

► Origine e gestione delle risorse finanziarie nella scuola

La gestione attuale delle risorse finanziarie per le scuole, basata soprattutto su PON, stanziamenti straordinari e fondi del PNRR, è stata semplificata e velocizzata dal Regolamento contabile della scuola del 2018.

Il regolamento deve sì essere aggiornato in base al Codice dei Contratti del 2023, ma ha posto l'accento sull'imprescindibilità della rendicontazione dell'uso delle risorse per raggiungere gli obiettivi dichiarati.

Danilo Vicca



Dirigente scolastico e formatore

Guardando in prospettiva storica alla natura e alla disponibilità delle risorse nella scuola, si possono osservare almeno tre momenti evolutivi fondamentali.

In origine, fino all'autonomia scolastica, ma anche oltre per i necessari spazi temporali di adattamento alle nuove previsioni, prevaleva un approccio di tipo centrista e verticistico, orientato alla gestione “ordinaria” e all'impiego delle risorse – via via più carenti per effetto dei tagli apportati al bilancio – finalizzata al funzionamento dell'apparato amministrativo che doveva garantire un “indifferenziato” servizio.

Si è poi passati progressivamente ad una cultura della gestione basata su obiettivi e risultati il cui conseguimento era attestabile anche attraverso l'apprezzamento qualitativo delle azioni poste in essere (ad esempio misurare il miglioramento del livello degli apprendimenti), fase questa in cui le risorse erano connesse al raggiungimento di finalità per le quali venivano definiti strumenti di monitoraggio utili ad intervenire sugli scostamenti.

Più di recente, per effetto della pandemia da Covid-19, il tema delle risorse ha subito un'ulteriore evoluzione marcata soprattutto dall'incremento notevole di disponibilità di finanziamenti, perlopiù vincolati, che hanno assunto le forme diverse dei PON, degli stanziamenti straordinari e più di recente del PNRR.

La spinta europea per la ripresa e lo sviluppo economico dei Paesi membri dell'UE ha comportato un "metodo di risultato e di evidenza" delimitabile e quantificabile attraverso la previsione di *milestone* e *target* vincolanti, secondo un assioma che farebbe sintesi tra i tradizionali due canali di finanziamento europei, quello delle "competenze" (PON FSE) e quello per l'"infrastruttura (PON FESR), in modo da integrare il miglioramento degli esiti alla quantità di spazi allestiti per esperienze di didattica innovata e al numero di persone che li frequentano.

Senza entrare nel merito di alcune questioni che pur meriterebbero di essere approfondite quali, a titolo di esempio, la rapida successione con la quale questi consistenti interventi si susseguono causando un fisiologico ritardo nel procedimento, in contesti scolastici non sempre adeguatamente preparati a gestire un flusso considerevole di risorse (la cui destinazione presume peraltro competenze specialistiche, tecniche e settoriali), portiamo l'attenzione su alcuni fenomeni connessi a questo mutante contesto.

La via italiana dinnanzi la crisi planetaria, in linea con quella europea, è stata di ampliare gli stanziamenti in favore delle scuole, nella convinzione che strategicamente la scelta potesse confarsi a due obiettivi. Un primo beneficio a breve termine, poiché i forti investimenti nell'infrastruttura edile, tecnologia e digitale, oltre a rappresentare un potente volano di innovazione della pubblica amministrazione, offrono una occasione imperdibile per la ripresa dell'economia. Più a lungo termine e più "pedagogicamente" ci si pone l'obiettivo di innovare la didattica e sviluppare competenze adeguate alle attese dei nuovi ambiti tecnologici e scientifici in rapido progresso.

Si è trattato, insomma, di una scelta nella quale coesiste una motivazione diciamo "etica" accanto ad una più "pratica", di matrice economica, di supporto alla coesione sociale. Scelta comunque ispirata al valore e alla centralità della scuola, fucina di futuro, in un momento storico opaco, al quale le comunità educanti sono state chiamate a rispondere attraverso una progettualità rigorosa e fortemente orientata, si è detto, all'efficacia dei risultati, con un forte ancoraggio anche nella dimensione qualitativa, essendo rivolta a lottare

contro la dispersione e a promuovere competenze in ambiti professionali orientati alle professioni del futuro.

Quindi oggi, alla tradizionale distribuzione di risorse di funzionamento generale e didattico (MOF) e ai fondi *on demand*, che la scuola ottiene sulla base di progetti sottoposti alla valutazione di organi sovraordinati che ne stabiliscono l'ammissibilità finanziaria, si affiancano i copiosi investimenti del PNRR la cui natura vincolante e prescrittiva non collide con l'autonomia delle scuole che non può intendersi quale libertà di rifiutare le risorse, piuttosto come suo efficace esercizio nella dimensione funzionale, organizzativa e didattica. Infatti, un mutamento rilevante nel processo di gestione delle risorse è proprio il superamento della "facoltatività" per una obbligatorietà delle stesse, da cui discendono precise responsabilità sancite nell'accordo di concessione.

Le risorse, dunque, oltre a un "vincolo di destinazione" (MOF), assumono anche un "vincolo di risultato" teso a prevenire il rilevante danno economico derivante dall'esclusione sociale e lavorativa sofferto dal Paese, a fronte dell'investimento sull'istruzione e sulla formazione di ciascuno. Oculatezza e razionalizzazione peraltro dettate dal quadro in cui si inserisce il PNRR, quel *Next Generation EU* che vincola i Paesi membri al raggiungimento di *milestone* e *target*, pena la rifusione delle risorse che diventerebbero "debito" per l'Italia.

Concludendo, possiamo individuare alcuni fenomeni in atto in tema di origine e gestione delle risorse.

Un primo aspetto, che si inserisce nel più ampio processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione, riguarda il fatto che all'aumento considerevole delle risorse si stia accompagnando la definizione di una infrastruttura telematica finalizzate a snellire e velocizzare le procedure nel rispetto dei principi di trasparenza e legalità, costituita da reti di piattaforme inter-operanti che permettono, attraverso *template* pre-concepiti, di gestire tutte le fasi e raccogliere dati e informazioni per i pluriqualeficati controlli (quelli dell'Autorità di gestione sull'effettivo impiego delle risorse, o quelli dell'ANAC, attraverso, a titolo di esempio il FVOE).

si è osservato, inoltre, un ampliamento dei canali di investimento. I fondi pubblici vincolati, che assumono carattere di emergenza e straordinarietà, ancorati al raggiungimento di obiettivi connessi allo sviluppo di competenze attraverso azioni "misurabili", si aggiungono agli strumenti di reperimento delle risorse che già il

Regolamento contabile della scuola, aggiornato nel 2018 (D. Interm. 129 del 2018), aveva esplicitamente codificato: erogazioni volitive, *crowdfunding*, sponsorizzazioni, attività per conto terzi, integrano le previe modalità già previste (erogazioni liberali delle famiglie, borse di studio, eredità, donazioni, legati).

Nella direzione della piena attuazione all'autonomia, anche finanziaria, prevista dalla Legge 107 del 2015, il Regolamento del 2018 semplifica e velocizza i processi di gestione amministrativa e contabile dopo circa un ventennio di vigenza del Regolamento risalente al 2001. Quest'ultimo era segnato da forti anacronismi e limiti applicativi, soprattutto in tema di attività negoziale. Risultavano superate alcune previsioni rispetto ai limiti di spesa e alle procedure di acquisto stridenti con le previsioni del codice dei contratti intanto varato (D.Lgs 50 del 2016), che nel corso degli anni erano state innovate nelle tipologie, negli strumenti elettronici di acquisizione e nelle stazioni di committenza obbligatorie (Legge di stabilità n. 228 del 2012). La novella del 2018, sulla quale sono intervenuti decreti finalizzati ad innalzare provvisoriamente le soglie dell'affidamento diretto (D.L. 76 del 2020 e D.L. 77 del 2021) ha facilitato dunque la più rapida e più efficace gestione degli stanziamenti straordinari della pandemia finalizzati alla garanzia della sicurezza, alla ripresa della socialità e alla predisposizione di ambienti di apprendimento dotati delle strumentazioni necessarie ad una didattica integrata al digitale.

Pur necessitando di un ulteriore aggiornamento alle previsioni del novellato Codice dei Contratti (D.Lgs 36 del 2023), il Regolamento ha il merito di aver dato impulso ad una gestione delle risorse economiche pragmatica e basata sulle evidenze in cui si riscontra da un lato la certezza di chiari meccanismi di erogazione e dall'altra la chiara definizione, si è detto, delle possibilità del loro reperimento anche attraverso l'azione proattiva della scuola.

Proprio l'eterogeneità delle fonti di finanziamento ha posto l'accento sul tema del monitoraggio e della rendicontazione.

Accanto al controllo di gestione finalizzato alla verifica del corretto impiego delle risorse (*accountability*), è oggi fondamentale, in un'ottica di trasparenza, partecipazione e responsabilità del patrimonio comune, rendere conto di come le risorse sono state utilizzate per raggiungere gli obiettivi dichiarati. Sarà necessario dimostrare come l'impegno assunto con la comunità scolastica è onorato dalla scuola che interpreta il contesto, intercetta bisogni, progetta e realizza un'offerta di istruzione, educazione e formazione che contemperi i principi di efficacia, efficienza, economicità, risultato, successo formativo, valorizzazione, benessere e inclusione sociale.