

# Genitori come revisori dei conti?

di Cinzia Olivieri

## Problemi irrisolti e nuovi problemi

Don Milani affermava: *“La scuola ha un problema solo. I ragazzi che perde”*. Sebbene la dispersione resti a tutt’oggi un fenomeno preoccupante (1) e insoluto, sembra prevalere invece l’apprensione per un diverso problema della scuola: *“i soldi che perde”*. Così la pubblicazione, in maggio, del Massimario dei rilievi ispettivi più significativi formulati nel corso dell’esercizio 2010 dalla Ragioneria generale dello Stato (2) riporta l’attenzione dei *media* su due tematiche molto discusse: contributi ‘volontari’ e residui attivi (3). Il documento evidenzia infatti che gli ispettori hanno rilevato in numerosi casi *“l’indebito accollo alle famiglie degli alunni di contributi dovuti in forma obbligatoria dagli istituti”* in violazione della legge 296/2006, comma 622 e del d.lgs. 226/2005, artt. 28, comma 1 e 30, comma 2, che modificano il periodo di obbligatorietà dell’istruzione ribadendo il principio della gratuità. Non sembrano pubblicati analoghi dati per gli anni precedenti al 2010 ma, poiché la questione è ormai annosa, sarebbe interessante sapere se esistono rilievi pregressi di identico contenuto o se quelli attuali costituiscono l’effetto delle recenti polemiche sollevate in merito proprio dai genitori.

## La querelle sui contributi volontari

Si è ripetutamente dibattuto sull’argomento, approfondendone anche l’aspetto normativo (4).

- 1) G. MEREGETTI, *Cosa fanno i prof per limitare la fuga dalle classi?*, 25 maggio 2011, <http://www.ilsussidiario.net/News/Educazione>.
- 2) *Massimario dei rilievi ispettivi anno 2010*, in: <http://www.rgs.mef.gov.it>.
- 3) Ragioneria di Stato: *“Illegittimo chiedere contributi alle famiglie”* in: <http://www.ilmessaggero.it> e <http://www.orizzontescuola.it>.
- 4) C. OLIVIERI, *Contributo scolastico: obblighi, trasparenza, buone pratiche e opportunità,*

Nel gennaio 2001, in un’intervista al quotidiano *“La Stampa”* (5), Giovanni Biondi, capo dipartimento per le risorse umane e finanziarie del Ministero dell’Istruzione, aveva ribadito la legittimità della sola richiesta di contributo in forma volontaria per l’ampliamento dell’offerta formativa, stante la mancanza di capacità impositiva delle scuole, annunciando segnalazioni del Ministero agli Uffici Scolastici Regionali e l’adozione di provvedimenti per le scuole che, contravvenendo a tali indicazioni, ‘ci marciassero’ non solo non esplicitando la natura ‘volontaria’ del contributo ma persino dichiarando l’importo ‘dovuto’ ovvero comunicando la richiesta con modalità tali per cui le famiglie si sentano obbligate a pagare, a maggior ragione dal momento che nonostante i tagli generalizzati, non tutte le scuole lo richiedono (6).

Valorizzando il ruolo delle famiglie, non solo la richiesta di contributi deve perciò essere motivatamente deliberata dal consiglio di istituto, ma occorre altresì che sia resa nota la natura volontaria e concordato il vincolo di destinazione. Sembra quindi che siano state mantenute le promesse di verifiche e sanzioni, ma non altrettanto quelle di maggiore condivisione e trasparenza.

in *“Rivista dell’Istruzione”*, n. 3/2011, Maggioli, Rimini.

- 5) F. AMABILE, *Scuole, la carta igienica non si paga*, in: <http://www.lastampa.it>. A.M. BELLESIA, *Contributi ‘obbligatoriosi’? Evitare gli abusi e migliorare la comunicazione*, in: <http://www.tecnicaldellascuola.it>.
- 6) A. CAMILLI, *Genitori, non dovete pagare. Il Ministero contro le scuole che ci ‘marciano’ coi ‘contributi’*, in: <http://www.blitzquotidiano.it>. Gelmini. *Ultimatum ai presidi: ‘troppi soldi spillati ai genitori’*, da *Giorno/Resto/Nazione*, 25 marzo 2010, in: <http://rassegna.governo.it>.

Rivista  
dell’istruzione  
4 - 2011

Pratiche  
dell’autonomia

*Si è acceso un forte dibattito sulla natura dei contributi finanziari delle famiglie alla scuola. Ne è uscita confermata la natura volontaria dei versamenti*

*Le norme  
che si sono  
susseguite,  
dagli anni '20  
ad oggi  
si riferiscono  
alle regole  
della contabilità  
dello Stato,  
ma non offrono  
un sicuro  
orientamento  
in materia*

**Regio Decreto n. 827 del 1924**

*Titolo III - Dell'anno finanziario, del bilancio di previsione e del rendiconto generale  
Capo IV - residui attivi e passivi e variazioni ai medesimi*

Art. 152 - Le entrate accertate e non riscosse e le spese legalmente impegnate, liquidate, ordinate e non pagate, costituiscono i residui attivi e passivi di un esercizio. Essi sono compresi tra le attività e passività del tesoro. Le somme dei residui attivi e passivi che risultano accertate alla chiusura delle scritture, sono trasportate in quelle dell'esercizio nuovo ai capitoli corrispondenti, in sedi separate dalle competenze del medesimo, fermo il disposto dell'ultimo comma del precedente art. 144 nel caso in cui non esista un capitolo corrispondente nel nuovo bilancio.

Art. 153 - Le entrate previste nel bilancio, che non sono state accertate nel rendiconto, e le spese previste che non sono state ordinate o impegnate vengono indicate nel rendiconto stesso rispettivamente come minori entrate o economie in confronto agli stanziamenti.

Art. 154 - In nessun caso si può inscrivere fra i residui degli anni decorsi alcuna somma in entrata o in spesa, che non sia stata compresa fra le competenze degli esercizi anteriori. Nelle scritture delle amministrazioni deve tenersi conto distinto degli esercizi da cui provengono i residui attivi e passivi.

**Legge 296/2006, comma 622**

L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni. Resta fermo il regime di gratuità ai sensi degli articoli 28, comma 1, e 30, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226.

**D.lgs. 226/2005, artt. 28, comma 1, e 30, comma 2**

*Art. 28 - Gradualità dell'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione*

1. A partire dall'anno scolastico e formativo 2006/2007 e fino alla completa attuazione del presente decreto il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, di cui al decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, ricomprende i primi tre anni degli istituti di istruzione secondaria superiore e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale realizzati sulla base dell'accordo-quadro in sede di Conferenza unificata 19 giugno 2003. Per tali percorsi sperimentali continuano ad applicarsi l'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni 15 gennaio 2004 e l'accordo in sede di Conferenza Unificata 28 ottobre 2004.

*Art. 30 - Norme finanziarie*

2. Nell'ambito delle risorse di cui al comma 1, sono destinati: per l'anno 2006, euro 30.257.263 e, a decorrere dall'anno 2007 euro 15.771.788 alle assegnazioni per il funzionamento amministrativo-didattico delle istituzioni scolastiche; per l'anno 2006 euro 6.288.354 e a decorrere dall'anno 2007 euro 18.865.060, per le spese di personale. È destinata, altresì, alla copertura del mancato introito delle tasse scolastiche la somma di euro 8.384.622 a decorrere dall'anno 2006.

**Legge 11 gennaio 1996, n. 23. Art. 3 - Competenze degli enti locali**

1. In attuazione dell'articolo 14, co. 1 della legge 8 giugno 1990, n. 142, provvedono alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici:

a) i comuni, per quelli da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie;  
b) le province, per quelli da destinare a sede di istituti e scuole di istruzione secondaria superiore, compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, di conservatori di musica, di accademie, di istituti superiori per le industrie artistiche, nonché di convitti e di istituzioni educative statali.

2. In relazione agli obblighi per essi stabiliti dal comma 1, i comuni e le province provvedono altresì alle spese varie di ufficio e per l'arredamento e a quelle per le utenze elettriche e telefoniche, per la provvista dell'acqua e del gas, per il riscaldamento e ai relativi impianti.

3. Per l'allestimento e l'impianto di materiale didattico e scientifico che implichi il rispetto delle norme sulla sicurezza e sull'adeguamento degli impianti, l'ente locale competente è tenuto a dare alle scuole parere obbligatorio preventivo sull'adeguatezza dei locali ovvero ad assumere formale impegno ad adeguare tali locali contestualmente all'impianto delle attrezzature.

4. Gli enti territoriali competenti possono delegare alle singole istituzioni scolastiche, su loro richiesta, funzioni relative alla manutenzione ordinaria degli edifici destinati a uso scolastico. A tal fine gli enti territoriali assicurano le risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni delegate.

**Decreto interministeriale 44/2001**

Art. 2 - 8. L'approvazione del programma comporta autorizzazione all'accertamento delle entrate e all'assunzione degli impegni delle spese ivi previste. Le entrate accertate ma non riscosse durante l'esercizio e le spese impegnate e non pagate entro la fine dell'esercizio costituiscono, rispettivamente, residui attivi e passivi.

Art. 6 - 3. Sono vietati gli storni nella gestione dei residui nonché tra gestione dei residui e quella di competenza e viceversa.

**Ministro e scuole:  
opinioni a confronto**

Successivamente, nell'aprile 2011, il Ministero ha informato con un comunicato stampa (7) di aver incrementato, nell'a.s. 2010-11, di 685 milioni di euro le risorse delle 10.480 scuole statali, mettendo a disposizione 774 milioni di euro per il fondo di funzionamento delle scuole, il massimo storico degli ultimi quattro anni. In considerazione poi dell'assegnazione di 1,5 miliardi di euro per il miglioramento dell'offerta formativa, con un incremento di oltre 191 milioni di euro rispetto al 2007-08, da utilizzare per attività aggiuntive d'insegnamento, di recupero e di potenziamento, le attività didattiche finanziate con tali somme devono essere gratuite per le famiglie.

Pertanto, conclude il comunicato stampa del MIUR (Ministero Istruzione Università Ricerca): *"Le istituzioni scolastiche non hanno ragioni e titolo per chiedere contributi alle famiglie se non liberalità finalizzate all'innovazione tecnologica, edilizia scolastica (di competenza degli Enti Locali), miglioramento dell'offerta formativa. Resta la facoltà di richiedere contributi per le spese di laboratorio nelle scuole secondarie di II grado"*. Tale natura liberale è confermata dalla detrazione d'imposta prevista dalla legge 40/2007 a favore delle erogazioni liberali come sopra motivate. Di diversa opinione i dirigenti dell'ASAL (Associazione Scuole Autonome del Lazio), che hanno scritto ai genitori denunciando la persistente situazione di sofferenza finanziaria delle scuole, determinata tra l'altro, oltre che dal modesto ripianamento dei crediti, da un finanziamento per il funzionamento (8€ ad alunno pari a 4-8.000€ per ogni scuola), già azzerato negli ultimi due anni, insufficiente a fronte delle spese obbligatorie e di investimento. A ciò si aggiunge il *"più imponente taglio nel-*

*la scuola della storia italiana del dopoguerra"* del personale (132.000 dipendenti). È per questo che, loro malgrado, la richiesta di contributi alle famiglie per il funzionamento ordinario, che si sostiene effettuata *"sulla base di precise norme di legge che lo consentono"*, diventa indispensabile, quale *"espressione di uno spirito collaborativo che è tipico delle istituzioni molto amate dall'utenza"*, per realizzare *"una scuola pubblica di qualità"* per la quale è necessario *"qualcosa di più della semplice sopravvivenza"* (8).

**I residui attivi e l'aggregato 'Z'**

Il MIUR, nel richiamato comunicato stampa del 15 aprile 2011, ha precisato che sono state coperte tutte le spese impegnate per supplenze brevi e quindi non risultano residui passivi al termine dell'a.s. 2009-10 e che quale finanziamento straordinario nel dicembre 2010 sono stati erogati 230 milioni di 'residui attivi'.

L'invito a inserire nell'aggregato 'Z' detti importi, contenuto nelle note del 14 dicembre 2009 e 15 novembre 2011, dovrebbe quindi essere inteso come una volontà di accertarne definitivamente l'ammontare, come sembrano confermare i rilievi dei revisori relativi *"all'irregolare variazione dell'avanzo di amministrazione definitivo accertato al 31.12. di ogni anno a seguito di tardivi provvedimenti di radiazione di residui attivi nonché all'ingiustificata presenza nei residui attivi di crediti relativi ad anni eccessivamente remoti"* ai sensi degli artt. 2, 3, 6, comma 1, d.i. 44/2001. Con circolare n. 20 del 23 maggio 2011 (9) infatti il MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) ha specificato che si rileva a tutt'oggi dai bilanci delle istituzioni scolastiche il permanere di residui attivi risalenti a esercizi pregressi. Dovendo assicurarne la copertura, il Ministero intende quindi pervenire a

*Mentre  
il Ministero  
cerca  
di arginare  
il fenomeno,  
le scuole  
si rivolgono  
sempre più spesso  
ai genitori  
per richiedere  
contributi  
aggiuntivi*

7) <http://www.istruzione.it/web/ministero/cs150411>.

8) <http://www.scuolelazio.it>.

9) <http://www.rgs.mef.gov.it>.

Pratiche  
dell'autonomia

*Il fenomeno  
dei residui attivi  
(crediti  
non riscossi  
e forse  
non più esigibili)  
ha assunto  
un risvolto  
abnorme,  
ma i genitori  
non possono  
trasformarsi  
in 'revisori  
dei conti'*

una più analitica conoscenza delle effettive situazioni esistenti predisponendo schede di rilevazione dei residui distinti per tipologia di credito e di debito nonché per esercizio di provenienza a partire da tutto il 2006.

Quando il ministro Fioroni pose fine al criterio che trasferiva le risorse agli Uffici regionali e da questi alle scuole, per passare all'assegnazione diretta ministeriale, si richiese trasparenza nella situazione finanziaria per avere chiarezza sul dare-avere (<sup>10</sup>). La consistenza dei residui avrebbe quindi dovuto essere determinata definitivamente, almeno per quelli precedenti il 2006, quando è avvenuto il passaggio della competenza (<sup>11</sup>).

È da tempo che gli Uffici scolastici regionali sollecitano verifiche e radiazioni dei residui, specie a seguito delle numerose segnalazioni da parte di dirigenti scolastici, che rappresentano la situazione di 'sofferenza' finanziaria conseguente alla non integrale copertura dei residui attivi presenti nei bilanci scolastici (<sup>12</sup>). Tale radiazione è effettuata secondo le indicazioni del Regio Decreto n. 827 del 1924, titolo III, cap. IV, "Regolamento per la gestione del patrimonio e la contabilità dello Stato", in relazione ai crediti riconosciuti come assolutamente inesigibili, il quale però non fornisce indicazioni del momento in cui essa va effettuata. La difficoltà sta spesso nell'accantonare le somme da radiare, senza creare un disavanzo di amministrazione.

10) D.m. 21/2007; Nota 14 marzo 2007; Avviso 15 marzo 2007; Avviso 21 marzo 2007; Nota 21 maggio 2007, in <http://www.edscuola.it>.

11) Scuola: il primo bilancio dopo il 'capitolone'. I problemi aperti e l'insostenibile incertezza dei dati finanziari. Prorogare i termini del programma annuale, in: <http://www.flcgil.it/scuola>.

12) USR Lombardia MIUR, AOODRLO RU 2438 Milano, 12 febbraio 2009 <http://www.mantova.istruzione.lombardia.it>; nota USR Umbria prot. n. 0042-2009 del 20 febbraio 2009, in: <http://istruzione.umbria.it>.

**Genitori 'revisori dei conti'?  
Meglio consapevoli e collegati**

In questa situazione di assoluta contraddittorietà, in cui si professa una condivisione con le famiglie che non si spinge però mai sino alla determinazione condivisa del POF (<sup>13</sup>) (e quindi di come spendere le risorse) e la qualità dell'offerta si misura sempre più con la 'quantità', per cui la scuola migliore non è quella che offre di meglio, ma il meglio è offrire di più, rimettere ai genitori il ruolo di 'revisori' della scuola può significare favorire una "presenza aggressiva e ricattatoria" (<sup>14</sup>).

A genitori revisori sono preferibili genitori consapevoli.

Invero alla presenza collaborativa che ispirava i 'decreti delegati' rischia di opporsi attualmente quella di controllo senza strumenti, per cui ci si rimette ai rilievi dei veri revisori per trarre una qualche soddisfazione 'punitiva' delle proprie istanze. Ma non può costruirsi una consapevolezza diffusa senza un collegamento, inesistente da quando gli organi collegiali territoriali sono stati posti in eterna prorogatio con l'effetto pratico di una 'cancellazione' senza una riforma.

**Il ruolo dei Forum dei genitori**

Durante l'incontro del 27 ottobre 2010 tra il FoNAGS (Forum nazionale delle associazioni dei genitori della scuola) e i FoRAGS ((Forum regionali delle associazioni dei genitori della scuola) (<sup>15</sup>), il primo realizzato dopo il riconoscimento giuridico di questi ultimi con il d.P.R. 301/2005, si sono dovute riconoscere le tante "problematiche irrisolte" relative al loro funzionamento

13) GENITORI IN MOVIMENTO, L'avventura del Programma annuale e i 'criteri' del POF, in: <http://www.educationduepuntozero.it>.

14) M. TIRITTICO, Scuola e società: sì, ma, però... in: <http://www.educationduepuntozero.it>.

15) <http://www.toscana.istruzione.it>. <http://www.istruzione.lombardia.it>.

*Il coordinamento tra le rappresentanze dei genitori eletti potrebbe diventare un forte stimolo per forme di controllo sociale delle risorse della scuola*

a conferma, ove lo si fosse ipotizzato, dell'impossibilità di 'sostituire' gli organi territoriali.

La situazione evidenzia soprattutto lo scarso radicamento nel territorio del quale la mancata costituzione dei Forum provinciali – che peraltro non sono ancora stati 'istituzionalizzati' dal Ministero – rappresenta il principale effetto pratico (16).

Manca inoltre non solo un collegamento stabile tra i forum a livello nazionale e regionale nonché dei forum regionali tra loro e con i genitori della scuola, ma anche una banca dati sia dei rappresentanti della scuola che degli stessi forum, tant'è che si legge nel verbale dell'incontro che "da parte del MIUR arriverà agli USR la richiesta del decreto istitutivo dei FoRAGS, riferimenti dei componenti e regolamento", per censire i forum regionali regolarmente istituiti e funzionanti.

Attendono ancora realizzazione le tante proposte formulate. Il solo evento da allora degno di nota sembra sia stato il seminario informativo realizzato dal FoRAGS Campania (17).

### C'è sempre una soluzione

Ma non è la scuola 'povera' che continua a non risolvere il suo vero problema e che trascura di accompagnare gli studenti nelle scelte. È semmai una scuola che non gestisce le sue risorse in forma condivisa che ci fa 'dimenticare' l'*orientamento*, che peraltro, ai sensi della direttiva 487/1997, dovrebbe costituire "parte integrante dei curricoli di studio e, più in generale, del processo educativo e formativo sin dalla scuola dell'infanzia" (18). E ciò non dipende dalla maggioranza di turno.

16) C. OLIVIERI, *I Forum delle Associazioni dei genitori della scuola*, in "Rivista dell'Istruzione", n. 6/2009, Maggioli, Rimini.

17) <http://www.campania.istruzione.it>.

18) G.C. SACCHI, *Riforma del secondo ciclo: avanti adagio, quasi indietro*, in: <http://www.educationduepuntozero.it>.

In assenza di luoghi fisici di incontro e confronto, di consapevolezza e di informazioni adeguate, come potrebbero essere le Consulte provinciali dei genitori (19), verso l'istituzione delle quali la provincia di Genova sembra muovere i primi significativi passi, certamente non saranno le sanzioni/riparazioni a realizzare la condivisione e neanche a indurre le scuole a realizzarla. Essi sono solo conseguenza della sua assenza.

Occorre invece più partecipazione, che si esprime portando il proprio contributo di idee, proposte, suggerimenti, riconquistando gli spazi democratici e imparando a 'utilizzarli al meglio' (20).



19) C. OLIVIERI, *La Consulta provinciale dei genitori*, in "Rivista dell'Istruzione", n. 6/2010, Maggioli, Rimini.

20) F. LENA sui tagli alla cultura, in: <http://a.marsala.it>.

#### Cinzia Olivieri

Cura lo "Sportello Genitori, Studenti e Scuola" di Educazione&Scuola  
<http://www.apritiscuola.it/consultadeigenitori>