

## Un rapporto di sintesi

Le note che seguono rappresentano una prima e parziale risposta alle esigenze, sempre più sensibilmente percepite dall'Amministrazione, e ultimamente esplicitamente avanzate dalla Corte dei Conti, di pervenire ad un quadro organico e per il possibile dettagliato della distribuzione delle risorse finanziarie alle Istituzioni scolastiche autonome, del loro utilizzo nella progettazione e nella realizzazione del servizio scolastico, per consentire di ricostruire un quadro di adeguati parametri di efficacia ed efficienza della spesa.

La sintesi che qui si propone analizza tre blocchi di dati raccolti presso le scuole stesse.

1. Una batteria di indicatori relativi al Conto Consuntivo dell'ultimo triennio, rilevati in sostanza sull'universo delle Istituzioni scolastiche della Regione
2. Una batteria di indicatori relativi al Piano Annuale di Attività (in sostanza il Preventivo) per l'anno 2004, rilevati su un campione di istituzioni Scolastiche che è il medesimo messo a punto dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione (INVALSI) per la Regione Marche in occasione del Progetto di valutazione dei dirigenti scolastici in corso di realizzazione (SI.VA.DI.S). Si tratta dunque di un campione statistico rappresentativo della realtà scolastica regionale.
3. Una batteria di indicatori rilevati dai conti consuntivi 2003 di 40 scuole della Regione (10 per ogni Provincia). In questo caso non si tratta di un "campione" e dunque la lettura dei dati non ha il medesimo rigore dei precedenti. E' utile comunque per confortare e rinforzare le considerazioni che emergono dalle analisi dei precedenti gruppi di dati.

**Si tratta di una risposta parziale e contingente ad un problema di assai più grande portata, sia per la parzialità degli "oggetti" rilevati, sia per l'ampiezza della rilevazione.**

E tuttavia costituisce un primo significativo passo, con valore quasi esemplare, dell'impegno già assunto ed in via di realizzazione, per definire e portare a regime un sistema di monitoraggio regionale sul complesso delle variabili che il sistema dell'Autonomia Scolastica dovrebbe offrire all'analisi ed alla conoscenza di tutti i suoi protagonisti. Dai decisori politici ed amministrativi come supporto alla razionalità della decisione relativa sia agli indirizzi di sistema che alla allocazione delle risorse; alle scuole stesse come supporto per processi di miglioramento e rinforzo della propria attività e responsabilità "produttiva"; ai cittadini il cui livello di informazione è essenziale all'esercizio della scelta e del controllo di cittadinanza.

Il progetto di Monitoraggio Regionale è in via di realizzazione in collaborazione tra l'USR, l'IRRE Marche, la Facoltà di Economia dell'Università Politecnica di Ancona e la Facoltà di Sociologia dell'Università di Urbino.

In particolare il gruppo misto di progettazione si è articolato in due sottogruppi che hanno predisposto gli strumenti per una rilevazione permanente, sistematica e ripetuta nel tempo, rispettivamente delle variabili più propriamente economico-finanziarie, e delle variabili organizzative e culturali della progettazione e della realizzazione formativa.

Il presente rapporto è dunque una sorta di prima anticipazione, e si offre comunque a due osservazioni preliminari che sono indicative anche delle problematiche che si stanno affrontando a livello del gruppo di progettazione citato.

Occorre superare una più tradizionale visione strettamente "contabile" delle usuali (ma sempre parziali) rilevazioni, per completare tale visione (pure indispensabile) con un approccio più propriamente "economico". Che sappia cioè riportare le caratteristiche e la dinamica della spesa delle risorse finanziarie con rilevazioni ed apprezzamenti di "prodotto".

La costruzione ed implementazione di banche dati coerenti e complete, che possano supportare l'indagine analitica e la comparazione non solo tra i grandi aggregati ma tra i "casi" rappresentati dalle singole scuole (la sola condizione per innescare processi di miglioramento, sia nei meccanismi di allocazione delle risorse, sia nella produzione del servizio) pone con sempre maggiore evidenza il problema dell'architettura ed del funzionamento concreto del Sistema Informativo del MIUR.

I dati su cui si dovrebbe/vorrebbe lavorare, sono infatti comunemente e periodicamente inputati da ogni Istituzione scolastica, ma la struttura delle banche dati nazionali così realizzate, il tracciato ne

il formato dei dati non sono utilizzabili per tali compiti analitici.

La “doppia raccolta” è evidentemente sempre possibile (quella presente ne è un caso contingente) ma ciò significa sia un aggravio di fatica tanto per l’Amministrazione che per le scuole, sia un “raddoppio” di inputazione che rischia di rendere incoerenti le raccolte stesse.

Per realizzare tale rapporto, sollecitato dalla Corte dei Conti e dal MIUR che intendono la nostra regione come una di quelle che si muovono su terreno sperimentale, sono stati raccolti dalle scuole e dai Dirigenti Scolastici, dati relativi ai propri bilanci.

Con questo primo rapporto si intende “restituire” ciò che alle scuole è stato sollecitato, anche con sacrificio ed impegno del personale. Il “valore aggiunto” di tale restituzione può essere quello costituito dalla possibilità che in tal modo la singola scuola ha di “rispecchiarsi” rispetto alla realtà complessiva nella quale opera.

Può essere un buono spunto per supportare programmi di miglioramento, se ve ne fosse la necessità.

### **I consuntivi del triennio 2001-03**

Sono stati messi a punto e successivamente rilevati alcuni essenziali “Indicatori di Bilancio” riferiti al Conto Consuntivo degli ultimi tre anni (2001-2002-2003) di ciascuna Istituzione Scolastica, e precisamente

<b>Indice di dipendenza finanziaria</b>	Dotazione ordinaria/totale accertamenti
<b>Capacità di spesa</b>	Pagamenti complessivi/(residui passivi iniziali + stanziamenti definitivi complessivi)
<b>Velocità di cassa</b>	Pagamenti complessivi/(impegni + residui passivi iniziali)
<b>Capacità di impegno</b>	Impegni/stanziamenti definitivi complessivi
<b>Indice di utilizzo per progetti</b>	Impegni per progetti/stanziamiento definitivo per progetti
<b>Indice di economia</b>	Somme non impegnate/stanziamenti definitivi complessivi
<b>Indice di smaltimento dei residui passivi</b>	residui pagati /residui passivi iniziali
<b>Indice di accumulo dei residui passivi</b>	Somme impegnate e non pagate/stanziamenti definitivi complessivi
<b>indice di accumulo dell’avanzo di amministrazione</b>	Avanzo esistente a fine esercizio/avanzo esistente a fine esercizio precedente

I dati relativi sono raccolti nell’allegato, organizzati per provincia e per il complesso della Regione. Nei tre anni considerati, i valori degli indici, sul complesso della Regione sono riassunti nella tabella seguente.

**TAB. 1 Indicatori dei conti consuntivi del triennio 2001-03**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Indice di dipendenza finanziaria</b>	<b>12,26%</b>	<b>22,61%</b>	<b>8,25%</b>
<b>Capacità di spesa</b>	<b>64,82%</b>	<b>64,67%</b>	<b>65,19%</b>
<b>Velocità di cassa</b>	<b>91,41%</b>	<b>91,31%</b>	<b>91,97%</b>
<b>Capacità di impegno</b>	<b>69,51%</b>	<b>70,08%</b>	<b>69,82%</b>
<b>Indice di utilizzo per progetti</b>	<b>62,64%</b>	<b>73,56%</b>	<b>67,73%</b>
<b>Indice di economia</b>	<b>31,41%</b>	<b>31,11%</b>	<b>32,37%</b>
<b>Indice di smaltimento dei residui passivi</b>	<b>95,19%</b>	<b>86,49%</b>	<b>90,68%</b>
<b>Indice di accumulo dei residui passivi</b>	<b>7,01%</b>	<b>6,70%</b>	<b>5,70%</b>
<b>Indice di accumulo dell'avanzo di amministrazione</b>	<b>150,61%</b>	<b>113,40%</b>	<b>106,52%</b>

Il quadro comparato tra le provincie è il seguente.

TAB 2 Indicatori di Consuntivo per aggregati provinciali

	ANCONA			ASCOLI			MACERATA			PESARO		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
<b>Indice di dipendenza finanziaria</b>	12,19%	25,24%	9,48%	12,24%	19,43%	7,34%	14,15%	23,29%	8,72%	11,12%	22,13%	7,18%
<b>Capacità di spesa</b>	68,20%	66,87%	67,27%	58,13%	59,77%	59,88%	66,94%	67,67%	65,28%	66,45%	65,24%	68,87%
<b>Velocità di cassa</b>	92,77%	93,45%	91,19%	92,30%	90,38%	94,13%	87,78%	90,18%	89,80%	91,75%	90,52%	92,74%
<b>Capacità di impegno</b>	71,96%	46,30%	74,78%	61,79%	63,82%	61,93%	72,64%	72,93%	72,07%	72,75%	69,25%	70,95%
<b>Indice di utilizzo per progetti</b>	60,71%	74,97%	69,09%	63,33%	68,20%	61,63%	66,52%	81,49%	68,47%	62,07%	71,04%	72,21%
<b>Indice di economia</b>	27,45%	28,89%	28,82%	39,02%	36,68%	38,37%	27,75%	26,63%	30,14%	30,59%	30,74%	31,65%
<b>Indice di smaltimento dei residui passivi</b>	93,95%	88,72%	90,04%	96,41%	94,88%	93,00%	93,75%	70,99%	82,09%	98,96%	98,29%	99,20%
<b>Indice di accumulo dei residui passivi</b>	6,48%	5,61%	6,74%	5,33%	6,36%	3,93%	10,22%	8,37%	7,48%	7,21%	7,12%	4,92%
<b>Indice di accumulo dell'avanzo di amministrazione</b>	146,83%	108,98%	108,43%	139,32%	115,17%	105,73%	158,33%	144,93%	110,40%	168,39%	96,73%	101,94%

I dati raccolti si riferiscono in sostanza all'universo delle scuole delle Marche.

In particolare, su 280 scuole presenti nella Regione, i dati delle tabelle riguardano 273 scuole per il 2001, 275 per il 2002, 265 per il 2003.

### I piani di attività per il 2004

Mentre i dati relativi ai consuntivi degli ultimi tre anni riguardano, come detto, l'universo della scuola marchigiana, quelli dei piani di attività si riferiscono ad un campione di circa il 20% delle scuole.

E' un "campione statistico" che corrisponde a quello elaborato dall'INVALSI per il progetto di valutazione dei dirigenti scolastici (SI.VA.DI.S).

Il campione è casuale stratificato per ambito territoriale e per tipologia di scuola.

I dati commentati possono legittimamente essere perciò considerati indicativi della realtà scolastica regionale.

Anche in tale caso i Programmi Annuali per l'esercizio finanziario 2004 delle singole scuole sono stati "filtrati" attraverso un sistema molto semplice di "indicatori" in modo da renderli confrontabili e "leggibili" in comune.

La griglia degli indicatori prescelti e qui commentati è la seguente

<b>Incidenza avanzo amministrazione</b>	Avanzo amministrazione/totale entrate
<b>incidenza finanziamento statale</b>	Totale del finanziamento statale/totale entrate
<b>incidenza finanziamento Enti Locali</b>	Totale finanziamento Enti Locali/totale entrate
<b>incidenza finanziamento privati</b>	Totale finanziamento da privati/Totale entrate
<b>Incidenza finanziamenti vincolati</b>	Totale finanziamenti vincolati/Totale entrate
<b>incidenza spese amministrative</b>	Totale spese per il funzionamento amministrativo/totale Uscite
<b>incidenza spese gest.didattica</b>	Totale spese gestione didattica/totale Uscite
<b>incidenza spese personale</b>	Totale spese per il personale/Totale uscite
<b>incidenza spese investimento</b>	Totale spese investimento/totale uscite
<b>incidenza spese per progetti</b>	Totale spese destinate a progetti/Totale Uscite
<b>Incidenza fondo da programmare</b>	Totale fondo da programmare/totale uscite
<b>Spesa per alunno</b>	Totale Uscite/numero alunni
<b>spesa per progetto</b>	Totale spese per progetti/numero di progetti
<b>Spesa per progetto per alunno</b>	Totale spese per progetti/numero di alunni

Per comodità di lettura si danno di seguito le tabelle più significative

Programma annuale 2004 - Principali indicatori

Tab. 3. Valori su aggregati territoriali

	ancona	ascoli	macerata	pesaro	regione
Incidenza avanzo amministrazione	44,80%	49,51%	42,74%	44,36%	<b>45,47%</b>
incidenza finanziamento statale	36,14%	34,86%	39,63%	42,87%	<b>37,55%</b>
incidenza finanziamento Enti Locali	6,77%	3,02%	4,66%	4,21%	<b>5,16%</b>
incidenza finanziamento privati	8,93%	10,00%	12,28%	7,25%	<b>9,39%</b>
Incidenza finanziamenti vincolati	82,04%	80,30%	75,85%	80,99%	<b>80,53%</b>
incidenza spese amministrative	7,33%	12,92%	8,86%	17,13%	<b>10,52%</b>
incidenza spese gest.didattica	6,77%	9,31%	11,51%	6,36%	<b>7,97%</b>
incidenza spese personale	39,25%	49,90%	40,44%	40,74%	<b>42,10%</b>
incidenza spese investimento	2,65%	3,54%	3,67%	9,51%	<b>4,19%</b>
incidenza spese per progetti	40,86%	24,94%	34,81%	33,38%	<b>35,06%</b>
Incidenza fondo da programmare	3,84%	1,78%	7,73%	4,54%	<b>4,06%</b>
spesa media per alunno	655,7696	468,061	455,3315	603,0742	<b>560,1988</b>
spesa media per progetto	8813,159	3884,105	4667,252	8897,053	<b>6614,391</b>
spesa media progetto per alunno	267,9219	116,7374	158,4851	201,3296	<b>196,4027</b>

Tab. 4. Valori medi per Provincia

	ancona	ascoli	macerata	pesaro	regione
Incidenza avanzo amministrazione	44,86%	50,97%	43,13%	42,32%	<b>46,26%</b>
incidenza finanziamento statale	37,75%	32,78%	42,67%	45,07%	<b>37,79%</b>
incidenza finanziamento Enti Locali	4,92%	3,00%	5,26%	3,55%	<b>4,21%</b>
incidenza finanziamento privati	8,66%	10,00%	9,53%	6,89%	<b>8,95%</b>
Incidenza finanziamenti vincolati	86,11%	83,40%	71,11%	87,56%	<b>82,94%</b>
incidenza spese amministrative	7,37%	11,14%	9,30%	17,69%	<b>10,38%</b>
incidenza spese gest.didattica	6,92%	7,43%	5,56%	6,22%	<b>7,42%</b>
incidenza spese personale	41,01%	49,07%	41,67%	41,11%	<b>43,30%</b>
incidenza spese investimento	2,67%	2,79%	3,52%	8,70%	<b>3,87%</b>
incidenza spese per progetti	39,28%	27,01%	38,98%	32,44%	<b>34,19%</b>
Incidenza fondo da programmare	4,75%	2,71%	9,13%	3,96%	<b>4,68%</b>
spesa media per alunno	662,49	651,28	437,01	2153,47	<b>854,47</b>
spesa media per progetto	9272,18	7408,90	4286,09	13544,55	<b>8704,30</b>
spesa media progetto per alunno	269,79	176,04	170,33	179,95	<b>207,90</b>

Tab.5

<i>Numero di progetti per scuola</i>	ancona	ascoli	macerata	pesaro	regione
Medio	<b>24,72</b>	<b>22,57</b>	<b>23,60</b>	<b>17,63</b>	<b>22,76</b>
Minimo	8	2	12	5	2
Massimo	74	46	31	32	74

Tab.6. Incidenza dei vincoli sulle Entrate - aggregato regionale

indice di vincolo sull'avanzo	75,79%
indice di vincolo su fondi statali	87,39%
indice di vincolo fondi privati	99,08%



**Tab. 7 Valori sull'aggregato regionale**

	regione	media	dev.standard
<b>Incidenza avanzo amministrazione</b>	0,45	0,46	0,11
<b>incidenza finanziamento statale</b>	0,38	0,38	0,11
<b>incidenza finanziamento Enti Locali</b>	0,05	0,04	0,04
<b>incidenza finanziamento privati</b>	0,09	0,09	0,10
<b>Incidenza finanziamenti vincolati</b>	0,81	0,83	0,14
<b>incidenza spese amministrative</b>	0,11	0,10	0,09
<b>incidenza spese gest.didattica</b>	0,08	0,07	0,06
<b>incidenza spese personale</b>	0,42	0,43	0,13
<b>incidenza spese investimento</b>	0,04	0,04	0,07
<b>incidenza spese per progetti</b>	0,35	0,34	0,14
<b>Incidenza fondo da programmare</b>	0,04	0,05	0,06
<b>spesa media per alunno</b>	560,20	854,47	1844,72
<b>spesa media per progetto</b>	6614,39	8704,30	7779,91
<b>spesa media progetto per alunno</b>	196,40	207,90	130,56
<b>Progetti per scuola</b>	22,76	22,76	14,44

### **I consuntivi 2003 per 40 scuole**

Sono stati analizzati ulteriormente per estrarne altri indicatori relativi all'utilizzo delle risorse e non compresi nella batteria di indicatori calcolati sull'universo delle scuole.

Gli indicatori estratti sono i seguenti

#### **Indicatori su consuntivi 2003**

Indice di dipendenza dal M.I.U.R.	Accertamenti di provenienza Stato/totale Accertamenti
Percentuale di realizzazione "Attività"	Impegni/programmazione Uscite per attività
Percentuale di realizzazione "Progetti"	Impegni/programmazione Uscite per Progetti
Percentuale di realizzazione Gestioni economiche	Impegni/programmazione Uscite per Gestioni Economiche
Percentuale totale di realizzazione	Totale Impegni/Totale programmazione Uscite
<b>Incidenza sulle economie 2003</b>	
Personale	Economie su Personale/totale economie
Beni di consumo	Economie su Beni di consumo/totale economie
Prestazione di servizi da terzi	Economie su prestazioni c. terzi/totale economie
Altre spese	Economie su Altro/totale economie
Tributi	Economie su Tributi/totale economie
Beni di investimento	Economie su Beni di investimento/totale economie
Oneri finanziari	Economie su Oneri finanziari/totale economie
Fondo di riserva	Economie Fondo di Riserva/totale economie
<b>incidenza avanzo di amministrazione</b>	Avanzo di Amministrazione/totale Accertamenti

Si riporta qui la tabella relativa all'aggregato regionale, per comodità di commento.



**Tab. 8 Indicatori su consuntivi 2003 (aggregato di 40 scuole della regione)**

Indice di dipendenza dal M.I.U.R.	69,50%
Percentuale di realizzazione "Attività"	69,64%
Percentuale di realizzazione "Progetti"	67,24%
Percentuale di realizzazione Gestioni economiche	74,69%
Percentuale totale di realizzazione	68,87%
<b>Incidenza sulle economie 2003</b>	
Personale	61,19%
Beni di consumo	10,04%
Prestazione di servizi da terzi	18,07%
Altre spese	1,51%
Tributi	0,92%
Beni di investimento	7,32%
Oneri finanziari	0,37%
Fondo di riserva	0,57%
<b>incidenza avanzo di amministrazione</b>	<b>34,87%</b>

La messe di dati presentati in allegato consente analisi differenziate e multiple su molti aspetti della gestione finanziaria delle scuola marchigiana.

Quelle che seguono sono alcune affermazioni sintetiche che tentano di tratteggiare un quadro diagnostico complessivo e, soprattutto, il senso di un impegno che l'Amministrazione ha assunto a livello regionale, per migliorare la conoscenza del sistema come condizione per garantire razionalità, ed efficacia all'azione amministrativa.

### **La scuola marchigiana è "imprenditiva", ma...**

L'indice di "dipendenza finanziaria" è attestato su valori contenuti e decrescenti (dal 12,26% del 2001 al 8,25% del 2003, vedi tab.1), e riflette la diminuzione relativa della componente della "dotazione ordinaria" nella formazione delle risorse disponibili alla programmazione ed alla realizzazione dell'attività.

L'indice dà solo una parziale ricostruzione degli andamenti reali. L'andamento dei valori assoluti della dotazione ordinaria è infatti contraddittorio: cresce con un picco nel 2002 e nel passaggio tra quest'anno ed il 2003 ha una più che drastica riduzione. Contemporaneamente il valore assoluto del totale degli accertamenti si mantiene sostanzialmente costante.

Tale andamento nel passaggio tra 2002 e 2003 è stato probabilmente fonte di comportamenti "critici". (Vedi anche oltre)

L'impennata del 2002 ha alimentato aspettative, più che deluse nell'anno successivo con la riduzione della dotazione ordinaria.

Le scuole "imprenditive" fanno fronte alle condizioni di limitazione delle risorse ordinarie, con la capacità di attrarre ed usare risorse finalizzate, anche provenienti da diverse fonti.

Tuttavia tale segno "positivo" è più che limitato da considerazioni di segno opposto, quando si guardi all'effetto di tale realtà sulle condizioni di programmazione dell'attività e di effettiva interpretazione dell'autonomia.

Nella composizione delle entrate indicata nei programmi annuali del 2004 l'incidenza del finanziamento statale complessivo per l'anno in corso è mediamente del 37,8% (vedi Tab. 4) con variazioni notevoli dal 32,8% di Ancona e Ascoli Piceno, al 45,1% di Pesaro.

La parte preponderante dell'entrata è costituita dall'avanzo di amministrazione (46,3% mediamente). Il resto proviene dagli Enti Territoriali (4,2%) e dai privati (9%).

Ma sotto il profilo della effettiva disponibilità per la programmazione autonoma, le risorse disponibili al programma annuale sono ancora più limitate. I finanziamenti vincolati per destinazione rappresentano infatti mediamente l'83% delle risorse dell'anno (tab. 4).

I dato è confermato per quanto attiene alla composizione per provenienza (Tab. 6). Sono a vincolo di destinazione il 76% delle risorse dell'avanzo di amministrazione, l'87% delle risorse provenienti dallo Stato (massimamente composte da risorse destinate al personale), il 99% di quelle provenienti dal settore privato (gran parte di esse sono spesso destinate alle "visite di istruzione" e dunque sono spesso una sorta di "partita di giro" con le famiglie).

Considerando dunque il sovrapporsi delle due considerazioni precedenti (incidenza dell'avanzo di Amministrazione e la composizione dei finanziamenti "vincolati") risultano in linea i dati della tab. che danno una "dipendenza" dai finanziamenti del MIUR pari al 69,5%. (ma si ricordi che la popolazione di scuole cui ci si riferisce non è un campione statistico)

*In conclusione si potrebbe affermare che l'atteggiamento imprenditivo sia diffuso e consenta un approvvigionamento di risorse che comunque consente un arricchimento dell'offerta formativa; e tuttavia il margine di effettivo esercizio di creatività progettuale autonoma è fortemente vincolato dalla composizione delle risorse stesse e dai suoi vincoli. Dunque una "disponibilità soggettiva" costretta a misurarsi con condizioni reali e con strumenti che minacciano di mortificarne gli spazi e le condizioni di espressione..*

### **La scuola marchigiana interpreta creativamente l'autonomia, ma....**

L'indice di utilizzo delle risorse per i progetti elaborati autonomamente passa dal 62,64% del 2001 al 67,73% del 2003. (tab.1). L'indice contabile rappresenta tuttavia solo la capacità di impegnare le risorse stanziati per la progettazione. E' un dato positivo ma non del tutto esauriente sotto il profilo "economico".

Infatti l'andamento dell'indice sottende una dinamica dei valori assoluti più significativa: dal 2001 al 2003 gli stanziamenti per progetti si sono praticamente quadruplicati, con una impennata nel 2002. (si veda l'appendice statistica )

E' probabile che sulla quantificazione del dato (la quadruplicazione in un triennio degli stanziamenti per progetti) operi in termini "nominalistici" la progressiva applicazione del regolamento contabile e finanziario delle scuole, con le sue riclassificazioni di voci e poste di bilancio. Dunque certamente una parte di tale incremento è questione di "etichette".

Così è pure probabile che sul dato abbia inciso il fatto che di quell'anno è la creazione di un grande numero di Istituti Comprensivi, che si sono dunque trovati in condizioni di "fondere" bilanci diversi, oltre che stili di progettazione diversi.

Ma è altrettanto evidente che, comunque, si tratta di una vera e propria "svolta" nel rapporto tra formalizzazione finanziaria e contabile e "processo economico" delle scuole.

La capacità delle scuole di "investire" in progetti quote crescenti delle proprie risorse risulta nettamente, sia dagli indici che dall'andamento relativo dei valori assoluti.

Anche in tale caso, il "flesso" che caratterizza il passaggio dal 2002 all'anno successivo è probabilmente il segno di incertezze legate all'andamento negativo delle risorse "di sistema" (Dotazione ordinaria) affluite alle scuole.

Rispetto alla progettazione delle scuole, la quota di risorse destinata a propri progetti si attesta, per il 2004 al 34,2% medio sul totale delle Uscite (tab. 4) anche in tal caso con scostamenti significativi negli aggregati provinciali (dal 27% di Ascoli Piceno al 39% di Macerata).

Le spese per il funzionamento della "macchina organizzativa" risultano tutto sommato contenute (10,4% per la gestione amministrativa, il 7,4% per la gestione didattica).

Sono invece rilevanti quelle per il personale che ammontano mediamente al 43,3%; ma si tratta di spese sottoposte a vincoli di diversa natura.

Innanzitutto in ingresso (si tratta di finanziamenti largamente "finalizzati" alla fonte); in secondo luogo per vincoli organizzativi (le supplenze, le indennità) infine vincoli procedurali (la contrattazione interna per quanto riguarda il Fondo di Istituto).

L'apprezzamento di vivacità e impegno progettuale andrebbe comunque corretto con analitico apprezzamento sulla tipologia, i contenuti, i risultati della concreta attività realizzata sulla progettazione.

Il livello della rilevazione disponibile non consente, per ora, tre operazioni fondamentali che sarà invece possibile realizzare con la raccolta dati prevista nel progetto di Monitoraggio Regionale citato

- ◆ La ricostruzione di un repertorio di progetti classificati per tipologie (di oggetti, di metodologie, di costo...)
- ◆ La ricostruzione analitica della composizione dei costi dei progetti stessi (dal personale ai beni di consumo)
- ◆ L'indagine sul campo sulle caratteristiche qualitative, sui risultati, sulle percezioni che accompagnano la realizzazione dell'attività programmata.

**Ci si può accostare solo esternamente a tale problematica, con qualche ulteriore considerazione rispetto ai dati disponibili relativamente ai programmi annuali esaminati (si ricorda che costituiscono un campione statistico).**

Nei Piani dell'Offerta Formativa delle scuole marchigiane entrano a fare parte, mediamente, 23 progetti, con una oscillazione provinciale che va dai 18 di Pesaro ai 25 di Ancona.

Si tratta di una notevole messe di progetti per scuola, che, se da un lato conferma la "creatività" dei Collegi dei Docenti, dall'altro non può che porre qualche interrogativo sul carattere della progettazione stessa.

Un numero così elevato di progetti corrisponde infatti da un lato alla espressione di una responsabilità e disponibilità all'innovazione diffusa nel corpo docente; dall'altro ad una probabile "lettura ed interpretazione" delle potenzialità dell'autonomia che le fa esprimere prevalentemente sul piano delle attività "aggiuntive e di arricchimento" piuttosto che su quelle – assai impegnative, sia sotto il profilo delle risorse da impegnare che sotto il profilo dell'impegno collettivo – che investono il "nocciolo duro" delle attività curriculari, di apprendimento e insegnamento.

Non vi è dubbio che ciò corrisponda, quasi "fisiologicamente" ad una sorta di "rincorsa progettuale" caratteristica delle fasi iniziali di un processo (non dissimile il modello interpretativo del *catching up*, utilizzato nell'analisi economica).

E tuttavia, consolidatasi l'autonomia come condizione operativa a regime, è probabilmente tempo di maturare più consapevole interpretazione, investendone le potenzialità sui nuclei essenziali del processo formativo: in particolare su "autonomia di ricerca e sviluppo" che rappresenta ancora la parte meno esplorata.

Quasi ovvio ricordare che le attività di ricerca richiedono massa critica di risorse per potersi sviluppare in modo pieno, e dunque concentrazione di scelte, e non dispersione di esse su una pluralità spinta di progetti. (Si veda, in proposito, dalla Tab.6 l'estrema variabilità del numero di progetti per scuola).

*In conclusione si può affermare che la rincorsa progettuale che ha caratterizzato i primi anni di impianto del modello dell'Autonomia, ha rielaborato e promosso creatività e disponibilità dei singoli e dei collettivi. Ha contribuito a costruire un "senso comune" dell'autonomia organizzativa e didattica.*

*E' ora tempo di esplorare significativamente il versante della autonomia di ricerca e sviluppo: concentrare le risorse ed "essenzializzare" la progettazione per realizzare massa critica sufficiente per tale attività qualificata sembra essere l'indicazione di miglioramento che emerge dall'lettura dei dati disponibili.*

*Questa svolta può essere attentamente seguita e supportata confortando e coniugando il monitoraggio quantitativo e "a distanza" con quello sul campo e "a contatto" con i processi.*

**La scuola marchigiana è costituita da Istituzioni scolastiche di forte individualità, ma....**

Gli indicatori, commentati per grandi aggregati (regionali e provinciali) rappresentano nei valori medi, una realtà estremamente variegata di situazioni, condizioni, stili di "produzione" del servizio, modelli di programmazione.

La stessa analisi dettagliata dei dati relativi alle singole scuole, compresi nell'appendice statistica, confermano tale immagine a "pelle di leopardo".

Tale variabilità deve essere considerata con attenzione dialettica. Da un lato, infatti, essa è un valore: sia perché si riferisce a interpretazioni “originali” del rapporto tra la scuola ed il territorio, nella produzione del servizio pubblico in risposta alla domanda sociale, sia perché è segno di una dinamica che “sperimenta” condizioni innovative e dunque accumula potenzialità evolutive del sistema stesso.

D’altro canto proprio una variabilità accentuata pone problemi di conoscenza e di interpretazione nel governo del sistema, anche (e forse soprattutto) sul fronte della allocazione e del controllo delle risorse e dei risultati.

La tab. 8 è, a tale proposito, più che indicativa.

Si veda la colonna della deviazione standard misurata per i diversi indicatori considerati.

Non sfuggirà che per la maggior parte di essi la dispersione intorno al valore medio è notevolmente elevata.

In particolare, per quanto riguarda l’argomento di questo paragrafo, è significativa la dispersione dei dati relativi agli ultimi quattro indicatori: la spesa media per alunno, la spesa media per progetto, la spesa media per alunno per progetto e infine il numero di progetti per scuola (osservazione già fatta precedentemente circa la loro estrema variabilità).

Naturalmente, per come sono costruiti gli indicatori, le diverse “variabilità” si tengono, essendo interrelate.

In particolare la variabilità del costo medio per alunno è legata alla diversa entità dell’avanzo di amministrazione, essendo il fondo ordinario e comunque il finanziamento statale annuale legato a parametri statistici relativi alla popolazione scolastica, al numero delle classi, alla consistenza del personale. Dunque si presenta come una variabilità legata allo “stile di gestione”.

Il ventaglio apertissimo di variabilità sui valori del costo medio per progetto e del costo medio alunno-progetto, fanno più direttamente riferimento alle caratteristiche della programmazione, allo “stile” del Piano Annuale, alla dispersione del programma su molti progetti a basso costo, o alla concentrazione su pochi progetti ad alta intensità di risorse.

(Si tenga conto del valore medio di 23 progetti per scuola, ma con una deviazione standard di 14!).

I dati sembrano dimostrare, dunque, al di là della uniformità delle regole contabili, una elevatissima variabilità delle culture organizzative, delle interpretazioni dell’autonomia, degli stili gestionali, dei comportamenti dei singoli e dei gruppi.

La valutazione di tale realtà è estremamente complessa.

Essa infatti testimonia di processi di rielaborazione dell’identità organizzativa di ciascuna scuola attraverso “il confine” esterno-interno: quanto a dire la “messa in valore” delle risorse di cultura organizzativa disponibile (assetti e strutture, ma anche immaginari e apparati di significato) per rispondere alle sollecitazioni dell’ambiente esterno e predisporre un servizio adeguato agli utenti.

Un processo difficile e contraddittorio, ma che può produrre a medio termine risultati significativi, tra fenomeni di selezione progettuale, sperimentazione e verifica, ricerca di qualità, fin anche imitazione e adattamento di buone pratiche.

A condizione, evidentemente che sia un processo “supportato” da attività di counseling, di supporto all’autovalutazione, di “cura” della cultura organizzativa.

Quasi inutile ricordare che, pur esistendo progetti di estremo interesse in tale direzione, essi sono comunque “a latere” della attività dell’Amministrazione, esprimendosi a volte attraverso reti di scuole, a volte in progetti che comunque investono piccoli gruppi di Istituzioni scolastiche.

Non è comunque una attività di carattere “sistemico” incardinata su strutture e servizi “specializzati”. L’Amministrazione svolge, al meglio, attività di consulenza sotto il profilo contabile, amministrativo o giuridico.

Importanti, ovviamente, ma che non hanno il carattere del counseling organizzativo che pure si rivela essenziale in molti altri settori produttivi e di servizi.

E’ questione “delicata” anche per il fatto che tali servizi non possono “strutturalmente” coincidere con soggetti di fatto o anche solo percepiti come “sovraordinati e gerarchici” o dai quali dipendano

condizioni strutturali di funzionamento (per essere tranchant: non può essere il finanziatore a svolgere opera di counseling).

**D'altro canto la reale variabilità dei modelli gestionali che è sottesa alla dispersione dei dati che si stanno commentando, è anche, insieme alla ricchezza e delicatezza dei processi di costruzione dell'identità organizzativa, il risultato di vere e proprie patologie di funzionamento che sono state messe in luce nei paragrafi precedenti.**

Ma la stessa dispersione dei dati segnala che esse hanno la dimensione, sia pure diffusa, della singolarità delle situazioni/condizioni: non è possibile, allo stato attuale della rilevazione e dell'analisi dei dati disponibili, procedere per sicure generalizzazioni (per esempio stabilendo una batteria di parametri standard per descrivere una sorta di "ideal tipo" gestionale, cui richiamare le anomalie per processi correttivi).

Se è corretta la lettura dei dati presentati come di una "popolazione di casi" ciascuno con la sua storia, le sue caratteristiche, le sue condizioni strutturali e soggettivo-collettive, allora la strada più lunga e paziente è quella delle rilevazioni ripetute, dell'offerta a ciascuna realtà organizzativa dell'informazione e della conoscenza dei dati generali come base per "rispecchiarsi e situarsi", in modo da rielaborare in termini convinti e condivisi le procedure di riallineamento, non della propria identità, ma delle migliori condizioni per affermarla.

*In conclusione si può affermare che, a fronte del fatto che con normative istituzionali omogenee, regole di contabilità uguali per tutti, comuni controlli contabili, procedure decisionali collettive comuni (decisioni dei Collegi dei Docenti, relazioni sindacali locali codificate) si registra un risultato di gestione economica di notevole variabilità, si registra un preoccupante debito informativo da parte dei protagonisti del sistema dell'Autonomia.*

*Il finanziatore non conosce altri parametri di finanziamento se non quelli legati a regole e procedure che, allo stato dei fatti, esitano difformità ampie di risultati.*

*I "produttori" conoscono la composizione dei propri costi (e inevitabilmente la difendono..) ma spesso ignorano sia le alternative reali per produrre risultati analoghi a quelli da essi stessi voluti e programmati, sia la propria "collocazione e posizionamento" rispetto ai risultati generali del sistema di cui fanno parte e del quale sono impegnati a realizzare la strategia di produzione di valore pubblico.*

*Gli utenti del servizio, che per altra via ne sono gli azionisti, alimentandone le risorse con la fiscalità, non conoscono (anche quando siano soddisfatti del servizio stesso: questo è il limite della customer satisfaction...) le alternative di produzione, né quelle di composizione dei costi.*

*Si tratta di un sistema – quello dell'autonomia – nel quale i protagonisti non scambiano, diversamente che da un recente passato, un "comando" univoco e formalmente determinato; per funzionare il sistema richiede scambio di informazioni organizzate, stabili, permanentemente alimentate, e (la considerazione aprirebbe altre argomentazioni che esulano da queste note) messe a disposizione di tutti i "portatori di interesse" rispetto alla scuola, da parte di un soggetto che ne dia garanzie di completezza, indipendenza e scientificità..*

*Appianare le asimmetrie informative, prima ancora che elaborare giudizi di astratta conformità a regole che si dimostrano incapaci di garantire la realtà, diventa perciò l'impegno prioritario di ogni "buona amministrazione".*

### **La scuola marchigiana, sotto il profilo contabile e finanziario, "insegue" la propria creatività e imprenditività**

**Gli indicatori più strettamente "contabili" dimostrano prestazioni che, in generale migliorano nel tempo, ma non sono del tutto soddisfacenti. (Tab.1)**

Nel triennio considerato aumenta la **capacità di spesa** (dal 64,82% al 65,19%); la **velocità di cassa** si mantiene tra il 91% e il 92%.

Più contraddittorio l'andamento dell'**indice di smaltimento dei residui passivi** che scende dal 95,19% al 86,49% per poi risalire al 90,68% nel 2003.

Il passaggio tra 2002 e 2003 si mostra anche per questo indicatore, come ricordato precedentemente, come una fase "critica": *le scuole si trovano a gestire attese deluse con una organizzazione contabile e finanziaria che se è in grado di ammortizzare la caduta delle entrate*

*con comportamenti “virtuosi” sul fronte dell’approvvigionamento, non è altrettanto “pronta” a reagire accentuando l’efficienza della spesa.*

**La caduta dell’indice nell’anno che ha visto una crescita consistente delle risorse disponibili (la dotazione ordinaria tra il 2001 e il 2002 cresce di circa il 64%) testimonia un limite (strutturale?) di flessibilità degli strumenti di gestione per dominare l’oscillazione della disponibilità di risorse**

Considerazioni simili suscita l’esame del rapporto tra le somme non impegnate e gli stanziamenti complessivi (**indice di economia**): il suo valore passa dal 31,51% del 2001 al 32,50% del 2003. La strumentazione contabile e finanziaria che accompagna la progettazione didattica e l’attività della scuola non è evidentemente del tutto adeguata ad accompagnare il “ritmo” e la creatività di quest’ultima.

L’**indice di economia** cresce di un punto percentuale nel triennio mentre l’**indice di utilizzo per progetti** cresce nel medesimo arco di tempo di oltre 5 punti.

L’insieme dei comportamenti contabili, che vanno migliorando nel tempo ma segnalano lo scarto tra vivacità progettuale e risultati economici, è sintetizzato nell’andamento dell’**indice di accumulo dell’avanzo di amministrazione**.

Il suo valore passa dal 150,61% del 2001 al 106,52% del 2003. Andamento positivo dunque, nel processo di sua progressiva riduzione, ma su una linea di “contenimento” non soddisfacente.

Composizione dell’avanzo, vincoli di utilizzo, sviluppo temporale dei “cicli produttivi” cui si riferiscono le voci (raramente il ciclo delle programmazioni scolastiche ha cadenza produttiva annuale come la rendicontazione finanziaria), e le stesse scadenze temporali dei finanziamenti (le incertezze e i ritardi alimentano l’avanzo), devono costituire oggetti di analisi differenziata per ricostruire motivi e meccanismi dell’accumulo dell’avanzo e della lenta velocità di rientro.

La **Tab. 8** riporta le **percentuali di realizzazione** delle attività connesse ai grandi aggregati del Bilancio. Vale a dire le Attività (le gestione amministrativa, quella didattica, le spese per il personale, quelle di investimento e di manutenzione ecc.), i Progetti che costituiscono il POF, e, per gli Istituti che le hanno le Gestioni Economiche.

Salvo queste ultime le percentuali di realizzazione rispetto alla programmazione sono tutte sotto il 70%. Ciò significa (ribadiamo che i dati relativi non sono di assoluto rigore statistico, ma comunque sono allineati con quelli precedenti che rappresentano l’universo) che esiste un “fondo strutturale” di inefficacia e inefficienza, che non è certo imputabile a “variabili soggettive” (stili di gestione, competenze contabili, strumentazione tecnologica...)

Ogni sbrigativa “riduzione” dell’analisi alla pura componente “contabile” non solo è ingenerosa rispetto alla dinamica dei processi reali sottesa all’andamento delle cifre, ma è anche “scientificamente” scorretta.

Nel senso che non dà ragione delle cause, limitandosi a registrare semplicemente gli effetti.

La serie diacronica è evidentemente troppo breve per consentire fondate argomentazioni, e tuttavia l’immagine generale già rilevata di una resistenza “inerziale” dell’apparato gestionale nei confronti di obiettivi di efficacia ed efficienza puntualmente ribaditi da tempo in ogni occasione, sembrerebbe confermata.

E’ una considerazione che dovrebbe per esempio porre interrogativi non solo sulla specifica capacità gestionale di ciascuna scuola (e qui l’analisi andrebbe necessariamente differenziata sui “casi” che vanno a comporre l’andamento medio dei dati); ma anche (e per qualche verso soprattutto) sulla stessa adeguatezza e proprietà regolamentare e normativa che presiede al funzionamento contabile e finanziario: dalle regole contabili propriamente dette, a quelle che normano il rapporto tra le Istituzioni scolastiche ed i “mercati” in particolare quello dei beni e quello del lavoro.

Del resto il Regolamento Contabile e Finanziario è stato varato di recente, in parallelo con il conferimento dell’autonomia: Una riflessione seria e documentata dai dati e dal loro sviluppo diacronico dovrebbe investire dunque anche l’adeguatezza di tale strumento, da considerarsi, data la sua breve vita, come “in prova”.

Sotto il profilo della capacità di programmazione il dato relativo alla consistenza dell’avanzo di Amministrazione ha una influenza evidente (Tab. 4).

Esso rappresenta quasi la metà delle risorse annue disponibili e di queste circa il 75% è coperto da vincoli relativi alla programmazione precedente (vedi tab. 6).

C'è una componente "fisiologica" di tale condizione insieme a quelle "patologiche" relative alle capacità di impegno e di spesa, che ha due riferimenti.

1. Il rapporto sfalsato tra annualità finanziaria e annualità "produttiva" della scuola, con le vischiosità che ciò comporta relative a momenti di concentrazione della spesa e momenti di rarefazione e di vera e propria "sospensione". Si veda in proposito i dati relativi alle **economie realizzate nel 2003** presentati in **tab.8** e, significativamente quelli relativi alle spese del personale. Si tratta di risorse prevalentemente ad uso vincolato (sia per destinazione che per procedure di contrattazione). Dunque non di vera e propria "economia" si tratta, ma di sfasatura temporale delle Uscite in relazione alle cadenze del "ciclo produttivo" della scuola stessa.
2. I ritardi nella distribuzione delle risorse dal centro (nazionale e regionale) alle scuole: si tratta spesso di ritardi effettivi, ma soprattutto "annunciati" (nel senso che le scuole si aspettano ritardi sulla base delle esperienze precedenti).  
Generano incertezze, attese e ritardi speculari, affanni nella stessa gestione della cassa.  
Si veda in particolare un dato presente nella tab.4 e relativo alla consistenza del "Fondo da programmare" (risorse non coperte da programmazione nel Piano Annuale). La sua incidenza media è del 4,7%, con oscillazioni evidenti tra il 2,7% di Ancona e il 9,13% di Macerata.  
Comunque una consistenza significativa, la cui interpretazione non è univoca (può significare incapacità di "coprire" con programmazione le risorse disponibili) ma certamente comprende anche gli elementi di incertezza determinati dalla certezza e velocità di afflusso delle risorse da parte del finanziatore.

*Sulla base di tali considerazioni, mentre si avvalora la necessità di interrogare criticamente la strumentazione regolamentativa, per la sua capacità di interpretare modalità e tempi della "produzione" della scuola (e non solo il suo coté contabile) si palesa la necessità di approfondire per via analitica, confortata dai dati, la questione delle "perdite di rete" che si verificano nel flusso di finanziamenti dal centro, sia nazionale che regionale, alle Istituzioni scolastiche. In altre parole quale sia il ruolo specifico che giocano i percorsi decisori, i meccanismi di ripartizione del finanziamento, gli step di decretazione, nel dare al sistema quella caratteristica di rigidità che mette in tensione la ricchezza progettuale e l'imprenditività con la strumentazione contabile e finanziaria.*

#### **Le ragioni di fondo del monitoraggio**

**La conclusione più "scientificamente" fondata dell'analisi qui condotta è la constatazione dell'asimmetria informativa che caratterizza il sistema e che coinvolge tutti i suoi protagonisti: il "finanziatore", attenuandone la razionalità decisoria in merito ad allocazione delle risorse; le scuole stesse, che operando sostanzialmente sui propri costi, senza possibilità di confrontarsi e misurarsi con altre composizioni di costi ed altre esperienze gestionali, non trovano parametri consolidati di miglioramento; i cittadini sia come utenti del servizio sia come loro "azionisti" alimentandone le risorse con la fiscalità.**

Il senso fondamentale di un progetto di monitoraggio è dunque quello di dotare tutti i protagonisti – dai decisori amministrativi, ai dirigenti scolastici, al sistema delle autonomie locali che vede sviluppare le proprie competenze sul sistema di istruzione, ai cittadini che accedono al sistema scolastico – di strumenti di conoscenza e di informazione che consentano di migliorare la razionalità dei decisori, di favorire processi di miglioramento da parte di chi organizza il servizio, di dare fondamento alle scelte di chi il servizio pubblico utilizza ed è responsabile del "controllo di cittadinanza" sui decisori stessi.

Questo primo e ancora assolutamente parziale tentativo di raccogliere sistematicamente i dati "economici" delle scuole ha comunque messo in luce un problema di primaria grandezza che riguarda i "servizi" disponibili al sistema di istruzione, in particolare il sistema Informativo. I dati qui presentati e commentati sono stati raccolti in sostanza una "seconda volta" dalle scuole e dunque tanto con una duplicazione di procedure (si tratta di dati che regolarmente le scuole

trasmettono al sistema informativo nazionale del MIUR) quanto con una moltiplicazione di errori possibili.

Come già ricordato i dati del sistema informativo, vuoi per la struttura delle banche dati, vuoi per il formato dei dati, sono in buona sostanza inutilizzabili per una operazione di monitoraggio che mantenga come riferimento l'individualità di ogni istituzione scolastica, facendone cioè uno "studio di caso" che è la condizione per riconnettere efficienza di spesa con efficacia di risultati.

Si tratta di un problema "tecnico" di struttura delle banche dati, ma evidentemente sottende un problema politico-culturale, che ha due aspetti salienti.

1. Un sistema informativo che provvede, tramite la raccolta dalla periferia a, alla ricostruzione di grandi aggregati finanziari che *interessano l'Amministrazione Centrale*, è evidentemente "pensato" in un contesto amministrativo-finanziario che non si misura fino in fondo con la novità sostanziale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche: si utilizza cioè un supporto tecnologico "nuovo" per un "modello amministrativo antico".
2. Il secondo: l'interesse per i grandi aggregati di spesa, ricostruiti tramite le informazioni prelevate dalle scuole, è, appunto, l'interesse di chi opera il finanziamento sotto il "profilo della spesa" e non dell'investimento. Dunque preoccupato ovviamente (e giustamente) della "quadratura" dei conti. Meno invece preoccupato del "risultato".

Anche questo è dunque un retaggio culturale non ancora superato: in un modello a "comando centralizzato" il risultato si può pensare come determinato dallo stesso algoritmo di comando. Non si richiedono grandi sistemi di controllo di risultato, sono sufficienti i controlli di procedura.

Al contrario in un sistema che si riorganizza con una pluralità di "produttori autonomi" l'attenzione si sposta sul risultato che consegue tanto ai finanziamenti, quanto allo sviluppo organizzativo dei soggetti, quanto alle loro scelte che esplorano una possibilità di autonomia che, sia pure circoscritta normativamente, ha un campo di applicazione ancora in gran parte inesplorato.

La strumentazione tecnica del Sistema Informativo deve adeguarsi a questa diversa "filosofia" della sua utilizzazione.

"A sistema" i tentativi più o meno riusciti di produrre, in questa fase, esperienze parziali di monitoraggio, devono lasciare il posto ad una informazione organizzata stabilmente, fruibile dai diversi interessati, utilizzabile tanto per ricostruire quadri di sistema quanto per favorire le diagnosi territoriali e locali, quanto per innescare, attraverso il confronto delle esperienze, processi di miglioramento per tutti i protagonisti.

Quello della "ricostruzione" delle banche dati del Sistema Informativo è dunque "il" problema di fondo per fare del monitoraggio una attività permanente, sistemica e sistematica, non puntiforme ma con un radar a 360°.

Ma accanto alla rilevazione dei dati, al riempimento di tabelle, alla "crocettatura" di item predisposti, emergono, anche dalle argomentazioni qui accennate, i problemi del "monitoraggio di contatto".

Lettura e ricostruzione di diagnosi di contesto che alimentano e selezionano le priorità di programmazione; tipologie di cultura organizzativa che rispondono alle sollecitazioni che il contesto operativo opera sulla costruzione delle identità organizzative e dei significati condivisi da un ceto professionale; counseling e cura dei processi anche solo con attività di "rispecchiamento" esterno ed amicale, per quanto critico, che consentano auto valutazioni e posizionamenti assennati rispetto alle esigenze di sistema. Questo ed altro sul piano "qualitativo" non è possibile fare semplicemente attraverso banche dati, sia pure giudiziosamente costruite ed alimentate.

Occorre la ricerca e l'analisi sul campo. E dunque occorrono le risorse di "rilevatori" e osservatori "clinici", qualificati interpreti di una "ricerca sociale" che ha le sue metodologie, i suoi strumenti, la sua storia e le sue scuole di pensiero.

Non sono competenze "pronte all'uso" ma che occorre suscitare e sviluppare "con l'uso", in un sistema di istruzione come quello italiano che ha una tradizione assai esigua in merito.



In altri Paesi la costruzione di un sistema di Ricerca Educativa capace di affrontare e risolvere tali problemi ha richiesto decenni di impegno. E non è mai conclusa.  
A maggior ragione occorre fare in fretta, ma senza fretta.

## **I conti della Corte sull'Autonomia**

E' stato recentemente reso pubblico il rapporto della Corte dei Conti sugli aspetti contabili e finanziari del processo di costruzione dell'autonomia scolastica e della riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica, sia centrale che periferica.

Il rapporto, del quale si danno qui necessariamente stringati sintesi e commento, nasce in particolare dalle decisioni della Corte di estendere l'indagine sullo "Stato di attuazione della riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riferimento alle strutture decentrate" finalizzata originariamente alla rilevazione dei profili organizzativi e strutturali dell'Autonomia scolastica, al versante finanziario e contabile.

Il Rapporto attuale, che utilizza dati aggiornati al 31 Dicembre 2003, è un buon esempio di cosa significhi lo spostamento di attenzione del lavoro della Corte dal controllo degli aspetti di "legittimità preventiva" a quelli "successivi e di gestione".

La sua lettura è anche un buon esercizio per comprendere l'interconnessione di aspetti organizzativi (l'assetto degli uffici, le filiere decisionali, gli strumenti gestionali), di aspetti contabili e finanziari, e di controllo e valutazione dei risultati e dei prodotti. Con l'avvertenza (del resto ribadita dalla Corte) che l'istruzione è un servizio pubblico "oggettivo, e non più solamente uno dei tanti compiti cui deve provvedere l'apparato amministrativo dello Stato" e dunque apparati, filiere di comando, strumentazione contabile e finanziaria, modelli organizzativi, hanno senso ultimo solo in relazione alla efficacia ed efficienza del servizio pubblico che rendono.

Si commenta qui di seguito la parte del rapporto della Corte dei Conti che analizza la gestione finanziaria dell'amministrazione sulla filiera che va dal MIUR alle USR ai CSA e infine alle scuole, rinviando ad altra discussione l'esame della parte, assai significativa, relativa ai processi riorganizzativi dell'Amministrazione.

Si tratta di rilevazioni condotte con metodi affatto diversi da quelli utilizzati nella parte precedente relativa ai "conti della scuola", ma, come si vedrà, i dati consentono considerazioni in buona sostanza allineate con quelle riportate precedentemente: alcuni sintomi si rinforzano, alcune interpretazioni trovano conferma, altre ipotesi trovano spiegazioni.

### **L'analisi contabile e finanziaria**

La parte del rapporto della Corte che direttamente analizza i dati contabili e finanziari mantiene la doppia articolazione di sguardi: da un lato i dati delle scuole autonome, dall'altro i conti delle strutture amministrative, gli Uffici Scolastici Regionali, che si sono configurate come unici centri di spesa e di responsabilità sul territorio.

### **I conti dell'autonomia scolastica**

L'anno 2003 viene considerato dalla Corte come il primo per il quale si può considerare "a regime" la gestione contabile e finanziaria delle scuole dopo l'introduzione del nuovo regolamento, e dunque si presta più compiutamente ad impostare l'analisi stessa.

Sotto il profilo metodologico la scelta corretta è quella di connettere tra loro il "Piano annuale" e dunque il bilancio autonomo delle scuole ed il POF assunto quale fondamentale "programma di lavoro" a valenza pluriennale, quasi il "simbolo" della Autonomia stessa. Si tratta di una scelta che segna dunque il "passaggio" tra la semplice attenzione contabile e la più densa analisi "economica" nella quale cioè il livello contabile è rapportato alla considerazione di prodotti e risultati.

Si tratta di una fondamentale "dichiarazione" di intenzioni e di metodologia, non ancora una analisi pregnante, per la quale infatti manca la strumentazione fondamentale di controllo e valutazione di risultato, che si deve considerare solo come un progetto in via di costruzione.

L'indicatore contabile rispetto al quale la Corte mostra accentuata attenzione è l'Avanzo di Amministrazione che rappresenta un dato generalizzato e diffuso nei Bilanci delle Istituzioni scolastiche.

Tale attenzione è diretta sia alla entità della voce (una quota media del 30-40% delle Entrate nel piano annuale di attività delle scuole), sia alla considerazione che, a differenza del Bilancio del MIUR, è in forza proprio del principio dell'Autonomia inverte nel Bilancio autonomo delle scuole, l'avanzo di amministrazione non attiva il flusso di ritorno verso il Tesoro.

Per il MIUR dunque le risorse finanziarie non impegnate costituiscono economie dell'esercizio e rientrano al Tesoro in conto entrata. Per le scuole tali risorse, come componenti dell'Avanzo di amministrazione rientrano nelle entrate disponibili per l'esercizio successivo e ne costituiscono come si è detto una parte rilevante.

Da tale semplice considerazione emergono spunti analitici di grande rilievo sia sul versante del funzionamento delle scuole, sia su quello della significatività e trasparenza del Bilancio del Ministero.

Entità, composizione e origine dell'Avanzo di amministrazione delle istituzioni scolastiche meritano ovviamente analisi approfondite per le quali i dati non sono del tutto sufficienti, anche per il funzionamento del Sistema Informativo del MIUR che pure le scuole alimentano annualmente con i propri dati di bilancio. Si ricorda in particolare che l'Esercizio finanziario su anno solare e "esercizio economico" delle scuole su anno scolastico, si accavallano: la cadenza temporale della realizzazione del piano annuale non è la stessa della redazione del Bilancio, che dunque rendiconta di progetti ancora in corso.

La sfasatura tra l'attività delle scuole su anno scolastico e le scadenze di erogazione dei fondi da parte del finanziatore, aggravata da ritardi e incertezze nel comportamento del finanziatore stesso (vedi oltre) implica che spesso le scuole operino per la prima parte dell'esercizio finanziario in incertezza di risorse: la disponibilità dell'avanzo di amministrazione, almeno per le componenti non vincolate, è una sorta di "polmone" di autofinanziamento (per quanto improprio sia il termine adattato a strutture di servizio pubblico e senza finalità di lucro)

I vincoli presenti nei finanziamenti percepiti dalle scuole sono numerosi: i fondi provenienti da fonti altre rispetto allo Stato sono più spesso vincolati alla realizzazione di progetti che a loro volta sono "negoziati" con il finanziatore e sui quali dunque non è totale la disponibilità programmatoria della scuola stessa. Ma la stessa fonte statale distribuisce risorse attraverso canali diversi (dalla dotazione ordinaria, alla Legge 440/97, ai fondi per la formazione del personale) per ciascuno dei quali operano vincoli o di destinazione o di procedure (si pensi alla contrattazione sindacale a livello di Istituto). Si delinea così una condizione gestionale di particolare "vischiosità" che condiziona la programmazione, rallenta gli impegni e le concrete erogazioni ed alimenta ovviamente l'avanzo stesso.

I dati quantitativi riportati nel rapporto non sono abbondanti e dunque non consentono approfondimenti analitici che vadano oltre a tali spunti. Volentieri rimandiamo, sia per la messe di dati esaminati, sia per la sostanziale coerenza tra le indicazioni della Corte che qui si commentano e le considerazioni elaborate su di essi, al numero 10/04 di RAS.

Rimane incontrovertibile il fatto che, per le molte ragioni ricordata e per altre che sono rintracciabili nell'articolo di RAS citato, il livello medio di efficienza delle scuole nella utilizzazione delle risorse non è soddisfacente (sempre nell'articolo citato si desumeva dai dati uno zoccolo "duro" di efficienza che non supera mediamente il 70%). Tale dato diffuso e condiviso anche nelle condizioni contestuali più diverse costringe a domande non tanto sulla efficienza singola di ciascuna scuola, ma sulle condizioni "di sistema" quanto a meccanismi di finanziamento, di controllo, e strumentazione finanziaria (regolamenti e procedure) disponibile.

Dunque innanzi tutto sul rapporto tra finanziatore (almeno quello statale) e scuole stesse.

Per il finanziatore, tutte le risorse che pervengono alle scuole per il tramite degli USR (autonomi centri di responsabilità) sono erogazioni e spese del Bilancio del Ministero.

Nel caso di mancate spese da parte delle scuole, non attivando tali risorse il circuito di ritorno verso il MIUR, ma restando come avanzo di amministrazione presso ogni istituzione scolastica si determina una sorta di virtualità irreali del Bilancio del Ministero stesso..

Perfetta corrispondenza tra assegnazioni e spese, o addirittura, come ricorda la Corte, una eccedenza di spese come nei casi del 2001 e del 2002, mentre non compaiono mancati impegni e pagamenti "occultati" negli avanzi di amministrazione delle scuole.

Una situazione di potenziale irrazionalità nei comportamenti del finanziatore, soprattutto se si pensi che si parla di avanzo di amministrazione per oltre 10mila enti e dunque una posta relevantissima nella sua globalità.

In tale situazione la decisione economica del finanziatore, in deficit di informazioni, è quella della "spesa" e non "dell'investimento" diretta cioè ad assicurare corrispondenza formale tra entrate e uscite, ma incapace di controllare l'effetto del finanziamento in termini di risultato e di prodotto.

Corollario significativo di ciò – anche questa è sottolineatura che scaturiva dalle analisi compiute nel citato articolo di RAS – è che il finanziatore che opera in tal modo nella fase di spesa delle risorse, adotterà nel caso analoghe politiche di taglio quando occorra limitarle: si taglia indipendentemente da valutazioni di risultato e di prodotto.

Anche per tale via analitica si torna ad un motivo ricorrente nelle note della Corte: la necessità strutturale di un sistema di controllo e monitoraggio gestionale, che prima di ogni altra considerazione "valutativa" operi appianando le asimmetrie informative tra i diversi protagonisti dell'autonomia.

Occorre cioè impedire che gli avanzi di amministrazione diventino per il sistema "risorse occulte" prima ancora di procedere ad analisi sui motivi ed i processi che causano lo stesso accumulo degli avanzi, anzi proprio per poter procedere a sensate misure di correzione di tale situazione è necessario conoscerla analiticamente e renderla trasparente.

Altro motivo ricorrente, aggiungiamo noi, per affrontare con maggiore decisione, competenza tecnica e ispirazione politica adeguata il problema del sistema informativo del MIUR, che per supporto tecnico, architettura, disponibilità delle banche dati, sia un "servizio di sistema dell'autonomia" e non tanto e solo uno strumento dell'Amministrazione del Ministero.

E' appena il caso di ricordare una potenziale deriva di doppio opportunismo che tale situazione rischia di favorire: da un lato le scuole rischiano di vedere nel proprio avanzo non tanto un segnale di inefficienza, quanto una riserva di risorse per affrontare la vischiosità e il malfunzionamento del meccanismo di finanziamento; dall'altro l'amministrazione che non ha una completa percezione analitica del fenomeno può utilizzarlo per occultare la dinamica reale della propria spesa sia rispetto ai vincoli del Bilancio dello Stato, sia rispetto agli effetti di caduta consenso che i tagli di risorse comportano e che sono socialmente ammortizzati dagli stessi avanzi di amministrazione. I pericoli di "azzardo morale" nei comportamenti concreti sono evidenti.

L'istanza metodologica della Corte di riconnettere l'analisi dei piani annuali di attività e del bilanci delle scuole al contenuto del POF per procedere ad analisi di prodotto e di risultato, si concretizza, nel rapporto in questione in analisi di caso condotte su un piccolissimo gruppo di Istituti scolastici (tre casi)

Insufficiente per generalizzare considerazioni analitiche (di nuovo si rimanda ai dati presentati nell'articolo di RAS citato) ma utile per i "macroindicatori" utilizzati dalla Corte. Li si riporta per esteso.

- 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 "customer satisfaction".
- 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.

Rispetto ad essi e ad alcune discutibili osservazioni della Corte stessa circa ciò che sia pertinente o meno inserire nel POF (per esempio la Corte esprime perplessità circa attività come quelle dell'orientamento, o sembra adottare una discutibile classificazione su ciò che sia extracurricolare..) mi sento di richiamare due esigenze. La prima è che si possa e debba mettere a frutto una esperienza di grande rilievo che in questi anni si è sviluppata, spesso su adesione "libera" delle scuole con progetti di autovalutazione di istituto o di promozione della qualità. Proprio nel mettere a frutto tali esperienze si potrebbe rielaborare in termini più comprensivi una batteria di macroindicatori non solo significativi, ma ormai testati sul campo dell'esperienza stessa.

Per contro, proprio in tali interessanti esperienze, le variabili che più interessano la Corte come quelle di rilevanza contabile e finanziaria sono spesso trascurate o non opportunamente esplorate.

La seconda è costituita dalla sottolineatura della necessità che funzioni strutturali come quelle del monitoraggio e della valutazione di gestione possano e debbano utilizzare, nell'ambito di competenze specifiche per tale attività, anche di indispensabili "competenze di prodotto" (dirigenti scolastici, docenti).

Ma, probabilmente, le due preoccupazioni qui sottolineate potrebbero risolversi in una concezione ed una pratica del monitoraggio e della valutazione che sapessero coniugare e interfacciare i due livelli, quello sistemico (l'Amministrazione, gli Istituti nazionali come l'INVALSI, la Corte dei Conti...) e quello "molecolare" che si sviluppa a livello della singola istituzione scolastica, sia pure con significati diversi (il primo per alimentare la razionalità dei decisori e produrre standard, il secondo per favorire i processi di miglioramento).

Per tutte le ragioni su elencate, la Corte procede anche all'analisi dei "conti" dell'Amministrazione a partire da quei centri di spesa e di responsabilità costituiti dagli Uffici Scolastici Regionali.

I conti dell'autonomia non sarebbero infatti completi se non si passasse all'analisi dei comportamenti del finanziatore.

### **I conti degli Uffici Scolastici Regionali**

A partire dall'esercizio finanziario 2002 gli USR sono considerati centri di responsabilità nella struttura del bilancio dello Stato, e dunque ciascun Direttore è ordinatore primario di spesa. Ciò vale almeno in linea di principio.

Tale scelta di principio è coerente con la filosofia dell'autonomia e si sarebbe dovuta tradurre in un processo di forte semplificazione per le procedure amministrativo contabili, ed in una proporzionale accentuazione sia delle funzioni di controllo e valutazione, sia nella costruzione di strutture di services alle scuole.

Utilizziamo le parole della Corte "...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...".

Sotto il profilo contabile, la filiera incentrata sui USR come centri di responsabilità nella struttura del bilancio dello Stato, avrebbe dovuto avvantaggiarsi della semplificazione costituita dall'eliminazione del passaggio rappresentato dall'assegnazione delle risorse da parte dell'Amministrazione centrale, sia dalla connessione diretta tra USR e scuole autonome.

La Corte mette in rilievo due elementi "ostativi alla perseguita semplificazione... La reale incertezza sulla effettiva disponibilità delle risorse in termini di cassa e dal persistere di uno snodo che male si concilia con la rapida allocazione delle risorse alle Istituzioni scolastiche: esso è rappresentato dalle contabilità speciali presso i CSA."

Quest'ultimo aspetto significa in sostanza che i CSA hanno recuperato in gran parte, nelle oscillazioni di modelli di riorganizzazione amministrativa che in questi anni si sono verificate, un ruolo di cerniera tra gli USR e le scuole. Un ruolo tradizionale svolto dai Provveditorati.

Ma anche un gradino in più nella pretesa semplificazione della filiera contabile.

La Corte tenta perciò di ricostruire tale filiera sia utilizzando i dati che affluiscono direttamente agli USR tramite il Bilancio dello Stato (e si contano 126 capitoli di bilancio) sia i dati delle contabilità speciali mantenute sui CSA, per pervenire alla fine ai dati effettivamente trasferiti alle scuole.

Le tabelle che seguono sono state rielaborate dal rapporto della Corte, semplificandone alcuni aspetti.

I dati sono del Dicembre 2003 e dunque sufficientemente aggiornati. Il loro commento consente comunque di rielaborare una sintomatologia complessa che va oltre la quantificazione aggiornata: sono messe in luce condizioni il cui superamento richiede impegno di lunga lena e, reciprocamente, vischiosità e permanenze che vanno bene al di là della puntuale quantificazione.

La Corte raggruppa i dati per sette aree contabili che raccolgono risorse relative a 126 capitoli del Bilancio dello Stato. Le aree sono le seguenti

- 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***

Il riepilogo complessivo delle Entrate e Uscite delle Contabilità speciali è presentato nella tabella seguente

Tab. 1

<b>Riepilogo nazionale Situazione delle Entrate e delle Uscite delle Contabilità Speciali</b>			
	Residui Iniziali	Entrate	Uscite
<b>ABRUZZO</b>	53.115	138.982	125.718
<b>BASILICATA</b>	31.937	81.828	53.353
<b>CALABRIA</b>	100.859	282.341	201.103
<b>CAMPANIA</b>	384.640	939.764	641.205
<b>EMILIA</b>	58.978	294.610	259.099
<b>FRIULI</b>	31.845	96.129	76.155
<b>LAZIO</b>	147.462	555.786	445.537
<b>LIGURIA</b>	30.745	113.280	87.470
<b>LOMBARDIA</b>	201.906	701.357	518.514
<b>MARCHE</b>	10.291	93.966	83.025
<b>MOLISE</b>	19.511	39.876	33.363
<b>PIEMONTE</b>	84.334	335.957	289.735
<b>PUGLIA</b>	99.892	416.103	366.797
<b>SARDEGNA</b>	44.034	173.224	123.108
<b>SICILIA</b>	160.968	508.320	379.964
<b>TOSCANA</b>	77.360	274.723	266.002
<b>UMBRIA</b>	17.163	66.888	65.416
<b>VENETO</b>	204.746	483.743	268.443
<b>Totall</b>	<b>1.759.786</b>	<b>5.596.877</b>	<b>4.264.007</b>

La colonna ENTRATE indica il totale delle risorse trasferite dagli USR ai CSA nell'esercizio 2003 sia in conto competenza che residui.

La colonna USCITE indica le risorse effettivamente trasferite nell'anno, ai bilanci delle scuole della Regione sia su competenza 2003 che su residui.

Agevole riscontare sia la presenza di residui iniziali, sia il fatto che i trasferimenti alle scuole costituiscono circa il 76% delle ENTRATE; ciò permette di ritenere ciclico tale andamento di presenza di residui.

**Per le Marche tale dato sale a circa l'88% con una differenza significativa rispetto al valore nazionale.**

Le tabelle successive prendono in esame i dati relativi alle sette aree monitorate dalla Corte, organizzati in modo da mettere in rilievo sia i valori relativi a quella che la Corte chiama "Contabilità generale degli USR" sia del trasferimento alle contabilità speciali dei CSA e da qui ai bilanci delle scuole.

**La Corte mette in rilievo una osservazione di cautela, che apparentemente tecnica, è rivelatrice dello stato del sistema informativo: vi è incongruenza tra il dato delle entrate delle contabilità speciali e l'ammontare degli ordini emessi dagli USR a favore di dette contabilità "per errate imputazioni", come precisato dal MIUR alla Corte.**

Ragione in più per cogliere nell'analisi dei dati, più i sintomi di una situazione che "verità" rigorosamente accertate. I dati sono riportati dalla Corte Regione per Regione. Per questioni di brevità, semplificando le tabelle relative, si riportano qui solo i dati dell'aggregato nazionale, al confronto con i dati delle Marche.

**Tab. 2 Spese per la formazione, l'aggiornamento ed il perfezionamento del personale del comparto scuola**

CDR	RESIDUI	STANZIAMENTI . COMP.	STANZIAMENTI. CASSA	ORDINI COMP. VERSO CSA	ORDINI RESTI VERSO CSA	ORDINI COMP. DIRETTI SCUOLE	TOT. IMPEGN. COMP.	TOT. ORDINI COMP.	TOT ORDINI RESIDUI	TOT ORDINI	ENTRATE CSA DA ASSEGNARE SCUOLE COMP.	ASSEGNATE ALLE SCUOLE COMP.	RAPPORTO VOCI PRECEDENTI	ASSEGNATE ALLE SCUOLE RESTI
TOTALE	49982	28957	47928	18860	28990	147	28957	19007	28990	47997	21786	9582	44%	44292
Marche	1694	787	892	353	539	0	787	353	539	892	1097	744	68%	0

Gli elementi salienti che emergono dai dati sono

1. L'esistenza di forti residui iniziali, che vanno smaltendosi per circa il 42%, ma a fronte della formazione di nuovi residui per circa il 33%. Formazione e smaltimento dei residui assume carattere permanente e ciclico
2. Tra le "entrate" dei CSA destinate alla assegnazione alle scuole e le assegnazioni stesse vi è un rapporto del 44%
3. L'entità dei trasferimenti dai CSA alle scuole in conto resti sono nettamente superiori ai trasferimenti in conto resti dagli USR agli stessi CSA; dunque vi sono consistenti resti che provengono dalla contabilità dei CSA. Il dato sembra provenire da una stratificazione che dimostra la "vischiosità" strutturale del meccanismo di trasferimento di risorse alle scuole.
4. Per le Marche
  - E' più elevata la velocità di smaltimento dei residui
  - Migliore il rapporto di trasferimento di risorse dai CSA alle scuole (68%)
  - Non vi sono assegnazioni alle scuole in conto resti da parte dei CSA, anche se si conferma il dato di trasferimenti in conto resti ai CSA da parte dell'USR superiori ai trasferimenti in conto competenza

**Tab 3 Funzionamento amministrativo e didattico delle Istituzioni Scolastiche**

CDR	RESIDUI	STANZIAMENTI . COMP.= CASSA	ORDINI COMP. VERSO CSA	ORDINI COMP. DIRETTI SCUOLE	TOT. IMPEGN. COMP.	TOT. ORDINI COMP.	ENTRATE CSA DA ASSEGNARE SCUOLE COMP.	ASSEGNATE ALLE SCUOLE COMP.	RAPPORTO VOCI PRECEDENTI	ASSEGNATE ALLE SCUOLE RESTI
TOTALE	0	253855	252650	1198	253855	253855	254223	220437	87%	89000
Marche	0	7817	7817	0	7817	7817	7817	7440	95%	0

Gli elementi salienti che emergono dai dati sono

1. In applicazione del D.M. 29/11/02 in nessuno dei capitoli compresi in questa voce vi sono residui e dunque lo stanziamento di competenza corrisponde a quello di cassa
2. E' limitatissimo il trasferimento diretto dagli USR alle scuole
3. I trasferimenti dai CSA alle scuole rappresentano una media complessiva dell'87% delle risorse trasferite dagli USR
4. Sono consistenti i trasferimenti dei CSA verso le scuole in conto resti, confermando anche per questa voce la notazione precedente.
5. Per le Marche
  - Il tasso di trasferimento di risorse dai CSA alle scuole è più elevato di quello medio nazionale (95%)
  - Non vi sono assegnazioni alle scuole da parte dei CSA in conto resti, ne vi sono assegnazioni alle scuole direttamente da aprte dell'USR
  - Appare assolutamente allineata la filiera dall'USR ai CSA



**Tab. 4 Spese per le funzioni amministrative, tecniche ed ausiliarie nelle istituzioni scolastiche**

CDR	RESIDUI	STANZIAMENTI . COMP.	STANZIAMENTI. CASSA	ORDINI COMP. VERSO CSA	ORDINI RESTI VERSO CSA	ORDINI COMP. DIRETTI SCUOLE	TOT. IMPEGN. COMP.	TOT. ORDINI COMP.	ENTRATE CSA DA ASSEGNARE SCUOLE COMP.	ASSEGNATE ALLE SCUOLE COMP.	RAPPORTO VOCI PRECEDENTI	ASSEGNATE ALLE SCUOLE RESTI
TOTALE	69750	463486	388525	462932	54019	554	463486	338525	300268	255218	85%	51491
Marche	1010	10992	8930	10992	1010	0	10992	8930	8479	8467	100%	461

Gli elementi salienti che emergono dai dati sono

1. I residui iniziali ammontano a circa il 15% delle disponibilità di competenza. La velocità di smaltimento dei residui è particolarmente elevata, ma la formazione di nuovi corrisponde a circa il 27% degli impegni competenza. Anche in tale caso si mostra la vischiosità del “ciclo dei residui”.
2. I trasferimenti da parte dei CSA verso le scuole rappresentano l’85% medio delle risorse provenienti dagli USR
3. Permane da parte dei CSA un significativo trasferimento verso le scuole in conto resti (circa il 20% di quelli operati in conto competenza)
4. Per le Marche
  - Il tasso di trasferimento di risorse tra i CSA e le scuole è sostanzialmente al 100%
  - La quota di assegnazioni di risorse dai CSA alle scuole in conto resti è molto contenuta
  - Il tasso di smaltimento dei residui è particolarmente elevato (l’ammontare dei residui iniziali rispetto alla competenza è minore del dato nazionale e pari a circa il 9%)

**Tab.5 Spese per supplenze brevi del personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario**

CDR	RESIDUI	STANZIAMENTI . COMP.	STANZIAMENTI. CASSA	SOMME IMPEGNATE IN COMP.	ORDINI COMP. VERSO CSA	ORDINI RESTI VERSO CSA	IMPEGNI COMP. DIRETTI ENTI PREV.	ORDINI IN COMP. VERSO ENTI PREV.	TOT. IMPEGN. COMP.	TOT. ORDINI COMP.	ENTRATE CSA DA ASSEGNARE SCUOLE COMP.	ASSEGNATE ALLE SCUOLE COMP.	RAPPORTO VOCI PRECEDENTI	ASSEGNATE ALLE SCUOLE RESTI
TOTALE	91620	858058	981354	787794	554189	11995	70263	50803	858058	604991	557384	430211	77%	262304
Marche	2486	21275	23761	19853	14528	809	1421	1421	21274	15949	14713	14592	99%	1074

Gli elementi salienti che emergono dai dati sono

1. La forbice particolarmente allargata tra stanziamenti di competenza, sommati ai residui iniziali, e i trasferimenti ai CSA (competenza e residui). Circa un terzo delle disponibilità non è stato erogato, e si formano in tale modo nuovi consistenti residui.
2. Il tasso di smaltimento dei residui è particolarmente basso (circa 12 milioni su circa 92 iniziali)
3. I pagamenti dei CSA in conto resti ha una entità particolarmente elevata, mentre il rapporto tra pagamenti in conto competenza e risorse disponibili si attesta al 77%.
4. Pur tenendo conto del margine operativo necessario per gestire una tipologia di spesa difficilmente programmabile, il livello di efficienza appare assai basso, anche in considerazione della possibile parziale utilizzazione di tali risorse per il funzionamento amministrativo e didattico
5. Per le Marche
  - Il tasso di passaggio di risorse dai CSA alle scuole è più levato del dato medio nazionale (99%)
  - Si conferma tuttavia il fatto che una quota significativa delle risorse disponibili non venga erogata, generando nuovi residui

**Tab. 6 Spese per la realizzazione dell'Autonomia Scolastica**

CDR	PREV. INIZIALE	RESIDUI	COMP.=CASSA (fondi Legge 440/97)	IMPEGNI IN COMP.	ORDINI COMP.	ORDINI CONTO RESTI	IMPEGNI COMP.DIRETTI SCUOLE	ORDINI COMP.DIRETTI A SCUOLE	TOTALE IMPEGNI IN COMP.	TOTALE ORDINI	ENTRATE CSA PER ASSEGNAZION E SCUOLE	ASSEGNAZION E SCUOLE IN COMP.	RAPPORTO VOCI PRECEDENTI	ASSEGNAZIONI SCUOLE IN CONTO RESTI
TOTALE	P.M.	9668	107313	104851	104342	3609	2462	2462	107313	110413	104287	57829	55%	89362
Marche														

Gli elementi salienti che emergono dai dati sono

1. I capitoli intestati agli USR non dipendono di stanziamenti iniziali. I fondi provengono dalla Legge 440/97 e la previsione iniziale è iscritta "Per Memoria". Le risorse vengono assegnate tramite decreti di variazione di bilancio.
2. Salvo casi particolari di alcune Regioni, la problematica dei residui nella contabilità degli USR è contenuta; estremamente bassi sono i trasferimenti operati direttamente dagli USR.
3. Grande è invece lo scostamento tra le entrate della contabilità speciale dei CSA tramite assegnazioni degli USR e la successiva assegnazione alle scuole: il rapporto medio è del 55%
4. Le assegnazioni alle scuole attraverso i CSA in conto resti supera di gran lunga quella effettuata in conto competenze. Si conferma la problematica già emersa nelle tabelle precedenti. Ma in tale caso, data la natura e la destinazione delle risorse, il riflesso è particolarmente significativo sulla possibilità di programmazione delle scuole in allineamento reale con le formulazioni del POF e del piano annuale di attività. La distonia tra programmazione e effettiva disponibilità di risorse è più che evidente.
5. Per le Marche
  - I trasferimenti dai CSA alle scuole hanno un tasso di passaggio, rispetto alle entrate in conto competenza, particolarmente più elevato del dato medio nazionale (95%)
  - In conseguenza i la fenomenologia più preoccupante indicata nel punto precedente appare notevolmente contenuta rispetto al dato generale (p.es. la erogazione in conto resti è circa il 12% di quella in conto competenza)

**Tab. 7 Spese per la sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni handicappati**

CDR	RESIDUI	STANZIAMENTI COMP.	STANZIAMENTI DEF. CASSA	IMPEGNI COMP.	ORDINI COMP.	TOT IMPEGNI COMP.	TOT. ORDINI	ENTRATE CSA COMP. DA ASSEGNARE SCUOLE	ASSEGNAZIONI SCUOLE DA CSA COMP.	RAPPORTO VOCI PRECEDENTI	ASSEGNAZIONI SCUOLE DA CSA RESTI
TOTALE	423	12202	12202	8117	6375	8117	6710	6000	3471	58%	3656
Marche	0	270	270	270	146	270	146	146	57	39%	0

Gli elementi salienti che emergono dai dati sono

1. Sul fronte della contabilità degli USR la problematica dei residui è fortemente contenuta (relativa per altro ad una sola Regione)
2. Il rapporto tra risorse trasferite ai CSA per l'assegnazione alle scuole e le risorse effettivamente assegnate alle scuole in conto competenza è del 58%. Si tratta di poste di entità assoluta più contenuta di quelle presentate nelle tabelle precedenti, ma non sfuggirà la rilevanza sociale del merito di tali spese.
3. Per contro le assegnazioni da parte dei CSA alle scuole in conto resti superano quelle in conto competenza. Si conferma anche per tale aggregato (e non ostante le "urgenze" cui esso è legato) il fenomeno di vischiosità strutturale nella allocazione delle risorse e il riflesso connesso di disallineamento tra programmazione delle scuole e disponibilità delle risorse.
4. Per le Marche
  - Il rapporto tra risorse assegnate ai CSA e da essi trasferite alle scuole è particolarmente basso e sensibilmente inferiore a quello medio nazionale (39%)
  - Il confronto tra risorse disponibili in conto competenza e quelle assegnate ai CSA sembra dimostrare un particolare rallentamento nella filiera tra USR e CSA che sembra smentire i dati relativi agli aggregati precedenti

**Tab. 8. Spese per contributi alle imprese per la terziarizzazione dei servizi presso le istituzioni scolastiche**

CDR	RESIDUI	STANZIAMENT O COMP.	STANZIAMENT O CASSA	IMPEGNI COMP.	ORDINI COMP.	ORDINI CONTO RESTI	TOTALE IMPEGNI COMP.	TOTALE ORDINI	ENTRATE CSA PER ASSEGNAZION I SCUOLE	ASSEGNAZION I CSA SCUOLE COMP.	RAPPORTO VOCI PRECEDENTI	ASSEGNAZION I CSA SCUOLE RESTI
TOTALE	17860	286323	286328	286322	268906	17421	286322	286327	271622	264774	97%	19752
Marche	0	2652	2652	2652	2652	0	2652	2652	2652	2446	92%	176

Gli elementi salienti che emergono dai dati sono

1. I capitoli compresi nell'aggregato sono tutti ricompresi, nella classificazione del bilancio dello Stato, in quelli concernenti le spese in conto capitale.
2. La gestione degli USR non presenta problematiche particolari rispetto al fenomeno dei residui che vengono smaltiti con buona velocità (per altro si tratta di valori molto contenuti, rispetto alle poste di competenza). E tuttavia nelle assegnazioni ai CSA si determina un residuo per l'esercizio successivo che è sostanzialmente pari a quello iniziale. Anche se su valori assoluti contenuti si conferma il "ciclo dei residui" emerso nelle tabelle precedenti.
3. Il rapporto tra somme assegnate ai CSA per l'erogazione alle scuole e le somme effettivamente assegnate a queste ultime è pari al 97% medio.
4. La distribuzione territoriale delle risorse aggregate dalla Corte in questa classificazione, è meno delle altre esaminate precedentemente legata a parametri dimensionali delle realtà territoriali. Nell'aggregato esaminato, per esempio all'USR della Campania sono stati assegnati circa 111 milioni di Euro che rappresentano circa il 38% di quelle complessivamente stanziati. Poiché si tratta di spese in Conto capitale, l'analisi meriterebbe un approfondimento più disaggregato e di merito del contenuto della spesa e delle decisioni politiche a monte di essa.
5. Per le Marche
  - Non vi sono residui iniziali
  - La filiera dei trasferimenti dall'USR ai CSA appare sostanzialmente lineare
  - Il rapporto tra trasferimenti dai CSA alle scuole rispetto alle risorse ricevute dall'USR è inferiore al dato nazionale (92%) e, conseguentemente, sembra si determinino residui presso le strutture provinciali. I trasferimenti alle scuole in conto residui sono infatti circa il 7% di quelli in conto competenza