

**VALENZE ED ARTICOLAZIONI DEL REGOLAMENTO AMMINISTRATIVO-  
CONTABILE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE**  
**di Gabriella Scaturro**

A partire dalla metà degli anni '90, con il decentramento o federalismo, è stato avviato un processo riformatore nello Stato e nella P.A.. In Italia, infatti, essi erano rigidamente centralizzati e l'apparato statale, sin dalle sue origini post-unitarie, era basato sul modello francese di ispirazione napoleonica; neanche la Costituzione Repubblicana, nonostante il ruolo assegnato agli Enti Locali ed alle Regioni, aveva sostanzialmente scalfito questa impostazione centralista.

L'azione riformatrice, così, si è andata man mano caratterizzando sulla base di una forte impronta di decentramento amministrativo definito anche "federalismo a Costituzione invariata".

L'autonomia scolastica è uno degli aspetti più importanti di questo nuovo impianto riformatore ed è stata introdotta dall'art. 21 della Legge-delega n. 59/97; in tale articolo vengono fissati i principi dell'autonomia scolastica, mentre in altri articoli della stessa legge vengono stabiliti la Riforma del MIUR e le nuove competenze di Regioni ed Enti Locali.

Con l'autonomia ed i connessi provvedimenti relativi alla riforma del MIUR ed all'attribuzione di nuove competenze alle Regioni ed agli Enti Locali in materia di istruzione, è stata effettuata una radicale ridefinizione di tutto l'assetto del servizio d'istruzione e si è arrivati al limite di quanto consentito dalla Costituzione.

La Legge-delega n. 59/97, infatti, rimanendo sul piano amministrativo, ha introdotto il principio del decentramento amministrativo in quanto attua una specie di "federalismo a Costituzione invariata", opera cioè il massimo del decentramento possibile a Costituzione vigente. Nel contesto di una generale delega per la riforma della P.A. e per la semplificazione amministrativa, l'articolo 21 della Legge n. 59/97 ha conferito al Governo il potere di emanare regolamenti per riorganizzare il servizio d'istruzione mediante il potenziamento dell'autonomia intestata alle istituzioni scolastiche ed educative.

Nell'art. 21 della L. 59/97 l'autonomia scolastica viene definita sulla base dei seguenti principi:

- Le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica del MIUR, in materia di gestione del servizio di istruzione, sono trasferite alle singole istituzioni scolastiche; a tal fine viene attribuita a tutte le istituzioni scolastiche la personalità giuridica e viene ampliata la sfera di autonomia, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità di Stato; rimangono di competenza statale i livelli di fruizione del diritto allo studio e gli ordinamenti, i programmi, l'organizzazione generale e lo stato giuridico del personale;
- le scuole debbono avere requisiti dimensionali necessari per l'attribuzione dell'autonomia; sono previste deroghe rispetto alle dimensioni ottimali in rapporto a particolari situazioni territoriali e ambientali;
- ogni istituzione scolastica avrà una dotazione finanziaria (ordinaria e perequativa) dallo Stato per il funzionamento amministrativo e didattico, senza vincolo di destinazione, purchè impiegata per i fini istituzionali; possono essere accettati donazioni, eredità e legati senza bisogno di approvazione preventiva;
- le istituzioni scolastiche hanno autonomia organizzativa e didattica.

Alcune funzioni amministrative, prima di competenza del MIUR o dei Provveditorati, più direttamente legati alla gestione della scuola, del suo personale e degli alunni, con il D.P.R. 275/99 sono state attribuite alle scuole. Tali funzioni sono le seguenti:

- la carriera scolastica e il rapporto con gli alunni (iscrizioni, frequenze, certificazioni, valutazione, partecipazione ad iniziative didattiche, disciplina);
- l'amministrazione e la gestione del patrimonio e delle risorse, sulla base del regolamento di contabilità, nonché l'esercizio della capacità negoziale.

Queste innovazioni, ed in particolare l'autonomia organizzativa e gestionale, offrono alle scuole la possibilità di migliorare le azioni ed i processi tesi al raggiungimento dei fini dell'istituzione scolastica.

Si può così riassumere il significato dell'autonomia:

- l'autonomia scolastica è autonomia funzionale: si sottolinea la soggettività progettuale delle singole scuole limitandone il campo di azione alle attività utili alla funzione formativa;
- con l'autonomia le scuole e gli operatori scolastici sono protagonisti di un processo per il miglioramento della qualità dell'istituzione-scuola;
- l'autonomia è uno strumento per rimuovere le rigidità che impediscono il successo formativo degli alunni.

## LA RIFORMA DELLA P.A. ED I SUOI PRINCIPI

Non si deve dimenticare che l'autonomia delle istituzioni scolastiche si inserisce nel contesto di riforma che coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche in un cambiamento orientato alla qualità ed alla produttività dei servizi erogati; è, quindi, importante non tanto il profilo legale dell'autonomia ma, piuttosto, il suo profilo positivo o contenutistico: fare, nel sistema-scuola, ciò che meglio permette di raggiungere i fini formativo-educativi che lo stesso si propone di raggiungere.

In ragione di ciò, dato che da tale legge è derivato un complesso di altre norme, nei primi articoli del D.Lgs 165/2001, che costituisce l'ultima versione del D.Lgs 29/93 (primo, vero testo di riforma della P.A.), sono stati fissati i principi generali che sono alla base del funzionamento di tutte le P.A. come, ad es., i seguenti:

- gli organi politici hanno funzioni-poteri di indirizzo, controllo e verifica; i dirigenti hanno poteri di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa e sono responsabili dei risultati raggiunti in rapporto alle direttive ricevute dagli organi politici;
- le pubbliche amministrazioni sono ordinate secondo atti di organizzazione e di regolamento, secondo principi generali fissati dalla legge; tali atti si ispirano a criteri di funzionalità, di flessibilità, di intercomunicazione, di trasparenza, nel perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia, economicità.

Le finalità ed i principi generali valgono per tutte le P.A., quindi anche per il MIUR, ora MPI, e per le istituzioni scolastiche.

L'autonomia scolastica rappresenta il primo, vero tentativo di rivoluzionare l'organizzazione e la gestione del servizio di istruzione in Italia, dopo l'ultima riforma organica che è stata quella di Giovanni Gentile del 1923.

Il processo appare tutt'altro che concluso.

## PROGETTAZIONE E QUALITA'

Un'amministrazione che ha come riferimento la qualità del servizio lavora in funzione degli obiettivi che si è prefissata di raggiungere, si organizza in funzione di tali obiettivi, mette a punto gli strumenti e le procedure di controllo delle azioni intraprese; in altre parole, lavora per progetti.

I progetti di una scuola sono raccolti nel POF la cui finalità è essenzialmente quella di garantire il miglioramento e soprattutto anche l'ampliamento dell'offerta formativa in relazione alla realtà del territorio in cui si trova la scuola stessa e alle risorse umane e finanziarie di cui la scuola dispone.

In sintesi, possiamo così riassumere il significato del POF:

- è il documento che costituisce la "carta d'identità" della singola istituzione scolastica;
- esplicita il disegno educativo dell'istituto in coerenza con gli obiettivi didattici generali dell'indirizzo di studio;
- esprime una progettualità che coniuga le finalità generali, comuni a tutto l'ambito nazionale, con le esigenze specifiche degli allievi e con le caratterizzazioni locali.

Con il D.I. 44 dell'1 febbraio 2001 il processo di riforma del sistema scolastico si è arricchito di un nuovo e atteso tassello: la gestione amministrativa e contabile in funzione dell'autonomia scolastica. Lo stesso D.I. definisce e qualifica il Regolamento "strumento dell'autonomia". Si sviluppa, infatti, un significativo legame fra la parte amministrativo-contabile e la parte educativo-didattica che prende consistenza e sostanza nella relazione dinamica e funzionale con il POF.

Il Dirigente Scolastico ha il compito di formulare un documento contabile annuale denominato "programma" che subentra al tradizionale "bilancio preventivo". Il vecchio bilancio di previsione era uno strumento delle risorse finanziarie coerente con un impianto centralistico del servizio scolastico. Si presentava, infatti, come un modello predefinito di entrate e di spese uguale in tutta Italia, come un documento centrato sui flussi finanziari e non sulle finalità d'impiego, e, pertanto, costituiva un adempimento separato nel tempo e nei modi dalla programmazione didattica.

Il programma annuale che ne ha preso il posto si presenta, invece, come un modello flessibile la cui struttura varia secondo le scuole ed i relativi progetti, come un documento delle intenzioni e dei progetti, si pensi alle spese aggregate per finalità, nonché come uno strumento operativo strettamente dipendente dai tempi del POF. L'attività finanziaria delle istituzioni scolastiche si svolge sulla base del documento contabile denominato "programma", predisposto dalla Giunta Esecutiva, con apposita relazione e con il parere di regolarità contabile del Collegio dei revisori dei conti, entro il 31 ottobre al Consiglio di Circolo/Istituto la cui delibera è adottata entro il 15 dicembre dell'anno precedente di riferimento. Il nuovo strumento recepisce le istanze, le proposte e gli impegni previsti nel POF traducendoli in termini contabili.

Le entrate costituiscono i mezzi finanziari di cui si avvale l'istituzione scolastica per perseguire i propri fini istituzionali e sono: l'avanzo di amministrazione, i finanziamenti dallo Stato, quelli dalla Regione e quelli dagli Enti territoriali o da altre istituzioni pubbliche, i contributi da privati, le gestioni economiche, le altre entrate, i mutui.

La destinazione delle risorse è orientata alla qualità ed alla produttività mentre il processo amministrativo per obiettivi e progetti inizia con la redazione del POF e prosegue articolandosi

nella redazione del programma annuale, nella gestione, nella verifica e modifica del programma, nella rendicontazione.

Il Regolamento amministrativo-contabile contenuto nel succitato D.I. 44/2001 rappresenta l'ultimo tassello per la completa definizione dell'autonomia conferita ad ogni singola scuola. In effetti, gli altri atti normativi previsti dall'articolo 21 della Legge-delega n. 59/97 sono stati tutti emanati, compreso il D.P.R. n. 275 dell'8 marzo 1999 che ha sostanzialmente ogni sfaccettatura dell'autonomia, da quella didattica a quella organizzativa e di ricerca, sperimentazione e sviluppo.