

LA GESTIONE CONTABILE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE:

cenni sui caratteri generali delle aziende pubbliche di erogazione di prestazioni didattico-educative ai sensi dello schema di decreto interministeriale che introduce la bozza di regolamento sulla gestione finanziaria, patrimoniale e contabile soggetta alle modifiche che scaturiranno dagli incontri con le organizzazioni sindacali, dall'acquisizione dei prescritti pareri e dalla consultazione generale col mondo della scuola attivata sulla rete intranet del Ministero a partire dal 21 gennaio 2000.

di Nicola Miglietta, *dottore commercialista*
Centro Studi Logos

Premessa.

Come noto, a norma dell'art.21 della Legge 15 marzo 1997, n.59 e del D.P.R. 18 giugno 1998, n.233, a partire dal 1° settembre 2000 un gran numero di istituzioni scolastiche riceveranno l'attribuzione della personalità giuridica ed autonomia, e per questi soggetti è pronto il regolamento per la gestione amministrativo contabile, la cui bozza, disponibile in rete nel sito www.istruzione.it/argomenti/autonomia/documenti, è oggetto di approfondimenti, studi e dibattiti al fine di ampliare il grado di conoscenza di una normativa che è destinata a giocare un ruolo molto importante nell'ambito dello sviluppo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche italiane.

Al fine di analizzare costruttivamente lo schema di decreto, si propone una breve digressione finalizzata all'inquadramento delle istituzioni scolastiche sotto il profilo ragioneristico.

Le aziende di erogazione pubbliche: il caso delle istituzioni scolastiche.

In termini di ragioneria pubblica possiamo ricondurre le caratteristiche generali, gli obblighi e gli adempimenti di natura amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche a quelle/i delle cosiddette aziende di erogazione.

Volendo classificare le aziende secondo la finalità perseguita nell'ambito dell'esercizio dell'attività istituzionale possiamo sinteticamente evidenziare:

- aziende di produzione, generalmente lucrative, hanno come finalità il soddisfacimento indiretto dei bisogni umani;
- aziende di erogazione, dette anche aziende di consumo, hanno come scopo il soddisfacimento diretto dei bisogni umani attraverso l'impiego di ricchezza che può pervenire da diverse fonti;
- aziende di erogazione composte (o miste), organismi economici in cui accanto all'attività erogativa si riscontra un'attività di produzione per lo più strettamente connessa con la prima, che si avvale in alcuni casi di essa per ricavare i mezzi di consumo.

Tali aziende, secondo la natura giuridica del loro soggetto, si distinguono in:

- aziende di erogazione pubbliche
- aziende di erogazione private

Le aziende di erogazione pubbliche si suddividono in due gruppi fondamentali:

- enti territoriali, cui fanno parte oltre allo Stato, Regione, Province e Comuni
- enti istituzionali, tra cui inseriamo l'istituzione scolastica

Tutte le istituzioni sono dotate di un patrimonio, inteso come complesso di beni a disposizione del soggetto per il conseguimento delle proprie finalità.

Sotto il profilo qualitativo, quello cioè delle caratteristiche dei beni, il patrimonio si riassume nelle seguenti categorie:

- beni da reddito (terreni fabbricati etc,)
- beni d'uso durevole (mobili attrezzature etc)
- beni di consumo (cancelleria alimentari etc)
- attività finanziarie (dotazione di cassa o banca)

Sotto il profilo quantitativo occorre valutare tale complesso di beni al fine di determinare il cosiddetto patrimonio netto.

I criteri di valutazione del patrimonio e l'inventario.

Con riferimento ai beni da reddito, ai beni d'uso durevole ed a quelli di consumo i criteri di valutazione non si discostano da quelli relativi ed applicabili per le aziende di produzione; i riferimenti più comuni richiamano infatti il costo d'acquisto (costo storico, eventualmente rivalutato), la capitalizzazione del reddito netto (nel caso di beni acquisiti a titolo gratuito) ovvero la stima o costo del valore corrente.

I crediti ed i debiti di finanziamento si valutano al loro valore nominale.

Un approfondimento meriterebbero le imprese di pertinenza di aziende di erogazione, presenti nei casi in cui all'azienda di puro consumo sia stata affiancata un'attività di tipo produttivo, ma in questa sede ricordiamo unicamente l'evidenziazione del capitale investito da riportare nello stato patrimoniale.

La situazione finanziaria ed i preventivi finanziario, economico e patrimoniale.

Nel corso della gestione relativa all'esercizio finanziario i movimenti di entrata ed uscita passano attraverso varie fasi:

FASI DELLE ENTRATE

Previsione = stima delle entrate da riscuotere

Accertamento = momento giuridico in cui nasce il diritto a riscuotere

Riscossione = momento in cui avviene l'effettivo incasso delle somme accertate, preceduta dall'emissione di un documento di autorizzazione detto reversale

Versamento = avviene solo nel caso in cui la riscossione sia avvenuta tramite esattore

FASI DELLE USCITE

Previsione = stima delle uscite

Impegno = fase giuridica in cui nasce l'obbligo di pagamento per l'azienda

Liquidazione = completamento della fase dell'impegno determinando in via definitiva somma e scadenza

Ordinazione = autorizzazione al pagamento attraverso l'emissione di un mandato

Pagamento = fase materiale in cui avviene l'esborso

E' chiaro che con riferimento ad uno specifico periodo amministrativo è possibile determinare un risultato finanziario di competenza ed un risultato finanziario di cassa.

Pertanto avremo:

- risultato finanziario di competenza = differenza algebrica delle entrate e delle uscite considerate nella fase dell'accertamento e dell'impegno
- risultato finanziario di cassa = differenza algebrica delle entrate e delle uscite considerate nella fase della riscossione e del pagamento

Qualora entrate ed uscite, alla chiusura di un esercizio finanziario, non abbiano terminato il ciclo esaminato, si determina la manifestazione di situazioni creditorie e debitorie, che prendono il nome di residui.

Avremo:

- residui attivi, allorquando le entrate accertate in un certo periodo non sono state ancora rimosse o versate
- residui passivi, allorquando le uscite impegnate nel periodo amministrativo non sono state ancora pagate

L'insieme del fondo di cassa e dei residui attivi e passivi prende il nome di situazione finanziaria.

$F.DO DI CASSA FIN. = F.DO CASSA INIZ. + RISCOSSIONI - PAGAMENTI$

$RISCOSSIONI - PAGAMENTI = AVANZO(DISAV.) FINANZIARIO DI CASSA$

SITUAZIONE FINANZIARIA AL 31/12/..	
Fondo di cassa al 31/12	(Deficienza di cassa)
Residui attivi al 31/12	Residui passivi al 31/12
DISAVANZO	AVANZO

La previsione è la prefigurazione delle operazioni che caratterizzeranno l'attività futura della gestione e nelle aziende di erogazione riveste un'importanza fondamentale in quanto da essa dipende la salvaguardia dell'equilibrio finanziario dell'azienda stessa.

Il preventivo o bilancio di previsione risponde quindi alle esigenze intrinseche di programmazione della gestione per l'organo amministrativo e a quelle di controllo antecedente di merito per l'autorità tutoria.

In base al contenuto distinguiamo tre tipi di preventivo:

- 1°) **preventivo finanziario**, che contiene la previsione delle entrate e delle uscite finanziarie (effettive, per movimento di capitali e per partite di giro) di un determinato periodo amministrativo.

Tale preventivo può concretizzarsi in

- preventivo finanziario **di competenza**, che indica le entrate che si prevede di accertare e le uscite che si prevede di impegnare nel corso di un dato periodo amministrativo, indipendentemente dalla loro effettiva riscossione o pagamento
- preventivo finanziario **di cassa**, che accoglie le previsioni di riscossione e pagamento, indipendentemente dalla competenza (possono essere quindi riscossioni o pagamenti sia in conto competenza sia in conto residui)

Volendo schematizzare il contenuto dei preventivi sopracitati avremo che:

PREVENTIVO FINANZIARIO DI COMPETENZA (PURA)	
Entrate da accertare	Uscite da impegnare
- entrate effettive	- uscite effettive
- entrate per movimento di capitali	- uscite per movimento di capitali
- entrate per partite di giro	- uscite per partite di giro
(DISAVANZO DI COMPETENZA)	AVANZO DI COMPETENZA

PREVENTIVO FINANZIARIO DI COMPETENZA (MISTA)	
AVANZO PRESUNTO INIZIALE	(DISAVANZO PRESUNTO INIZIALE)
Entrate da accertare	Uscite da impegnare
- entrate effettive	- uscite effettive
- entrate per movimento di capitali	- uscite per movimento di capitali
- entrate per partite di giro	- uscite per partite di giro
(DISAVANZO FINALE PREVISTO)	AVANZO FINALE PREVISTO

PREVENTIVO FINANZIARIO DI CASSA

Fondo iniziale di cassa presunto

Entrate da incassare

- entrate effettive
- entrate per movimento di capitali
- entrate per partite di giro

in c/competenza o

in c/residui

Uscite da pagare

- uscite effettive
- uscite per movimento di capitali
- uscite per partite di giro

in c/competenza o

in c/residui

Fondo finale di cassa previsto

- 2°) **preventivo economico**, che contiene la predeterminazione di rendite proventi spese ed oneri di competenza del futuro esercizio
- 3°) **preventivo patrimoniale**, che contiene le previste variazioni degli elementi attivi, passivi e di netto patrimoniale

Vediamo ora di passare all'esame delle caratteristiche fondamentali della bozza di regolamento che disciplina la nuova gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche.

L'analisi sarà articolata attraverso l'esame dei seguenti temi:

1 La gestione finanziaria

2 La gestione patrimoniale

3 Le scritture contabili e la contabilità informatizzata

4 Il processo di controllo della regolarità amministrativa e contabile

La gestione finanziaria

La previsione del decreto, che la gestione finanziaria e amministrativo contabile delle istituzioni scolastiche si esprima in termini di cassa, rappresenta senza alcun dubbio la novità più rilevante di cui andremo ad analizzare le caratteristiche principali.

Tale previsione sposta di fatto la gestione amministrativo-contabile dalla cosiddetta “competenza” alla “cassa”.

Tralasciando gli aspetti sostanziali che deriveranno dalla previsione di tale modifica, limitiamoci ad evidenziare ciò che formalmente viene ad essere oggetto di variazione. Abbiamo esaminato come sia il momento giuridico, in cui la previsione considera l’entrata e l’uscita, a determinare la forma del bilancio, inteso come documento di rappresentazione sintetica della gestione contabile amministrativa dell’azienda di erogazione. Tale forma di bilancio passa dunque dalla competenza alla cassa.

Il bilancio di cassa deve rispettare i principi di:

Trasparenza (il bilancio deve cioè essere chiaro ed intellegibile)

Annualità (il periodo di riferimento comprende un anno solare)

Universalità (tutte le entrate e le uscite debbono obbligatoriamente essere inserite nel bilancio ed è fatto divieto di gestire fuori dal bilancio alcun tipo di partita)

Integrità (entrate ed uscite debbono essere imputate nel bilancio senza riduzione)

Unità (il bilancio deve rispettare le reali condizioni finanziarie dell’istituzione scolastica)

Veridicità (il bilancio non deve contenere entrate o uscite false)

equilibrio finanziario (non è ammesso il disavanzo, indice di squilibrio economico)

E’ fatto divieto di gestire le cosiddette partite fuori bilancio.

L’esercizio finanziario

L’esercizio finanziario è il periodo preso come riferimento per la formalizzazione del bilancio di cassa ed ha inizio il 1° gennaio e termina il 31 dicembre di ogni anno

Il programma annuale

Tutta l'attività finanziaria dell'istituzione scolastica è svolta sulla base di un programma che viene elaborato ogni anno dal "dirigente scolastico" entro il 31 ottobre, deliberato da parte del Consiglio di Istituto entro il 20 dicembre e che contiene gli obiettivi da realizzare e la destinazione delle risorse in coerenza con le previsioni del P.O.F. (piano di offerta formativa)

Tale programma, realizzato dal dirigente attraverso un'attività di gestione, si articola, sotto il profilo dei suoi riflessi finanziari di entrata e di uscita, nella

- riscossione delle entrate
- liquidazione delle uscite

Il conto consuntivo

Il documento che riassume la gestione amministrativo-contabile dell'esercizio si chiama conto consuntivo.

Il conto consuntivo si compone di:

- situazione di cassa, che espone i risultati della gestione finanziaria dell'attività scolastica, con specifico riferimento all'attuazione del programma annuale, riportando la consistenza della cassa all'inizio dell'esercizio (FONDO DI CASSA INIZIALE), gli incassi ed i pagamenti complessivamente fatti nel corso dell'esercizio (RISCOSSIONI – PAGAMENTI) e il saldo della cassa alla chiusura dell'esercizio (FONDO DI CASSA FINALE)
- situazione patrimoniale, che indica la consistenza delle attività e delle passività all'inizio e al termine dell'esercizio, oltre alle relative variazioni; trovano altresì collocazione in tale situazione i totali complessivi dei debiti e dei crediti oltre ai residui (totale delle somme non utilizzate nel corso dell'esercizio ma che restano comunque vincolate alla realizzazione dei progetti in corso)
- prospetto delle spese per il personale e per i contratti d'opera, che ne evidenzia la consistenza numerica
- prospetto sintetico dei risultati economici della gestione

Il conto consuntivo, predisposto entro il 15 marzo deve passare l'esame del collegio dei revisori dei conti (di cui ci occuperemo più avanti); il Consiglio di Istituto deve approvarlo entro il 30 aprile e qualora lo faccia in difformità del parere espresso dal Collegio dei Revisori, deve trasmetterlo entro il 15 maggio all'Ufficio Scolastico Regionale per l'adozione dei provvedimenti di competenza.

Un'importante previsione particolare della bozza di regolamento concerne le

1) Aziende agrarie e aziende speciali

Nell'ambito del programma annuale è previsto uno specifico progetto che riguarda l'eventuale gestione dell'azienda agraria o speciale annessa all'istituzione scolastica. La gestione deve essere condotta secondo i criteri del rendimento economico, soddisfacendo cioè i principi di

Efficacia

Efficienza

Economicità

Le SCRITTURE CONTABILI di tali strutture sono distinte da quelle dell'istituzione scolastica e vengono tenute con il metodo della partita doppia e attraverso la tenuta compilazione dei registri e libri ausiliari che le attività richiedono; in relazione al volume e alle capacità produttive si può prevedere un servizio di cassa autonomo da quello dell'azienda di erogazione.

L'utile prodotto va accantonato in un apposito fondo e serve alla copertura di perdite future, ad investimenti, o a finanziamenti dell'istituzione scolastica.

Al termine dell'esercizio deve essere redatto un RENDICONTO che deve dare la dimostrazione della gestione finanziaria e si compone di:

STATO PATRIMONIALE

CONTO ECONOMICO

2) Attività e servizi per conto terzi

Sulla base di motivazioni didattiche i laboratori delle istituzioni scolastiche possono essere anche utilizzati per svolgere attività e servizi per conto di terzi.

La gestione economica di dette attività deve essere tenuta separatamente da quella dell'istituzione scolastica, e deve destinare, oltre a eventuali eccedenze, una quota a titolo di rimborso delle spese generali e del deperimento delle attrezzature all'istituzione scolastica stessa.

Questo tipo di attività è naturalmente trattato sotto il profilo fiscale e tributario con le stesse modalità previste per le attività relative alle aziende di produzione.

3) Istituzioni scolastiche con attività convittuale

Questo tipo di gestione rientra a tutti gli effetti nel programma annuale, quando previsto, e deve essere inserito in una scheda finanziaria illustrativa delle entrate e delle uscite relative a tale attività.

Il principio che deve caratterizzare la gestione è quello dell'economicità; qualora si venissero a determinare squilibri finanziari, persistenti oltre tre esercizi finanziari, la gestione non potrebbe più proseguire.

La gestione patrimoniale

Il patrimonio dell'istituzione scolastica è rappresentato da beni immobili e mobili ai sensi di quanto previsto dalle norme del codice civile.

La descrizione analitica del patrimonio dell'istituzione scolastica è descritta nell'INVENTARIO

L'inventario, il valore dei beni e la loro eliminazione

Tutti i beni di appartenenza dell'istituzione scolastica debbono essere annotati cronologicamente attraverso l'utilizzo di una numerazione progressiva nel relativo inventario.

Dall'inventario debbono risultare:

- elementi atti a stabilire la provenienza dei beni
- luogo in cui si trovano
- quantità e numero
- stato di conservazione
- valore e/o rendita eventuale

Il numero con il quale ogni singolo oggetto è stato iscritto nell'inventario è anche quello con il quale il bene è stato fisicamente contrassegnato, al fine di renderne agevole l'identificazione in qualsiasi momento si presentasse questa esigenza.

Per quanto riguarda:

- beni immobili
- beni di valore ed interesse storico e artistico
- libri e materiale bibliografico
- valori mobiliari

la descrizione deve trovare spazio in inventari separati.

La periodicità minima per la ricognizione dei beni e la loro rivalutazione è rispettivamente di cinque e dieci anni.

Il valore è determinato in origine dal prezzo indicato in fattura o dal costo per i beni prodotti direttamente dall'istituto o da una stima per le donazioni e simili.

Il materiale mancante dall'inventario deve essere cancellato ed eventualmente reintegrato qualora sia accertabile una responsabilità di perimento del bene stesso; in caso di furto la prassi da seguire è quella normale della denuncia all'autorità di pubblica sicurezza.

Le scritture contabili e la contabilità informatizzata

I documenti contabili che le istituzioni scolastiche debbono obbligatoriamente tenere sono:

- 1) il giornale di cassa, dove vengono annotate cronologicamente tutte le entrate e le uscite nella loro forma di riscossione e pagamento, nel giorno in cui sono emesse le relative reversali e i mandati
- 2) le schede finanziarie dei progetti, allegate al programma annuale
- 3) il registro del conto corrente postale
- 4) gli inventari
- 5) il registro delle piccole spese
- 6) il registro dei contratti stipulati a norma dell'art.25 comma 3 (attività negoziale prevista nell'ambito dell'autonomia, anche attraverso la costituzione e la partecipazione a consorzi costituiti nella forma della società a responsabilità limitata)

Tutti i documenti sopracitati possono essere tenuti attraverso l'utilizzo di strumenti automatizzati o a fogli mobili.

Le pagine in ogni caso debbono essere numerate, timbrate dall'istituzione scolastica e siglate dal dirigente dell'istituto.

Il Ministero della pubblica istruzione predispone, nell'ambito del proprio sistema informativo, un pacchetto applicativo per la tenuta dei registri e l'esercizio degli adempimenti previsti dal decreto, da utilizzarsi attraverso tecnologie informatiche.

Tale pacchetto prende il nome di **CONTABILITA' DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE** e consente di produrre:

- 1) **PROGRAMMA ANNUALE E SCHEDE FINANZIARIE RELATIVE AI PROGETTI**
- 2) **GIORNALE DI CASSA**
- 3) **ELENCO ANALITICO DELLE RISCOSSIONI E DEI PAGAMENTI**
- 4) **RILEVAZIONI DEI COSTI**
- 5) **REGISTRO DI CONTO CORRENTE POSTALE**
- 6) **REGISTRO DELLE PICCOLE SPESE**
- 7) **REGISTRO DEI CONTRATTI**
- 8) **CONTO CONSUNTIVO E RELATI ALLEGATI**
 - situazione di cassa,
 - situazione patrimoniale,
 - prospetto delle spese per il personale e per i contratti d'opera, che ne evidenzia la consistenza numerica
 - prospetto sintetico dei risultati economici della gestione
- 9) **GLI INVENTARI**

Attraverso l'utilizzo del pacchetto applicativo CONTABILITA' DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE possono essere velocemente individuati i fornitori dei beni e servizi e le posizioni debitorie e creditorie, nonché tutti i flussi di cassa distinti per tipologia di realizzazione ed una loro analisi.

L'ausilio di una procedura informatizzata permette anche al collegio dei revisori (di cui diremo in seguito) di poter standardizzare con una certa efficacia alcune delle procedure di controllo e verifica della gestione amministrativo-contabile dell'istituzione stessa.

Per quanto riguarda la gestione delle aziende e agrarie e speciale, è permesso l'utilizzo di programmi contabili presenti sul mercato.

Il processo di controllo della regolarità amministrativa e contabile

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286 regola i controlli di regolarità amministrativa demandati ad un Collegio di Revisori dei Conti che viene nominato dall'Ufficio Scolastico Regionale.

Il Collegio dei Revisori è composto da tre membri la cui designazione avviene da parte di:

- Ministero della Pubblica istruzione, 1 membro
- Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica
Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, 1 membro
- Enti locali (d'intesa), 1 membro

I componenti del Collegio (che risulta validamente costituito anche in mancanza della designazione di un membro) eleggono nel loro ambito un Presidente; durano in carica tre anni, salvo riconferma che nello stesso ambito territoriale può avvenire una sola volta.

I poteri di ispezione vigilanza e controllo

Tutta la gestione e l'azione amministrativa è verificata dal Collegio dei revisori che vigila in particolare sulla sua

LEGITTIMITA'
REGOLARITA'
CORRETTEZZA

Il programma annuale viene messo a confronto con le risultanze delle scritture contabili per verificarne la legittimità e la regolarità, in conformità alla coerenza dell'impiego delle risorse ricevute.

Oggetto di analisi approfondita è il CONTO CONSUNTIVO; essendo questo il documento che riassume tutta la gestione amministrativo contabile.

Da tale controllo scaturisce infatti una relazione contenente:

- 1) informazioni sulla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale
- 2) situazione dell'utilizzo delle risorse con specifico riferimento ai progetti formativi
- 3) i risultati della gestione finanziaria e patrimoniale
- 4) parere generale sul conto consuntivo con particolare riferimento alla sua corrispondenza con le scritture contabili dell'istituzione scolastica
- 5) tabelle di rilevazione dei costi (personale, strumenti e servizi esterni) con riferimento alle attività ed ai progetti realizzati dall'istituto, ed altre notizie ancora

Conclusione.

Alla luce di quanto esposto ed in considerazione dell'imminente entrata in vigore delle istruzioni generali contenute nel regolamento analizzato, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 12 comma 4 del D.P.R. 8 marzo 1999, sarebbe opportuno coordinare nel più breve tempo possibile i risultati delle sperimentazioni ottenuti, al fine di poter introdurre nel più efficace dei modi la modifica strutturale dell'impostazione di bilancio di competenza a quella di cassa, con criteri di formazione omogenei e chiari.

In conclusione ed esclusivamente sotto il profilo tecnico-contabile di osservazione delle soluzioni adottate, si rilevano quelle che sono, a parere di chi scrive, le difficoltà da risolvere nel futuro prossimo:

- 1) formazione e interiorizzazione delle modifiche contabili, anche e soprattutto per le competenze che ne derivano in termini di concretizzazione di tutto quanto previsto dal nuovo regolamento
- 2) garantire i criteri di efficacia, efficienza ed economicità attraverso l'utilizzo del nuovo bilancio di cassa
- 3) prevenire le eventuali distorsioni che la dinamica del bilancio di cassa può comportare (quali ad esempio possono essere le anticipazioni o le posticipazioni del fenomeno dei pagamenti)
- 4) gestire il controllo delle responsabilità con preciso riferimento agli strumenti della gestione amministrativo-contabile