre due terzi della spesa regionale per supplenze viene sostenuta dai Circoli didattici e dagli istituti comprensivi, che rappresentano il 56,6% del totale delle istituzioni esaminate.

Tabella 10 - Spese per supplenze dei docenti. Importi assoluti per regione e distribuzione percentuale per ordine di scuole, anno 2008.

REGIONE	Spesa complessiva per tutte le Scuole	di cui: %	di cui: %	di cui: %
---------	---------------------------------------	-----------	-----------	-----------

	(in €)	Circoli didattici e Istituti comprensivi	Scuole secondarie di I grado	Scuole sec. di II gr. e Ist. di Istruz. Super.
PIEMONTE	31.963.952	68,5%	9,9%	21,7%
LOMBARDIA	64.347.724	74,5%	5,1%	20,7%
LIGURIA	9.785.166	64,4%	11,7%	24,0%
FRIULI VENEZIA GIULIA	9.325.476	67,8%	8,3%	24,8%
VENETO	35.783.690	74,2%	4,3%	21,8%
EMILIA ROMAGNA	33.356.569	71,3%	6,0%	23,2%
TOSCANA	26.464.963	70,6%	4,7%	24,8%
MARCHE	11.164.660	69,9%	2,2%	28,2%
UMBRIA	6.695.343	65,0%	9,3%	27,9%
LAZIO	41.828.191	67,4%	9,8%	23,2%
ABRUZZO	10.780.604	62,7%	10,9%	26,7%
MOLISE	2.765.981	63,7%	3,9%	32,4%
CAMPANIA	47.515.409	62,9%	11,7%	25,6%
BASILICATA	5.230.173	58,6%	7,9%	33,5%
PUGLIA	30.062.682	57,9%	14,5%	27,6%
CALABRIA	19.383.313	62,8%	9,1%	28,2%
SICILIA	41.093.411	69,9%	6,2%	24,0%
SARDEGNA	15.331.784	58,1%	10,6%	32,2%
TOTALE	442.879.090	67,9%	8,1%	24,1%

Numero istituzioni
scolastiche nella rilevazione

10.318

56,6%

13,8%

29,6%

Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio.

Alle spese per le supplenze brevi e saltuarie del personale docente si sommano quelle per il personale ATA, nel 2008 complessivamente pari a circa 71 milioni di euro. Tra le spese per il personale rientrano (nel caso degli istituti superiori) anche le spese per i compensi e le indennità spettanti ai componenti delle commissioni per gli esami di Stato.

La quota più rilevante delle spese per il personale è comunque rappresentata dai compensi accessori da corrispondere al personale docente e ATA per il miglioramento dell'offerta formativa: l'impegno complessivo si aggira intorno a un miliardo e trecento milioni di euro ed è oggetto, scuola per scuola, della contrattazione integrativa d'istituto. In media, considerando solo i docenti assunti a tempo indeterminato, le componenti supplementari e accessorie della retribuzione corrispondono a circa 1.800 euro lordi pro capite. A tal proposito, la relazione del progetto GOSIF segnala che *“analizzando gli atti contabili di ripartizione del Fondo di istituto, finalizzato alla retribuzione aggiuntiva del personale, si riscontra una mediazione “verso il basso”, per cui emerge una parcellizzazione di tale risorsa finanziaria. (...) La contrattazione del fondo di istituto assume la dimensione di salario accessorio, tradendo l'obiettivo del legislatore di migliorare la qualità del servizio”*⁸.

L'altra grande voce di spesa è quella dedicata alla progettualità espressa dalle scuole⁹: nell'ammontare delle somme impegnate per l'anno 2008 gli impegni per i progetti hanno sfiorato i 2 miliardi di euro, circa il 40% delle spese totali.

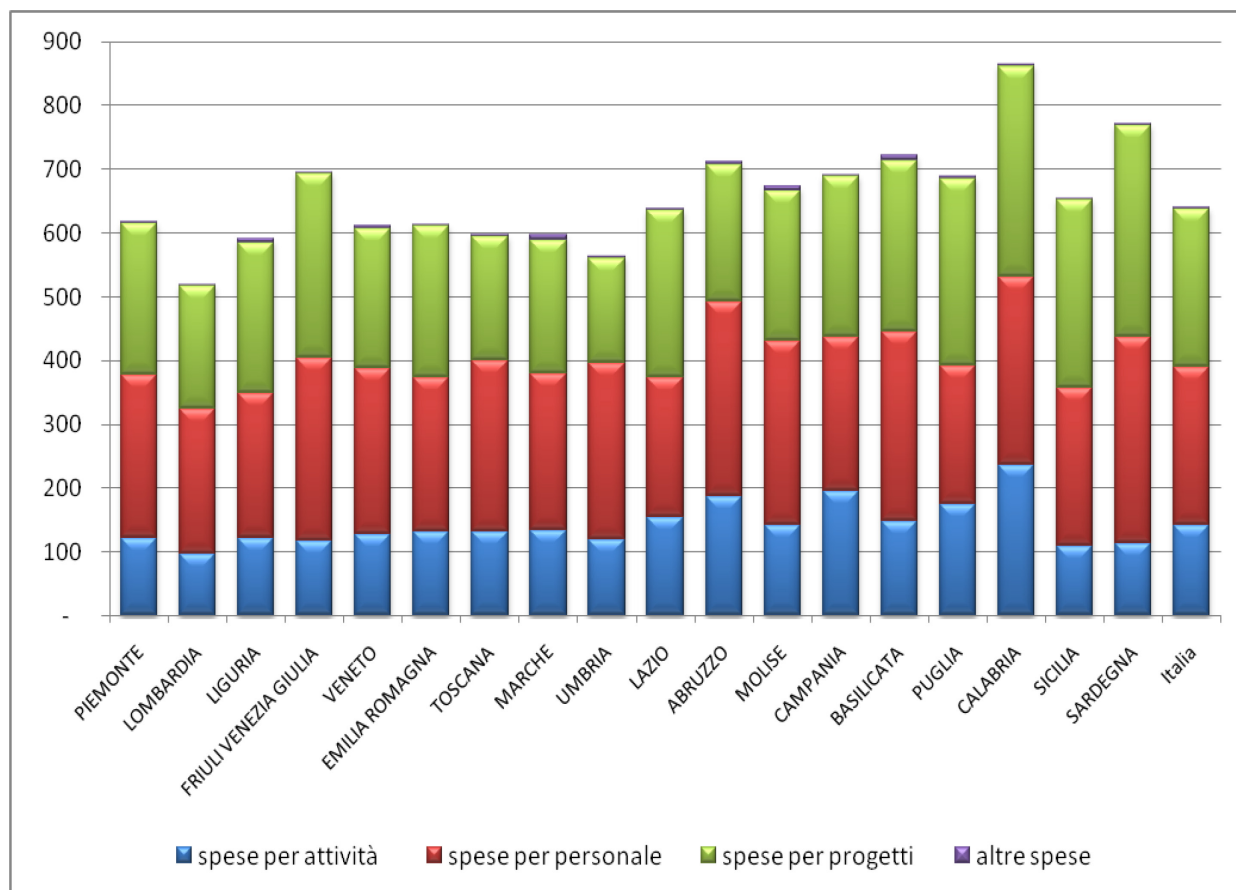
Come per il versante dei finanziamenti ricevuti, anche per quello delle spese (impegnate) le differenze regionali emergono con una certa chiarezza confrontando gli importi medi per studente. Il grafico 2 ripropone il profilo già visto del grafico 1, con le scuole calabresi che presentano i valori di spesa pro capite più elevati (865 euro), e le scuole lombarde che all'opposto mostrano i valori più contenuti

⁸ Rapporto finale del progetto pilota GOSIF “La Governance nel sistema di istruzione e formazione”.

⁹ La Corte dei Conti, nell'Indagine del 2007, osserva criticamente che, nel tempo, *“l'elevato numero di progetti intrapresi nelle scuole ha causato la condivisibile perplessità connessa a una “lettura” dell'autonomia scolastica legata più al profilo delle attività “aggiuntive e di arricchimento” che a quello, assai più impegnativo, che riguarda “il nocciolo duro” delle attività curricolari, di apprendimento ed insegnamento”*.

(518). In media, per ogni studente le scuole italiane hanno impegnato circa 250 euro per il personale, altrettanti per i progetti, e 140 per le attività (ad esclusione del personale).

Grafico 2 - Somme impegnate dalle scuole italiane, per studente, 2008 – valori in euro



Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio.

4.1. Dalla lettura dei bilanci emergono squilibri: una programmazione delle spese ottimistica...

Una lettura dei bilanci delle scuole italiane rivela alcuni squilibri non sostenibili sul lungo periodo. La spesa corrente programmata dalle scuole è sistematicamente superiore alle entrate programmate al netto dell'avanzo di amministrazione, il quale, come abbiamo visto, è sovente costituito da residui attivi la cui riscossione non può essere data per certa. Gli squilibri rilevati nella fase di programmazione possono essere evidenziati grazie a un *indicatore di capacità di spesa corrente*, ottenuto rapportando le spese programmate alle entrate programmate, al netto dell'avanzo di amministrazione (Tabella 11).

Nelle scuole del primo ciclo la capacità media di spesa programmata supera del 35% le entrate programmate, con una situazione relativamente più equilibrata in Lazio (+23%) e Liguria (+28%). In queste regioni, dove è presumibile che gli avanzi di amministrazione siano ristretti, la programmazione prevede sforamenti delle spese dell'ordine di un quarto delle entrate; le spese programmate superano invece del 50% le corrispondenti entrate in Sardegna (+57%) e Molise (+56%). Il divario tra entrate e spese programmate è ancora più ampio nelle scuole del secondo ciclo, dove la spesa è in media nazionale del 50% superiore alle entrate programmate. Il caso limite

è rappresentato dalle scuole del secondo ciclo in Sardegna, che programmano spese per importi doppi rispetto alle risorse disponibili.

Tabella 11 – Capacità di spesa corrente (rapporto tra spese programmate ed entrate programmate, al netto dell'avanzo di amministrazione)

	Primo ciclo			Secondo ciclo		
	Spesa programmata (SP)	Entrate programmate al netto dell'avanzo di amm.ne (EP-AI)	SP/ (EP-AI)	Spesa programmata (SP)	Entrate programmate al netto dell'avanzo di amm.ne (EP-AI)	SP/ (EP-AI)
PIEMONTE	254.398.032	185.749.967	137%	204.412.346	140.231.612	146%
LOMBARDIA	455.176.000	336.043.325	135%	367.737.600	254.287.273	145%
VENETO	258.662.612	181.227.175	143%	229.330.397	157.745.700	145%
FRIULI V. G.	70.558.959	51.546.228	137%	64.637.166	44.460.275	145%
LIGURIA	65.406.211	51.242.585	128%	65.080.767	46.202.290	141%
EMILIA- R.	211.186.399	160.029.185	132%	193.468.855	138.862.311	139%
TOSCANA	185.818.842	134.768.504	138%	181.888.041	122.477.541	149%
UMBRIA	50.532.099	36.641.402	138%	43.424.839	28.966.920	150%
MARCHE	82.405.934	62.156.576	133%	93.670.041	65.777.063	142%
LAZIO	391.637.517	318.152.653	123%	275.393.117	190.587.472	144%
ABRUZZO	97.682.698	69.794.696	140%	87.773.460	50.087.195	175%
MOLISE	23.225.139	14.884.274	156%	22.264.262	12.464.455	179%
CAMPANIA	523.439.615	399.164.600	131%	441.362.363	311.206.172	142%
PUGLIA	317.622.917	238.952.633	133%	307.895.288	206.971.449	149%
BASILICATA	46.030.468	31.508.324	146%	46.525.080	27.251.440	171%
CALABRIA	215.282.171	154.558.001	139%	203.926.324	134.343.085	152%
SICILIA	404.133.000	297.232.012	136%	377.886.639	245.687.094	154%
SARDEGNA	141.193.945	89.866.667	157%	138.196.722	71.971.460	192%
ITALIA	3.794.392.557	2.813.518.808	135%	3.344.873.309	2.249.580.810	149%

Fonte: Elaborazione su dati MIUR. I dati si riferiscono al 90% delle istituzioni scolastiche che hanno comunicato al MIUR i propri dati di bilancio

Sono soprattutto gli istituti tecnici e professionali, che dispongono di laboratori o reparti di produzione, a dover programmare spese ingenti per l'aggiornamento e la manutenzione delle attrezzature. Va detto che da almeno un decennio i finanziamenti per il rinnovo e la messa a norma delle attrezzature sono estremamente contenuti, e le scuole cercano di assolvere al compito attingendo dai propri bilanci.

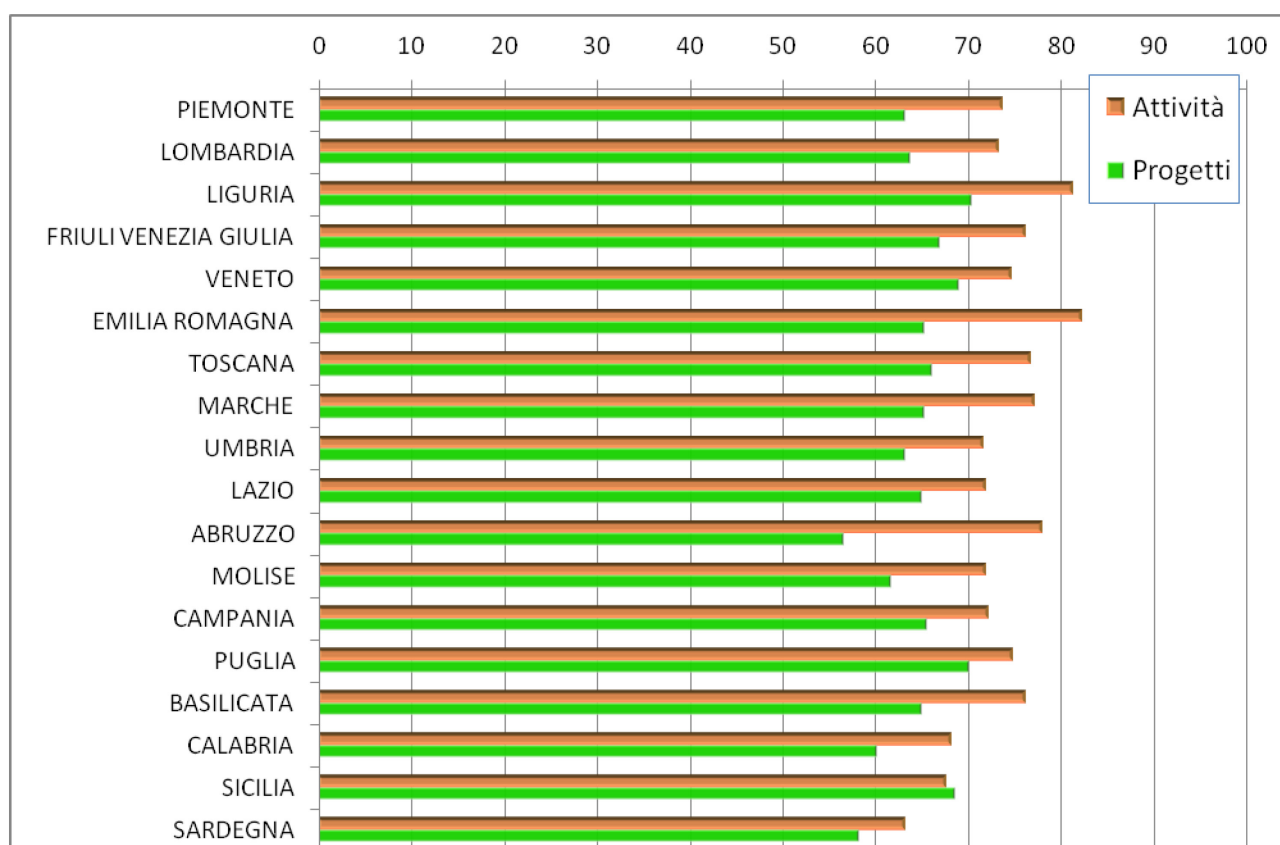
4.2. ... e una realizzazione parziale dei POF

Le spese effettivamente sostenute dagli istituti scolastici possono fornire una rappresentazione concreta del livello di realizzazione del piano dell'offerta formativa. Rapportando la somma impegnata per le due principali voci di spesa (attività e progetti) al corrispondente importo programmato, si è costruito un *indice di realizzazione del POF*.

L'indice di realizzazione relativo alle attività è, a livello nazionale, prossimo al 75%. Il grafico 3 mostra come si distribuiscono le regioni intorno a quel livello medio: le scuole dell'Emilia Romagna (82%) e della Liguria (81%) si distinguono per una percentuale di realizzazione elevata. Tre regioni meridionali stanno sotto la soglia del 70%: la Sardegna (63,2%), la Sicilia (67,6%) e la Calabria (68,2%). Le differenze tra regioni sono comunque contenute, e meno profonde rispetto a quelle viste per altri parametri, a testimonianza del fatto che esistono ostacoli comuni alla piena realizzazione delle attività inizialmente programmate.

L'indice di realizzazione dei progetti è, in quasi tutte le regioni, inferiore di circa 10 punti percentuali a quello relativo alle attività. Dalla lettura dei bilanci sembra emergere la sistematica difficoltà da parte delle scuole di portare a compimento il piano dell'offerta formativa, e questo nonostante la centralità che esso ha acquisito nella scuola dell'autonomia. Allorché i vincoli di bilancio si fanno stringenti, la tendenza è quella di sacrificare maggiormente il completamento di alcuni progetti, e di salvaguardare – per quanto possibile – le spese per le attività, indirizzate al funzionamento generale della struttura scolastica e al personale. Per inciso, ricordiamo che i ragionamenti qui svolti sul parziale completamento di attività e progetti si riferiscono alle somme impegnate: le somme effettivamente pagate dalle scuole sono, in tutte le regioni, ancora inferiori.

Grafico 3 - Indice di realizzazione del POF, anno 2008, per regione



5. Conclusioni

Dalla rapida carrellata effettuata sui bilanci delle scuole emergono alcuni dati che favoriscono una migliore comprensione del funzionamento del sistema delle autonomie scolastiche a dieci anni circa dal suo varo, e forse possono fornire indicazioni sulle leve da azionare per un miglioramento del sistema stesso. Ripercorriamo le principali evidenze:

1. Le scuole di tutte le regioni sono accomunate, in questi anni, dal fatto che le loro spese sono finanziate attraverso avanzi di amministrazione, spesso costituiti da residui attivi sulle cui probabilità di riscossione è lecito avanzare qualche dubbio.
2. Le risorse provenienti dallo Stato nella forma della dotazione finanziaria non sono sufficienti a coprire tutte le necessità delle scuole autonome, anche perché costituite prevalentemente da finanziamenti vincolati per le spese di personale e per la copertura degli oneri derivanti dai contratti con imprese di pulizia.

3. L'insufficienza dei finanziamenti per il funzionamento amministrativo e didattico impongono alle scuole di reperire risorse esterne aggiuntive, sfruttando le opportunità disponibili.
4. Per le scuole del Nord i finanziamenti supplementari derivano in prevalenza dai contributi delle famiglie e – in misura minore - degli altri soggetti privati (imprese, fondazioni, ecc). Mentre le scuole del Sud hanno l'opportunità di accedere ai finanziamenti provenienti dall'Unione europea.
5. Il sostegno diretto all'istruzione scolastica da parte delle Regioni è, al momento, modesto. Solo le regioni a statuto speciale (Friuli V.G., Sicilia, e Sardegna), più Campania e Calabria, erogano finanziamenti di una certa consistenza alle scuole del loro territorio.
6. Una programmazione ottimista non trova riscontro in una dotazione effettiva di risorse aderente alle aspettative: ne consegue una realizzazione solo parziale dei progetti che la scuola aveva individuato nel proprio piano di offerta formativa.

Questo insieme di evidenze – emerse, lo ricordiamo, dalla lettura aggregata di circa 10.000 bilanci delle scuole statali italiane, pari a oltre il 90% del totale – delinea un quadro non privo di risvolti problematici. E' soprattutto la sistematicità degli squilibri a preoccupare: da un lato rende poco credibili le spiegazioni che chiamano in causa presunte limiti individuali o diffusi su aree ristrette; dall'altro comporta una probabile scarsa efficacia dei rimedi localmente adottabili. Tre ordini di questioni meritano di essere affrontati: quali sono le conseguenze degli squilibri rivelati dalla lettura dei bilanci? Dove possono essere individuate le responsabilità? Quali correttivi si possono immaginare per evitare che gli squilibri attuali diventino sempre più profondi?

Per quanto concerne le conseguenze, è lecito domandarsi se un ambiente scolastico dove sistematicamente le attività didattiche e i progetti programmati non vengono portati a termine non finisca per avere un effetto depressivo sugli apprendimenti e sulle motivazioni dei ragazzi, nonché su quelle dei docenti. Di certo i già ristretti margini di autonomia delle scuole rischiano di essere ulteriormente erosi da un quadro finanziario come quello attuale, in grado di frustrare qualsiasi slancio progettuale. Come uscirne? La responsabilità ricade in primo luogo sulle scuole e sullo Stato, principale finanziatore del sistema.

Le scuole dovrebbero:

- sforzarsi di migliorare la loro capacità di programmazione – sensata e più proporzionata alle risorse effettivamente disponibili - anche attraverso un processo di avvicinamento che riduca i divari tra le logiche didattiche e organizzative (proprie dei docenti) e quelle dell'amministrazione e della contabilità (proprie dei Dirigenti Scolastici e dei Direttori S.G.A.);
- rafforzare la capacità di attrarre risorse dall'esterno, utilizzando le diverse fonti possibili e preoccupandosi di dimostrare i risultati conseguiti attraverso i finanziamenti aggiuntivi; ad esempio, il finanziamento dei privati, famiglie e imprese, che oggi affluisce alle scuole italiane è inferiore ai 100 euro per studente all'anno, una cifra che non dovrebbe costituire un limite superiore invalicabile per le scuole capaci di conquistarsi la fiducia dei genitori.
- affinare sistemi interni di monitoraggio, controllo e valutazione dei livelli effettivi di realizzazione del POF.

Probabilmente gli attuali meccanismi di governance della scuola italiana non sono del tutto adatti al conseguimento di questi obiettivi, peraltro coerenti con lo scenario di rafforzamento delle autonomie affermatosi dieci anni or sono. Va rilevato che sono al momento assenti sia sistemi di incentivi per le scuole virtuose, sia meccanismi sanzionatori per le scuole che gestiscono male le risorse loro affidate.

Lo Stato, attraverso le sue burocrazie ministeriali, dovrebbe cercare di offrire alle scuole orizzonti il più possibile certi per quanto riguarda le risorse finanziarie messe a loro disposizione per il funzionamento amministrativo e didattico. In particolar modo, è quanto mai opportuno e urgente un chiarimento definitivo in merito alle effettive probabilità di riscossione dei residui attivi accumulati. Per il futuro prossimo andrà comunicato con maggiore anticipo rispetto a quanto avviene oggi

l'ammontare delle risorse su cui la scuola potrà davvero fare affidamento. Un monitoraggio sugli usi delle risorse da parte delle scuole, collegato a un sistema di valutazione nazionale che sappia giudicarne i risultati, permetterà di individuare le istituzioni scolastiche virtuose, da incentivare, e quelle dove si manifestano in modo più evidente le necessità di interventi correttivi, a partire da un supplemento di formazione specifica per il personale.

L'imminente passaggio di importanti competenze di politica scolastica alle regioni e l'introduzione di elementi di federalismo scolastico rendono non più rinviabili queste assunzioni di responsabilità da parte delle scuole e dello Stato. Peraltro, le differenze riscontrate tra le diverse aree del paese, ad esempio nella composizione delle risorse disponibili per le scuole, e il ruolo ancora piuttosto defilato degli attori regionali suggeriscono l'adozione di meccanismi il più possibile "a geometria variabile", che consentano ai processi di decentramento di realizzarsi con velocità diverse a seconda del grado di preparazione e di indipendenza raggiunto dai livelli di governo interessati.