

Pasquale ANNESE

**587** posti  
**DIRIGENTE  
SCOLASTICO**

**MANUALE COMPLETO**

Per le **PROVE PRESELETTIVE, SCRITTE E ORALI**  
**EDIZIONE PROFONDAMENTE RIPENSATA**

**NLD**  
CONCORSI

# Capitolo 5

## Il budget dello Stato

### SOMMARIO:

---

1. L'introduzione del *budget* dello Stato: il D.lgs. n. 279 del 1997. - 2. Il contenuto e la portata del *budget* dello Stato. - 3. I disallineamenti tra *budget* dello Stato e documenti di bilancio. - 4. La formazione del *budget* dello Stato.

---

### 1. L'introduzione del *budget* dello Stato: il D.lgs. n. 279 del 1997

Il ***budget* dello Stato** è un ulteriore documento contabile che si affianca sia al bilancio di previsione sia al rendiconto generale dello Stato, ma che, al contrario di questi ultimi, **non presenta una copertura costituzionale** (si veda l'art. 81 Cost.).

Esso rinvia il proprio fondamento giuridico-normativo negli artt. 10, 11 e 12 del D.lgs. n. 279 del 1997, a sua volta emanato in attuazione della delega legislativa contenuta nella L. n. 94 del 1997.

Pertanto, prima di esaminare più approfonditamente il contenuto e il significato propri del *budget* in discorso, va subito detto che esso non assolve né alla **funzione di autorizzazione alla spesa e alla gestione amministrativa** propria nel bilancio di previsione né alla **funzione di controllo politico della efficacia dell'azione amministrativa** propria del rendiconto generale. Piuttosto, detto documento svolge unicamente una **funzione informativa**, fornendo dati e informazioni utili a comprendere in maniera più compiuta gli elementi emergenti dai documenti contabili anzidetti. Il *budget* dello Stato partecipa altresì alla **funzione di programmazione economica e di bilancio**, fornendo un'ulteriore ricognizione del valore delle risorse e dei beni di cui l'Amministrazione statale dispone.

### 2. Il contenuto e la portata del *budget* dello Stato

Attraverso l'introduzione dell'obbligo di redigere e di pubblicare periodicamente il *budget* dello Stato, le predette fonti normative hanno voluto affiancare al tradizionale **sistema di contabilità giuridica** una **contabilità economica**, modellata sulla falsariga della **contabilità di impresa**.

Il *budget* viene anzitutto redatto secondo un criterio di **competenza economica**, prescindendo quindi dai **titoli giuridici di entrata o di spesa**.

Inoltre, vengono considerati **tutti i valori e i costi ascrivibili alle Pubbliche Amministrazioni**, ancorché questi non possano tradursi in risorse finanziarie ovvero in beni patrimoniali. Entrano così in gioco anche **beni immateriali**, quali il valore aggiunto apportato dalle risorse umane o un determinato *know how*, nonché i costi non suscettibili di immediata rilevazione finanziaria (ad esempio i danni ambientali apportati da una certa attività amministrativa).

Così, al conto del bilancio e al conto generale del patrimonio, come visto riportati all'interno del rendiconto generale dello Stato annualmente sottoposto all'approvazione parlamentare, si affianca un vero e proprio "**conto economico**", formato secondo una **logica aziendalistica**.

L'art. 21 della L. n. 196 del 2009 ha poi imposto di **allegare il budget allo stato di previsione delle spese di ciascun Ministero**.

Sul piano più strettamente contenutistico, il succitato art. 10 del D.lgs. n. 279 del 1997, individua **tre distinte componenti** del *budget* in discorso, quali:

- **il piano dei conti**, che si pone quale «... *strumento per la rilevazione economica dei costi necessario al controllo di gestione*»;

- i **centri di costo**, essenzialmente coincidenti con i “**centri di responsabilità**” delle diverse Amministrazioni;
- i **servizi**, intesi come “**funzioni elementari, finali e strumentali**”, funzionali al raggiungimento degli obiettivi prefissati con le risorse date.

Si tratta pertanto di una contabilità che, oltre che guardare alla competenza economica, è anche **analitica**, andando a valutare i saldi di valore riferibili alle **singole attività funzionali e ai singoli servizi nei quali possono essere ripartite le missioni e i programmi di spesa** registrati nella contabilità giuridicamente vincolante. In tal modo si evidenzia, rispetto a ciascuna di queste attività, un “**risultato finale della gestione**”, sulla base del quale possono valutarsi le “**responsabilità gestionali**” dei **dirigenti** preposti agli uffici investiti delle corrispondenti attività.

### 3. I disallineamenti tra *budget* dello Stato e documenti di bilancio

Il *budget* dello Stato, in ragione del criterio e della finalità sulla base dei quali risulta formato, presenta degli inevitabili “**disallineamenti**”, per quanto riguarda i valori in esso riportati, rispetto ai documenti in cui si esprime la **contabilità giuridica**, quali in particolare il **bilancio di previsione** e il **rendiconto generale**.

Nel dettaglio, vengono in rilievo:

- **disallineamenti temporali**, atteso che l’atto giuridico in cui si sostanzia l’**impegno di spesa** precede solitamente in cui il costo diviene attuale per la Pubblica Amministrazione debitrice. A ciò occorre poi aggiungere che i **beni durevoli** non vengono registrati, così come avviene nel bilancio di previsione, al valore della somma stanziata per il loro acquisto, nell’anno finanziario in cui questo si sia realizzato, bensì secondo **quote di ammortamento** successive e costanti, di nuovo sul modello della **contabilità aziendale**;
- **disallineamenti strutturali**, dal momento che il “**centro di costo**” preso in considerazione nel *budget* non sempre coincide con un **centro di spesa** secondo la disciplina contabile, al quale siano stati devoluti specifici **capitoli di spesa**. Ciò avviene soprattutto, ancora una volta, per i **beni e servizi strumentali di lunga durata** acquisiti all’esterno;
- **disallineamenti sistemici**, legati al fatto che alcune spese, pur dovendo essere registrate come tali nella contabilità giuridica, in realtà non rilevano come costi in una prospettiva economica, consistendo in mere **permutazioni patrimoniali**. In altri termini, esse consistono in sostituzioni di determinati beni e valori, finanziari o patrimoniali, con valori diversi (si pensi ad esempio all’acquisto di un immobile ad opera di una Pubblica Amministrazione, il quale comporta la **sostituzione di una risorsa finanziaria, costituita dal prezzo pagato, con una risorsa patrimoniale, l’immobile acquistato**, di pari valore).

Gli esposti disallineamenti vengono però superati all’interno del c.d. “**prospetto di riconciliazione**”, a sua volta inserito nel *budget*, che assicura la coerenza e il collegamento tra i diversi sistemi di rilevazione e rendicontazione contabile impiegati alla stregua dell’ordinamento interno.

### 4. La formazione del *budget* dello Stato

Il *budget* in questione viene dapprima formato dai singoli **Ministeri con portafoglio**, sulla base delle proposte avanzate dagli **uffici dirigenziali generali** coincidenti con i predetti “**centri di costo**”, e quindi **allegato allo stato di previsione delle spese trasmesso al Ministero dell’economia e delle finanze** in vista della predisposizione della legge annuale di bilancio.

Si distingue ad ogni modo tra:

- **budget presentato**, il quale si fonda sugli stanziamenti e sulle risorse impiegati nel disegno di legge di approvazione del bilancio;

- ***budget definito***, il quale viene messo a punto solo all'esito dell'approvazione parlamentare del corrispondente bilancio di previsione, sulla base delle modifiche e variazioni eventualmente apportate in sede parlamentare.

## Capitolo 6

# La gestione finanziaria e contabile delle istituzioni scolastiche autonome. Il Nuovo Regolamento di contabilità

### SOMMARIO:

1. Autonomia funzionale e finanziaria. - 2. Le risorse finanziarie: il fondo di funzionamento. - 2.1. Ulteriori risorse. - 2.1.1. I fondi strutturali e di investimento europei. 2.1.1.1 Il funzionamento dei fondi SIE. - 2.1.1.2 I principi fondamentali dei fondi SIE. - 2.1.1.3 Il sistema di valutazione. - 2.1.1.4 Programmazione 2021-2027. 2.1.1.5 I PON per la scuola. 2.1.2 Il Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR). - 2.1.2.1 Missione 4: Istruzione e ricerca. - 2.1.2.1.1 Investimento 1.4: Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado. - 2.1.2.1.2 Investimento 3.2: Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori. - 2.1.2.1.3 Piattaforma Futura. - 2.1.3 Contratti di sponsorizzazione. 2.1.4 I contributi volontari delle famiglie. - 2.1.5 Risorse derivanti dallo sfruttamento di opere d'ingegno. - 3. Il "Nuovo" Regolamento di contabilità delle Istituzioni scolastiche: dal D.l n. 44/2001 al D.l n. 129/2018. - 3.1. Struttura. - 3.2 Le novità del D.l. n. 129/2018. - 4. Gestione contabile: programmazione, gestione e rendicontazione. - 4.1 Programmazione. Il Programma Annuale. Iter di approvazione e attori coinvolti. 4.1.2 Relazione illustrativa. 4.1.3 Gestione provvisoria. - 4.1.4 Struttura. - 4.1.5 Avanzo (Disavanzo) di amministrazione. - 4.1.6 Fondo di riserva 4.1.7 Verifiche, Modifiche e assestamento al PA. - 4.2 Fase di Gestione. - 4.2.1 La Gestione delle entrate e delle spese. - 4.2.2 Gestione dei Residui Attivi e Passivi. - 4.2.3 La Gestione del fondo economale per le minute spese. - 4.2.4 Documenti contabili obbligatori. - 4.3. Rendicontazione. Il Conto Consuntivo. - 4.3.1 Iter di approvazione. 4.3.2 Struttura. Documenti principali e allegati. 5. Gestioni economiche separate. 5.1 Aziende agrarie e speciali. - 5.1.2 Scritture contabili delle Gestioni economiche separate. Aziende agrarie o speciali. 5.2. - Attività per conto terzi. 5.3 La gestione dei Convitti annessi alle Istituzioni scolastiche. - 5.4. Convitti con Istituzioni Scolastiche annesse. - 6. Sistema di tesoreria unica. - 6.1 Gestione delle entrate e modalità di pagamento. - 7. Servizio di Cassa.

## 1. Autonomia funzionale e finanziaria

La legge n. 59/97, meglio nota come legge Bassanini, ha mutato profondamente l'assetto tradizionale del sistema istruzione, dando avvio ad un rilevante e ambizioso progetto di *decentramento amministrativo* che ha portato al riconoscimento della **personalità giuridica e all'autonomia** delle Istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado.

In tal senso, l'art. 21 della richiamata Legge ha stabilito che *"al fine di realizzare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione (fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio definiti dallo Stato), sono progressivamente attribuite alle Istituzioni scolastiche"*.

Per effetto di tale disposizione, si è passati da un modello fortemente centralizzato, fondato sulla Scuola di Stato, al Sistema Nazionale di istruzione e formazione.

Si tratta di un **modello a rete** in seno al quale la Scuola opera in modo autonomo e integrato con lo Stato, le Regioni e gli Enti locali.

Si è assistito, in altri termini, al passaggio da un sistema di *government*, che richiama un'idea di governo centralista e dirigista, attuato dallo Stato, ad un sistema di *governance*, che rimanda al concetto di condivisione e partecipazione attraverso il coinvolgimento di più attori.

In tale nuovo assetto il rapporto fra i diversi organi non è più un rapporto gerarchico ma un rapporto tra "soggetti equiordinati" con competenze diverse.

L'autonomia scolastica si è realizzata con Regolamento attuativo, di cui al D.P.R. n. 275/99 novellato, da ultimo, dalla Legge n. 107/2015 di *"Riforma del sistema nazionale di istruzione e*

*formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*", altrimenti nota come legge sulla "Buona scuola".

L'art. 1, comma 1, della richiamata legge, precisa che *"la presente legge dà piena attuazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche di cui all'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, anche in relazione alla dotazione finanziaria"*.

Orbene, corollario logico dell'attribuzione, alle singole Istituzioni scolastiche, dell'autonomia e della personalità giuridica è stata quella di riconoscere, alle stesse, oltre ad un'autonomia, didattica e organizzativa, anche un'**autonomia finanziaria**.

L'autonomia finanziaria si sostanzia nella disponibilità di disporre e di gestire risorse proprie, assegnate dallo Stato, dall'Unione Europea, dagli Enti locali e incrementabili attraverso iniziative extracurricolari, sponsorizzazioni e contributi dei privati, liberi o vincolati.

## 2. Le risorse finanziarie: fondo di funzionamento

L'art. 21, comma 5, della Legge n. 59 del '97, ha previsto per le Scuole autonome una **dotazione finanziaria essenziale**, attribuita dallo Stato *"senza altro vincolo di destinazione che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola"*.

Il **fondo di funzionamento** rappresenta la principale risorsa finanziaria, avente carattere di stabilità e certezza, che consente alle istituzioni scolastiche di definire il Programma annuale e porre in essere le necessarie attività dirette ad erogare il servizio istruzione ed acquisire beni e servizi.

La dotazione finanziaria si distingue in:

- assegnazione ordinaria
- assegnazione perequativa

La **dotazione ordinaria** è finalizzata a garantire il funzionamento amministrativo e didattico.

E' determinata sulla base di **parametri fissi**, stabiliti in appositi decreti ministeriali che tengono conto del personale in servizio, del numero degli studenti, degli alunni disabili, del numero dei plessi.

La **dotazione perequativa**, invece, ha carattere **eccezionale ed eventuale** ed è finalizzata a supportare le istituzioni scolastiche particolarmente svantaggiate ed a compensare le disomogeneità territoriali, al fine di garantire l'uniforme prestazione del servizio istruzione sull'intero territorio nazionale.

Con l'obiettivo di consentire alle scuole la pianificazione delle spese, la Legge n.107/2015 ha introdotto una nuova tempistica per l'assegnazione e l'erogazione del fondo di funzionamento.

In tal senso, l'art. 1, comma.1, della citata Legge ha previsto che *"Il Ministero provvede entro il mese di settembre alla tempestiva erogazione del fondo di funzionamento in relazione alla quota corrispondente al periodo compreso tra il mese settembre e dicembre dell'anno scolastico di riferimento"*.

*Contestualmente, comunica in via preventiva l'ulteriore risorsa finanziaria relativa al periodo compreso tra il mese di gennaio e quello di agosto, che sarà erogata non oltre il mese di febbraio dell'esercizio finanziario successivo"*.

L'introduzione della citata previsione normativa ha permesso alle Scuole di:

- avere a disposizione, entro limiti temporali certi, un quadro completo della dotazione finanziaria disponibile annualmente;
- poter programmare le attività da porre in essere durante l'anno e recepirle tempestivamente nel Programma Annuale.

### ► 2.1 Ulteriori risorse.

Le Istituzioni scolastiche, oltre alla dotazione finanziaria essenziale, attribuita dallo Stato, dispongono di **ulteriori risorse finanziarie**.