



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Dipartimento per l'Istruzione
Direzione Generale per il personale della scuola

Assistenti Tecnici

AREA AMMINISTRATIVO - CONTABILE

Materiali di studio

*Prove selettive per la "seconda posizione
economica" ex artt. 6 e 7 Accordo
Nazionale M.I.U.R. - OO.SS. concernente
l'attuazione dell'art.2 comma 3 della
sequenza contrattuale (ex. art. 62
CCNL/2007) del 25 luglio 2008*



Materiale di studio Assistenti Tecnici – Area Amministrativo - Contabile

La gestione amministrativo-contabile.....	2
1 L'istituzione scolastica autonoma	2
1.1 Autonomia scolastica ed offerta formativa	2
1.2 Le diverse forme di Autonomia	3
1.3 Gli strumenti dell'Autonomia	5
1.4 La gestione finalizzata delle risorse	7
1.5 Gli strumenti operativi	8
2 Il budget ed il controllo di gestione	10
2.1 Il budget strumento di supporto dei progetti	10
2.2 Un modello di budget	12
2.3 Elaborare e gestire il budget.....	18
2.4 Il controllo di gestione	21
2.5 La pianificazione finanziaria.....	23
2.6 Piani di ammortamento ed investimenti	24
2.7 Appendice: I contratti di leasing	26



La gestione amministrativo-contabile

1 L'istituzione scolastica autonoma

1.1 *Autonomia scolastica ed offerta formativa*

Il cammino dell'Autonomia

La legge 59 del 15/3/1997 per la Riforma della Pubblica Amministrazione, nell'art. 21 delinea l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La bozza del Regolamento per l'Autonomia è stata oggetto di consultazione nazionale nella primavera 1998; la consultazione è stata mirata a coinvolgere tutti gli operatori della scuola sul tema dell'autonomia.

Il Regolamento dell'Autonomia viene approvato l'8 marzo 1999 con D.P.R. n. 275. Sulla base dei diversi pareri espressi nella consultazione della bozza, vengono apportate alcune modifiche che definiscono meglio i rapporti tra le competenze dello Stato e quelle degli altri soggetti: le singole scuole, gli enti locali, gli istituti di ricerca.

L'applicazione del regolamento dell'autonomia decorre dal 1 settembre 2000; in questa data è stata attribuita personalità giuridica alle singole istituzioni scolastiche, eventualmente riorganizzate per rispondere a requisiti ottimali di dimensionamento a livello locale.

Il significato dell'Autonomia

L'autonomia scolastica è autonomia funzionale: si sottolinea la soggettività progettuale delle singole scuole ma se ne limita il campo di azione alla dimensione propria della funzione educativa e formativa.

Con l'autonomia le scuole e gli operatori scolastici sono intesi come protagonisti di un processo per il miglioramento della qualità dell'istituzione "scuola".

L'autonomia non è un fine o una formula organizzativa quindi, ma uno strumento per rimuovere le rigidità che impediscono il successo formativo.

Lo Stato si riserva compiti di indirizzo generale e di controllo sul piano nazionale. Rimangono pertanto affidati allo Stato:

- i programmi e i curricoli fondamentali;
- le leggi generali di ordinamento;
- la formazione e il reclutamento degli insegnanti;
- l'assegnazione delle risorse finanziarie;
- gli standard e le relative forme di valutazione.



Il POF - Piano dell'offerta formativa

È il documento che costituisce la carta d'identità della singola istituzione scolastica.

Esplicita il disegno educativo dell'istituto in coerenza con gli obiettivi didattici generali dell'indirizzo di studio e riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa.

La progettualità espressa nel POF coniuga le finalità generali, comuni a tutto l'ambito nazionale, con le esigenze specifiche degli allievi e le caratteristiche della realtà locale.

Abbraccia una dimensione temporale poliennale (2-4 anni).

Il POF viene elaborato attraverso un percorso:

- il consiglio di Circolo o di Istituto esprime gli indirizzi generali;
- il dirigente scolastico attiva i necessari rapporti con gli enti locali e le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti sul territorio
- affinché il piano possa tener conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa e delle diverse esigenze espresse dalla comunità;
- viene elaborato dal Collegio dei docenti, tenuto conto dei pareri espressi dalle diverse componenti della scuola (i genitori e, per la scuola superiore, gli studenti);
- è adottato dal consiglio di Circolo o di Istituto;
- è reso pubblico e consegnato a studenti e famiglie all'atto dell'iscrizione.

1.2 Le diverse forme di Autonomia

L'Autonomia didattica

Consente di definire percorsi curricolari che, rispettando i vincoli nazionali, si adattino meglio alle necessità formative degli studenti per garantire a ciascuno un pieno successo.

La flessibilità dei tempi, dei gruppi di apprendimento e del curriculum è adottata per consentire il successo formativo nel rispetto dei diversi ritmi di apprendimento degli allievi e la piena integrazione di ciascuno, anche degli studenti in situazione di handicap.

L'aggregazione delle discipline in aree e ambiti disciplinari punta al superamento della rigidità a favore di una visione più ampia ed integrata dei nuclei fondanti del sapere.

È possibile programmare percorsi formativi sulla base degli interessi degli allievi ottenendo così un maggior grado di partecipazione attiva.

Iniziative di recupero, sostegno ed orientamento sono assicurate dalla scuola, eventualmente coordinate con quelle assunte dagli enti locali.



La scuola definisce criteri di autovalutazione periodica: il processo attivato dal POF viene proseguito con verifiche interne per consentire un continuo miglioramento della qualità complessiva del servizio.

Gli strumenti didattici, dai libri di testo alle tecnologie, sono scelti in coerenza con gli obiettivi del POF.

La scuola determina i criteri per il riconoscimento dei crediti (ed anche per il recupero dei debiti così come prevede il decreto ministeriale 3 ottobre 2007, n. 80) riferiti all'iter formativo dei singoli allievi. Si realizza quindi una forma di certificazione che ha l'obiettivo di riconoscere i percorsi individuali seguiti integrando esperienze curriculari con altre di natura diversa (attività integrative, partecipazione a stage, ecc).

La certificazione dei crediti consente un "colloquio" tra diversi sistemi formativi e tra scuola e formazione professionale, favorendo inoltre flessibilità nei passaggi (e rientri) tra i diversi sistemi.

L'Autonomia organizzativa

È sempre finalizzata a migliorare la qualità dell'offerta formativa.

La libertà di adottare diverse modalità organizzative deve tener conto delle finalità generali del sistema.

La flessibilità di organizzazione dei tempi all'interno delle singole discipline consente di programmare l'attività di una o più discipline in modo da prevedere periodi di diversa intensità (ad esempio lo svolgimento di una disciplina solo in un quadrimestre) o con organizzazioni modulari.

La modalità di impiego dei docenti può essere differenziata in funzione delle scelte operate nel POF.

Gli eventuali adattamenti del calendario scolastico devono derivare da esigenze espresse nel POF e devono comunque rispettare alcuni vincoli fissati sul piano nazionale

(giornate minime di lezione, monte-ore annuale, articolazione della settimana, ecc), nonché le competenze regionali in materia.

L'Autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo

Le scuole, singolarmente o associate tra loro, esercitano l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, tenendo conto delle esigenze del contesto locale, in particolare su:

- innovazioni in campo curricolare (progettazione formativa e ricerca valutativa);
- formazione e aggiornamento del personale;
- innovazione nel campo delle metodologie e delle discipline;
- innovazione nell'ambito della tecnologia e delle sue ricadute sulla didattica;
- scambi di documentazione, esperienza, materiali didattici sia tra le scuole che con gli enti di ricerca (INVALSI, Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica, università, ecc);
- integrazione verticale tra diversi ordini di scuole (iniziative di continuità) e con altri sistemi formativi (formazione professionale).



Quando le "iniziative finalizzate alle innovazioni" richiedono, per la loro realizzazione, modifiche strutturali che vanno oltre la flessibilità già prevista è necessario ottenere l'apposita autorizzazione ministeriale.

1.3 *Gli strumenti dell'Autonomia*

Il curriculum

Il "curriculum dell'autonomia" prevede la possibilità per le scuole di introdurre, accanto alle discipline che costituiscono il curriculum nazionale, le discipline e le attività formative necessarie per la realizzazione del POF.

Il Ministero definisce la quota obbligatoria del curriculum nazionale e quella a disposizione delle singole scuole.

La quota nazionale del curriculum garantisce il carattere unitario del sistema di istruzione.

Il Decreto Ministeriale del 28 dicembre 2005 ha innalzato dal 15 al 20% la quota locale dei piani di studio, affidata alle determinazioni delle istituzioni scolastiche, nell'ambito degli indirizzi definiti dalle Regioni.

La quota locale del curriculum garantisce la piena realizzazione del POF valorizzando le risorse territoriali e rispondendo alle esigenze formative degli studenti.

L'ampliamento dell'offerta formativa

Si possono programmare iniziative aggiuntive facoltative per gli studenti, coerenti con le finalità generali del POF.

Sulla base di accordi con le regioni e gli enti locali si possono realizzare percorsi formativi che realizzino un'integrazione tra la formazione scolastica e quella, quale ad esempio la formazione professionale, proposta da altre agenzie formative.

Si possono mettere in atto iniziative per la formazione degli adulti, coordinando le azioni con gli enti locali.

Nella formazione degli adulti si possono realizzare percorsi flessibili e personalizzati di apprendimento anche con il ricorso all'autoformazione.

Il percorso formativo può essere personalizzato anche riducendo o modificando parte dei contenuti didattici.

I genitori degli alunni sono, tra gli adulti ai quali indirizzare la formazione, soggetti privilegiati. Una particolare attenzione dei genitori alla tematica dell'arricchimento formativo ha infatti ricadute positive anche nell'atteggiamento degli studenti verso la formazione in generale.



Le reti di scuole

Le scuole possono stringere tra loro accordi costituendo così una rete di scuole.

La prevista adesione alle reti delle scuole con "situazioni di difficoltà" chiarisce la finalità delle reti come fortemente orientata alla cooperazione.

Gli accordi possono avere come oggetto la didattica, la ricerca, la sperimentazione, la formazione e l'aggiornamento.

Per gli accordi relativi alla didattica è necessaria la delibera di approvazione del collegio dei docenti, oltre a quella prevista per il Consiglio di istituto.

Gli accordi possono riguardare anche l'amministrazione e la contabilità (ferma restando l'autonomia dei singoli bilanci) l'acquisto di beni e servizi e l'organizzazione di attività comuni.

Gli accordi di rete possono prevedere la realizzazione di laboratori finalizzati alla ricerca didattica e sperimentazione, alla documentazione, alla formazione del personale, all'orientamento scolastico e professionale. In questo caso sarà necessario prevedere nell'organico funzionale figure professionali che possano operare in questi centri.

È possibile lo scambio di docenti tra scuole che stipulano un accordo di rete.

L'accordo di rete, oltre che natura giuridica ha contenuto organizzativo, pertanto deve rivestire forma progettuale e devono esserne individuati:

- l'organo responsabile della gestione;
- la durata;
- le risorse umane e finanziarie.

Gli accordi di rete sono pubblici e devono essere depositati presso le segreterie delle scuole aderenti.

Le reti, ma anche le singole scuole, possono stipulare accordi e convenzioni con soggetti esterni (università, enti locali, associazioni, ecc.), ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Gli standard e le verifiche

La verifica del raggiungimento delle finalità del sistema sono da considerarsi su due versanti: la verifica degli standard di qualità del servizio e la verifica degli obiettivi di apprendimento raggiunti.

Il Ministero definisce sia gli standard relativi alla qualità del servizio che gli indirizzi generali per la valutazione degli alunni ed il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi. Il Ministero fissa anche metodi e scadenze per le rilevazioni periodiche.

Le relative verifiche sono affidate all'INVALSI "Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione". Si tratta di un monitoraggio finalizzato a controllare il processo e ad intervenire con iniziative di sostegno, perequazione, promozione, supporto.

Le certificazioni, in questo contesto, assumono una nuova veste: devono indicare conoscenze, competenze e capacità raggiunte dagli allievi attraverso il curriculum arricchito dalle iniziative aggiuntive.



Il sistema delle certificazioni consente la "spendibilità" del percorso formativo in contesti diversi ed all'estero.

I progetti di ricerca

Le singole scuole, le regioni, gli enti locali e gli altri soggetti interessati possono proporre al Ministero la promozione di iniziative finalizzate all'innovazione.

Quando le iniziative sperimentali sono caratterizzate da una modifica dell'assetto curricolare tale da non ricadere nella flessibilità consentita alle scuole è necessario richiedere l'autorizzazione al Ministero. Su questi progetti è anche previsto il parere del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione.

L'istituzione di sperimentazioni è strettamente legata al riutilizzo nell'ambito dell'intero sistema scolastico degli eventuali risultati positivi raggiunti.

Alcune scuole, come già in passato, possono essere configurate come scuole sperimentali. I titoli conseguiti presso queste scuole sono equivalenti ai titoli ottenuti presso scuole con un corrispondente curriculum di ordinamento. Ad oggi la legge 6 agosto 2008 n. 133 prevede all'art. 64, comma 4, lett. B la ridefinizione dei curricula di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali. Ciò inciderà in fase di regolamentazione sulle sperimentazioni attuali.

1.4 La gestione finalizzata delle risorse

La formulazione degli obiettivi

Nel POF devono essere chiariti gli obiettivi delle scelte effettuate in ambito curricolare, metodologico ed organizzativo.

Nel POF devono essere indicate le aree di intervento pedagogico didattico e le modalità organizzative dell'erogazione del servizio di istruzione e formazione.

Devono essere inoltre indicate le modalità di valutazione e di verifica dei risultati di apprendimento.

La progettazione espressa nel POF tiene conto delle risorse a disposizione della scuola che saranno utilizzate nel Programma annuale in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

Le risorse messe a disposizione della scuola hanno come unico vincolo quello di essere utilizzate in funzione degli obiettivi del POF.



I risultati attesi

Ogni scuola attiva iniziative di autovalutazione per verificare l'effettiva realizzazione e i risultati delle attività previste nel POF.

Il processo interno di autovalutazione deve consentire di ottenere informazioni sui risultati dei processi di apprendimento e sulla qualità del sistema applicato.

Il monitoraggio interno ha lo scopo di adeguare progressivamente i processi in atto nella scuola sempre in funzione del raggiungimento degli obiettivi progettati.

Per assicurare adeguati livelli di efficacia negli interventi, le scuole sviluppano azioni coordinate in modo da assicurare al personale le migliori opportunità di crescita professionale e il più funzionale utilizzo delle risorse finanziarie disponibili. La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico è affidata all'INVALSI che opererà in collaborazione con l'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica, ai fini della documentazione sul sistema scolastico.

La complessità del sistema richiede l'adozione di procedure, funzioni, ruoli differenziati che consentano una articolazione dell'organizzazione didattica.

1.5 *Gli strumenti operativi*

Il pieno raggiungimento degli obiettivi indicati dal POF può essere perseguito attraverso la stipula di accordi di collaborazione, contratti, convenzioni con soggetti pubblici e privati nel rispetto dei fini istituzionali del sistema scolastico.

Le diverse tipologie di contratti consentono di disporre di maggiori mezzi finanziari con l'integrazione di più contributi.

Per la gestione di questi ed altri aspetti viene dato alle scuole uno strumento operativo specifico: il regolamento di contabilità.

Il Decreto Interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44 reca il Regolamento concernente le "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche". Nel provvedimento viene tratteggiato il nuovo modello dell' "autonomia finanziaria" di ogni istituto scolastico autonomo, da leggersi in un quadro sistemico generale. Il modello proposto è diverso dal precedente (D.I. 28 maggio 1975), poiché poggia su principi propri di un sistema autonomo: quelli del decentramento, dell'autonomia e della flessibilità organizzativa.

Il vecchio bilancio si trasforma in programma annuale, uno strumento di pianificazione finanziaria integrata del Piano dell'offerta formativa. Con questa finalità, le risorse finanziarie d'istituto, sono utilizzate senza altro vincolo di destinazione che quello prioritario per lo svolgimento delle attività d'istruzione, formazione ed orientamento, così come previste ed organizzate nel piano dell'offerta formativa. È evidente che il programma annuale, strumento per la gestione amministrativo – contabile, è messo a punto con le stesse caratteristiche della flessibilità e chiarezza, nel rispetto delle finalità del servizio.



Il transitare al nuovo sistema significa l'attribuzione di nuovi poteri e nuovi spazi alle istituzioni scolastiche, ai dirigenti scolastici, ai direttori dei servizi generali e amministrativi e agli organi collegiali della scuola, con il fine del soddisfacimento dei bisogni formativi dei discenti.

Il dirigente assume il ruolo di soggetto propositivo per la predisposizione e la realizzazione del programma, nell'esercizio dei compiti e della responsabilità della gestione finanziaria, di cui all'art. 25 del decreto legislativo 165/2001, ribadito dal Ccnl - area V della dirigenza scolastica.

Si accentua la presenza e responsabilità del direttore dei servizi generali e amministrativi nell'ambito del supporto amministrativo, contabile e fiscale, che diviene anche consegnatario dei beni e ufficiale rogante, per la stipulazione degli atti che richiedono la forma pubblica.

Il programma annuale e tutta la gestione finanziaria delle istituzioni scolastiche sono regolati dai principi qualificanti del regolamento, vale a dire il superamento delle rigidità nella destinazione delle risorse e del rispetto del principio di distinzione tra indirizzo e controllo da un lato (consiglio d'istituto) e gestione dall'altro (dirigente scolastico), ai sensi del d.lgs 165/2001.



2 Il budget ed il controllo di gestione

2.1 *Il budget strumento di supporto dei progetti*

Una definizione

Il budget è lo strumento gestionale che consente alle organizzazioni di "tradurre" i propri piani strategici (piani a 2/3 anni come i POF delle scuole) in programmi operativi (in genere annuali), a loro volta composti di singoli progetti realizzativi elementari.

Il budget richiede che per ciascun progetto siano definite responsabilità, durata, obiettivi misurabili, risorse necessarie e controlli intermedi di avanzamento.

L'utilizzo del budget all'interno di una struttura consente quindi una gestione consapevole, ed in un certo senso anticipata, dello sviluppo mantenendo comunque un livello controllabile di efficienza.

Le origini

Il budget è stato introdotto agli inizi del XX secolo nelle aziende operanti nel settore pubblico di Regno Unito, Francia, Italia e Stati Uniti.

La sua funzione era essenzialmente quella di strumento di supporto attraverso il quale poter effettuare preventivi di spesa pubblica ed ottenere in base a questi le autorizzazioni necessarie di spesa.

Quando, intorno al 1920, vi fu l'adozione del budget da parte delle imprese industriali, la sua funzione passò da strumento di pura previsione a strumento di programmazione utilizzato a sostegno dei processi decisionali volti a perseguire stabili obiettivi di efficacia ed efficienza operative.

L'impiego attuale del budget nel settore pubblico, e nella scuole, costituisce quindi un ritorno del budget alla sua prima sede applicativa.

A cosa serve

In termini più specifici il budget costituisce un riferimento essenziale

1. per una pianificazione a breve/medio termine delle risorse e degli investimenti;
2. per un controllo critico dei risultati di periodo e di esercizio o programma;
3. per una valutazione anticipata dei risultati perseguibili e, quindi, per una gestione controllata e controllabile.



Come si ottiene un budget

Un budget può essere elaborato adottando diversi criteri o modalità:

- con stile partecipativo o "bottom-up" (richiedendo agli interessati di elaborare il proprio progetto);
- per obiettivi o "top-down" (indicando i traguardi da raggiungere e richiedendo la formulazione di progetti appropriati);
- in chiave amministrativa (proiettando cioè i risultati passati).

Gli effetti del budget

Se elaborato dal management a supporto di un mirato e consapevole processo decisionale e se attuato e gestito con la necessaria "fermezza", il budget trasforma la realtà operativa di una struttura attribuendole i seguenti connotati:

- maggiore efficacia ed efficienza nell'allocazione delle risorse impiegate per lo svolgimento dell'attività caratteristica (istituzionale);
- maggiore responsabilizzazione di quanti, all'interno della struttura, sono coinvolti nei programmi formulati e nel raggiungimento degli obiettivi predefiniti;
- maggiore motivazione del personale a svolgere al meglio il proprio lavoro potendo verificare costantemente i risultati dell'attività svolta;
- possibilità di intervenire con tempestività apportando i necessari correttivi, nel caso di inefficienze o problemi di qualunque tipo.

Costruire ed usare il budget

Lo svolgimento del processo di identificazione degli obiettivi da perseguire e delle modalità di allocazione delle risorse (processo di programmazione) è solo la prima delle componenti del budget.

La periodica e costante attività di controllo dei risultati via via raggiunti (controllo di gestione), ne rappresenta la seconda ed essenziale componente.

La pianificazione degli obiettivi, anche ai fini del successivo controllo nel tempo, può essere operata al meglio se si è a conoscenza di alcuni di importanti informazioni riguardanti:

- l'evoluzione futura del quadro normativo ed delle variabili demografiche e macro-economiche dell'ambiente in cui opera l'organizzazione;
- la capacità professionale di coloro che quotidianamente operano all'interno della struttura operativa;
- la conoscenza profonda dei meccanismi di funzionamento della specifica struttura organizzativa della quale si sta predisponendo il budget.

In sintesi, l'iter concettuale e metodologico che il management, in via generale, è chiamato a seguire nell'elaborazione e nell'impiego del budget si articola nei seguenti punti chiave:

- la programmazione;
- il controllo della gestione.



La programmazione

La programmazione prevede:

- la definizione degli obiettivi da perseguire in un periodo di tempo definito;
- l'elaborazione dei programmi di attività;
- l'allocazione delle risorse necessarie.

Il controllo della gestione

Il controllo della gestione prevede:

- il controllo dell'andamento della gestione in funzione degli obiettivi di budget;
- la verifica della compatibilità o congruenza tra risultati intermedi conseguiti ed obiettivi predefiniti;
- l'individuazione degli eventuali scostamenti tra risultati ed obiettivi;
- l'intervento correttivo sulle cause degli scostamenti;
- l'eventuale aggiornamento dei piani e programmi.

2.2 *Un modello di budget*

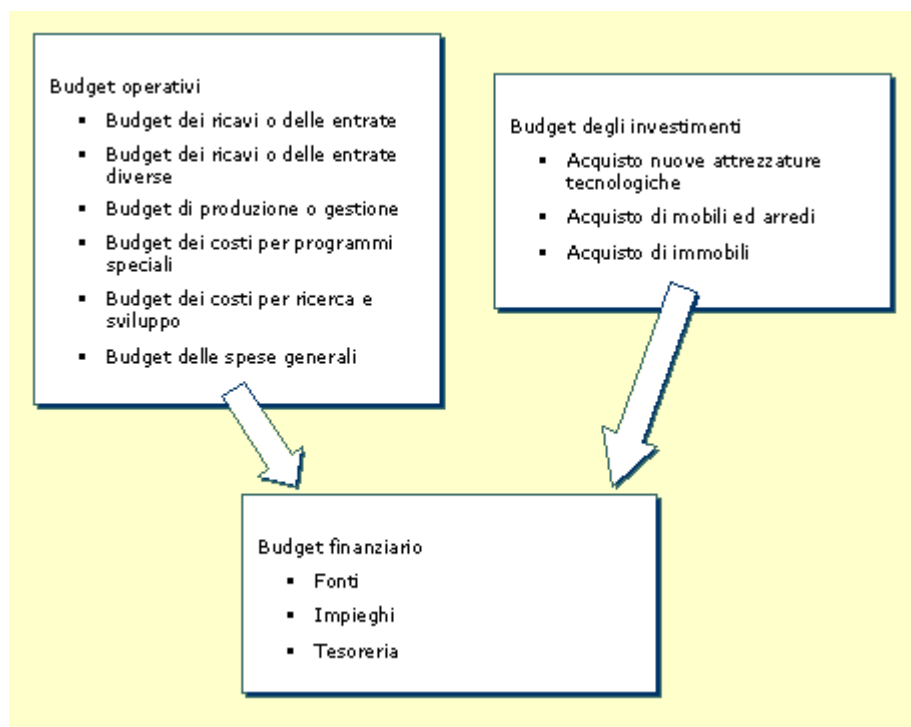
Diversi tipi di budget

Anche se si è soliti parlare di budget, esistono in realtà diversi tipi di budget.

Esistono infatti:

- budget operativi, usati per sviluppare le previsioni relative all'andamento economico dell'organizzazione;
- budget degli investimenti, collegati in genere all'acquisizione di nuovi beni strumentali;
- budget finanziari, necessari per verificare la fattibilità finanziaria dei budget operativi e degli investimenti.

La relazione tra i diversi budget





Budget di ricavo e costo

I budget operativi di ricavo e costo descrivono, in termini analitici di ricavi/entrate e di costi/spese, i progetti che organizzazioni ed aziende predispongono per lo svolgimento della loro attività caratteristica, ovvero della loro attività istituzionale.

Tali budget di norma comprendono quindi:

- il budget dei ricavi di vendita nel caso di un'azienda, quello delle entrate nel caso di un ente pubblico. La rilevanza del prospetto in esame, dal quale si desume l'entità dei fondi correnti su cui poter contare, conduce spesso ad articolare lo stesso su diverse dimensioni:
 - o per periodo di tempo;
 - o per linea di produzione o zona vendite nel caso di un'azienda, per fonte nel caso di un ente;
- il budget dei ricavi diversi o delle entrate diverse, relativi cioè ad attività particolari e di norma non rientranti nell'attività tipica dell'Azienda o dell'Ente (si pensi, ad esempio, alla vendita di un impianto per un'azienda industriale o alla vendita di una pubblicazione per un ente);
- il budget di produzione/gestione, ossia i costi o le spese da sostenere per realizzare i ricavi/progetti previsti. I costi comprendono di norma:
 - o personale;
 - o acquisto di materiali e servizi;
 - o consumi e uso di attrezzature.

Gli altri budget operativi

Gli altri budget operativi sono:

- Il budget dei costi per programmi speciali, ovvero dei costi necessari per la realizzazione di particolari programmi che saranno comunque completati nel corso dell'esercizio e per i quali esiste in genere una corrispondente voce tra i ricavi o le entrate diverse;
- Il budget dei costi operativi di ricerca e sviluppo che si intendono sostenere nel corso dell'esercizio ed a fronte dei quali sono previsti un incremento immediato dei ricavi oppure una apposita voce tra le entrate;
- Il budget delle spese generali, infine, che comprende tutti i costi di amministrazione e gestione di carattere generale e quindi non attribuibili direttamente ad un singolo progetto, per questo motivo spesso definiti come costi di struttura.

I costi di struttura non sono, come avviene per i costi operativi, finalizzati alla realizzazione dei ricavi o dei progetti ed hanno quindi caratteristiche particolari:

- Sono basati spesso su stime e congetture di consumo e quindi soggetti a probabili errori di valutazione;
- La loro valorizzazione è affidata in buona parte all'esperienza di quanti quotidianamente si occupano di gestione ed amministrazione;



- Sono definibili come costi di periodo, riferibili cioè al trascorrere del tempo e non alle attività svolte;
- Si tratta di costi che seguono l'organigramma o struttura organizzativa dell'azienda o dell'ente.

Stimare i costi e le spese

La stima dei costi per il personale deve avvenire:

- considerando tutte le risorse umane impegnate nella realizzazione dei progetti pianificati;
- passando quindi alla valorizzazione in base alla loro remunerazione, tenendo conto delle eventuali variazioni dovute a rinnovi contrattuali o a meccanismi di rivalutazione.

Il problema principale che, in ogni modo, emerge dalla stima degli altri costi operativi è rappresentato dalla ricerca del prezzo di valorizzazione dei beni di cui si ha necessità.

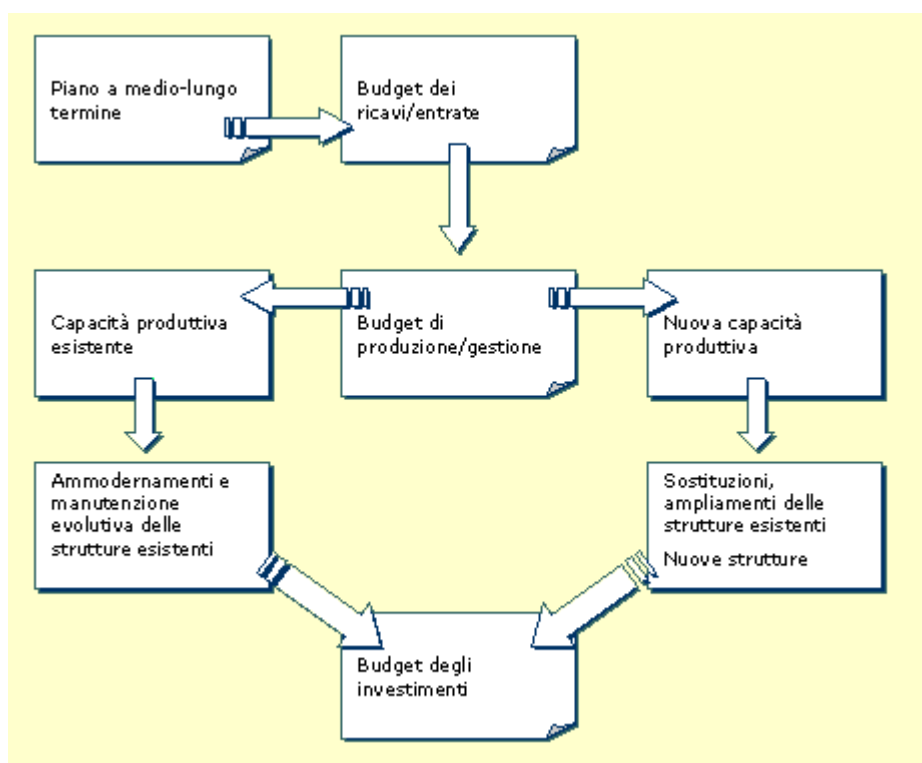
Per sapere quale prezzo applicare occorre porsi (rispondendo ovviamente) le seguenti domande:

- Quale è stato il prezzo medio ponderato (storico)?
- Quale è il prezzo corrente?
- Quale sarà il prezzo futuro?

La prassi migliore da seguire è quella di partire dai prezzi storici, fare un confronto con i prezzi correnti e sottoporli quindi ad un aggiustamento che tenga conto del prevedibile andamento futuro.

Il budget degli investimenti

La logica delle decisioni di investimento può essere schematicamente presentabile nel modo seguente:



In sostanza è il confronto tra strutture produttive necessarie e strutture produttive disponibili a motivare la scelta di investire per ammodernarle, sostituirle o installarne di nuove.

Con budget degli investimenti si fa pertanto riferimento ad un prospetto contenente informazioni riguardanti:

1. i tipi di investimenti che si prevede di realizzare nel periodo cui il budget di riferisce;
2. l'ammontare dei singoli investimenti;
3. le analisi economico-finanziarie quali, ad esempio, la redditività o il payback period necessarie per decidere con consapevolezza.

Il budget finanziario

Il budget finanziario è lo strumento attraverso il quale viene sintetizzata e verificata la fattibilità finanziaria dei programmi operativi e di investimento redatti.

Una gestione sana e consapevole del futuro non può prescindere dal considerare i movimenti monetari in entrata ed in uscita derivanti dalle varie attività pianificate.

Il metodo principale attraverso il quale il budget finanziario viene redatto consiste nel prevedere direttamente ogni evento che determini entrate ed uscite di cassa, attraverso la costruzione di un prospetto definito budget di cassa.

Il budget di cassa

Gli elementi necessari per l'elaborazione del budget di cassa possono essere così sintetizzati:

- La disponibilità di cassa ad inizio periodo cui il budget si riferisce;
- I tempi di incasso effettivo dei ricavi di vendita nel caso di aziende o delle entrate nel caso di enti;
- I tempi effettivi di pagamento dei fornitori tenendo in considerazione anche gli eventuali debiti contratti nel periodo precedente e non ancora pagati;
- Le scadenze previste o stimate di tutti gli altri pagamenti.

Sulla base degli elementi noti al momento della formulazione del budget vengono in genere elaborati due distinti prospetti analitici, uno per le entrate ed uno per le uscite monetarie.

I dati di questi due prospetti sono poi utilizzati per redigere il prospetto di riepilogo del budget di cassa, o più semplicemente budget di cassa.

Un esempio di prospetto del budget di cassa:

Prospetto di riepilogo	I trimestre			II	III	IV
	Gen.	Feb.	Mar.	trimestre	trimestre	trimestre
A) Disponibilità inizio periodo						
B) Totale incassi						
C) Totale disponibilità (A+B)						
D) Totale esborsi						
E) Saldo di cassa parziale (C-D)						
F) Δ Indebitamento bancario						
G) Interessi passivi						
H) Interessi attivi						
Disponibilità fine periodo (E±F-G+H)						



2.3 Elaborare e gestire il budget

Gli aspetti contabili

La procedura di elaborazione del budget comporta effetti e ripercussioni sia dal punto di vista contabile che da quello organizzativo.

Sul piano strettamente contabile, la preparazione di un budget di articola nelle seguenti fasi:

- Elaborazione dei piani operativi e verifica della loro fattibilità pratica;
- Stesura del budget di cassa.

Il piano operativo

Si tratta, in sostanza, di verificare se, sulla base delle proprie risorse e strutture operative, l'azienda o l'ente sono in grado di realizzare i progetti e le attività pianificate

Le domande chiave da porsi in questo processo di elaborazione sono:

- Quali sono gli obiettivi generali che si intendono raggiungere?
- Quali progetti devono essere attuati per il perseguimento degli obiettivi definiti?
- Quali sono le risorse necessarie per attuare il piano o programma redatto?
- Sarà necessario introdurre nuove procedure operative o metodologiche?
- Come si adeguerà la struttura organizzativa ai piani e progetti definiti?
- Sono sufficienti le strutture e le risorse esistenti per la loro attuazione?

Valutare le alternative

Nel caso in cui ci si renda conto di non avere la capacità di realizzare i programmi ed i progetti previsti è necessario esplorare le possibili alternative che possono consistere nel:

- apportare correttivi, miglioramenti ed ampliamenti (investimenti) alla struttura organizzativa dell'azienda o dell'ente e/o alle molteplici attività che vengono svolte al loro interno, con l'intento di raggiungere migliori livelli di efficacia ed efficienza operativi
- decidere di affidare all'esterno la gestione e la realizzazione di parte di determinati progetti (outsourcing), col proposito di mantenere flessibile la struttura dei costi. L'esternalizzazione di talune attività consente, infatti, di:
- mantenere snella la struttura dell'azienda o dell'ente, senza appesantirla di parti non strettamente o costantemente necessarie, reperibili inoltre all'esterno;
- interrompere con più semplicità, qualora sia necessario, lo svolgimento delle attività in corso di svolgimento.



Il budget di cassa

Si tratta di un prospetto attraverso il quale viene verificata la fattibilità finanziaria dei piani o progetti operativi e degli investimenti pianificati, al fine di evidenziare l'eventuale deficit, surplus o pareggio (quest'ultimo d'obbligo nel caso degli enti).

Il prospetto assume una rilevante importanza, consentendo al management di studiare oculatamente il modo più opportuno di raggiungere gli obiettivi concordati senza soffrire di carenze monetarie che potrebbero compromettere il buon esito complessivo del programma.

Gli obiettivi di fondo del processo di elaborazione del budget:

EFFICACIA = Attitudine a realizzare gli obiettivi

EFFICIENZA = Attitudine ad ottimizzare il rapporto input/output

Gli aspetti organizzativi

In particolare gli aspetti da investigare sono:

- Quali procedure organizzative introdurre?
- Quali scadenze temporali far rispettare?
- Quali obiettivi concordare?
- Adottare uno stile partecipativo o direttivo?
- Quali attori coinvolgere e con quale ruolo specifico?

In termini organizzativi l'elaborazione del budget comporta anche una analisi delle procedure gestionali adottate.

I centri di responsabilità

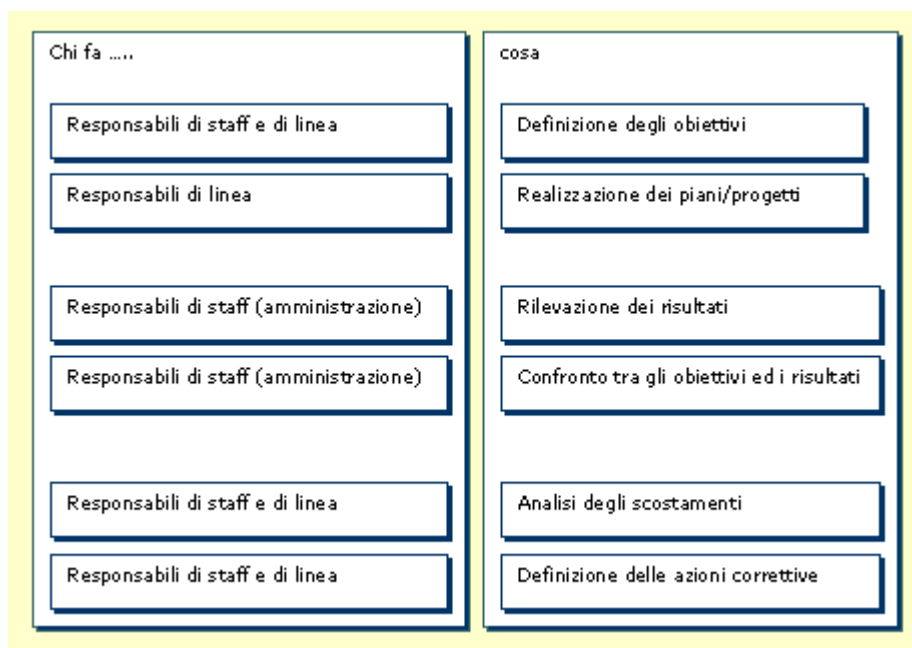
L'efficacia di un budget dipende strettamente dalle modalità attraverso le quali il processo viene organizzato e gestito.

Diventa pertanto di vitale importanza definire sin dall'origine i ruoli e le competenze degli attori coinvolti nel processo di elaborazione ed in quelli successivi di gestione ed attuazione del budget.

In genere si distingue tra:

- Responsabili delle funzioni di staff, quali ad esempio il direttore;
- Responsabili operativi di linea come i responsabili di progetto.

Chi fa cosa



Le ricadute positive

Una gestione "sana" del processo che porta all'elaborazione del budget presuppone non soltanto un'accurata definizione degli "attori" del processo, ovvero delle persone coinvolte con specifici ruoli e compiti, ma anche scelte su ulteriori problematiche organizzative.

Il budget può infatti aiutare una organizzazione:

- nel definire le modalità di valutazione dei risultati;
- nel motivare gli attori del processo al raggiungimento degli obiettivi;
- nell'orientare i comportamenti tecnici ed amministrativi verso gli obiettivi definiti.

Assegnare obiettivi e risorse

In presenza di risorse limitate può divenire difficile il raggiungimento dei diversi obiettivi prefissati ed i responsabili operativi si possono trovare a condividere le stesse risorse.

In questi casi è necessario definire prima i diversi obiettivi da perseguire, sulla base di un processo che può essere:

- Autoritario, se il superiore gerarchico impone gli obiettivi ai collaboratori, i quali li impongono poi ai loro collaboratori;
- Consultivo, qualora sia prevista una consultazione, ma la decisione sia comunque presa in modo gerarchico;
- Contrattuale, quando esiste un tangibile processo di negoziazione tra gli attori interessati;



- Partecipativo, quando da una discussione aperta, nella quale si mettono in luce specifiche necessità ed esigenze, emergono scelte condivise.

L'ottimale definizione del livello degli obiettivi è lo strumento principale attraverso il quale motivare e stimolare il personale di una struttura a svolgere in maniera convinta e partecipativa il proprio lavoro.

2.4 *Il controllo di gestione*

Il controllo di gestione in ambito pubblico

Il quadro di riferimento del controllo di gestione in ambito pubblico è molto diverso da quello del sistema privato.

Il sistema pubblico dei controlli, diversi da quello di legittimità nasce nel momento in cui il d.lgs n. 29/93 prefigurò una nuova funzione dirigenziale, basata su un ampio uso della discrezionalità a fronte di una responsabilità tecnica, finanziaria e amministrativa. Ciò ha indotto un nuovo sistema culturale che ha spinto l'azione dirigenziale verso una gestione per budget, secondo le disposizioni della l. n. 94/97.

Conseguenza di questo assetto, è stato il riassetto del sistema dei controlli. Il sistema del controllo di legittimità è stato riconosciuto insufficiente, se non è accompagnato da controlli sui risultati.

Si è però subito evidenziato che la mancanza di indicatori, parametri e metodologie di riferimento per la valutazione di performance e per le analisi costi-benefici lo rende difficile.

La logica di riordino di ogni amministrazione deve legarsi al potenziamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, rendimenti e risultati, in un quadro di certificazione delle compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio e di efficienza gestionale, mirata alla riduzione dei costi, nonché di determinazione dei criteri guida della gestione finanziaria pubblica, ad ogni livello. Ciò che conta è come sono svolte le funzioni, che possono essere pubbliche anche se esercitate da privati.

Da questa ottica, che pone le risultanze economiche (e non giuridico-procedurali) al centro dell'azione amministrativa e della sua valutazione, discende il potenziamento dei servizi di controllo interno, ai sensi del d.lgs n. 286/99, da legare al controllo esterno esercitato dalla Corte dei Conti, in una logica non di contrapposizione, ma di collaborazione tra amministratori e controllori, e salvaguardia del sistema e degli equilibri finanziari complessivi.

Il D.lgs n. 286/99 prevede quattro tipi di controllo:

1. controllo contabile
2. controllo di gestione
3. valutazione dirigenziale
4. controllo strategico.

Per quanto riguarda il controllo di gestione non si tratta certamente di controllo di gestione in senso stretto, quello di chiara matrice privatistica presente nelle aziende di produzione, ove il controllo, finalizzato ad ottimizzare il



rapporto costi-risultati, rappresenta una parte integrante, punto di partenza dello stesso processo produttivo.

Requisiti indispensabili per il controllo di gestione è la definizione da parte di ciascuna amministrazione delle modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono stati sostenuti (art. 4 d.lgs n. 286/99)

Ogni apparato, ai fini del controllo di gestione, deve determinare:

- le unità responsabili della progettazione e del controllo di gestione
- le unità organizzative al livello delle quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa
- le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili
- il complesso dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa
- gli indicatori specifici per misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità.

Il sistema regolatore è generalmente ancora imperfetto, vista la difficoltà di definizione del servizio stesso.

Una definizione

Il controllo di gestione consiste in un processo con cui la direzione si accerta che la gestione si stia svolgendo in condizioni di efficienza e di efficacia, in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti.

Gli eventuali scostamenti rilevati non devono condurre alla sterile ricerca di "responsabili", quanto divenire occasione per comprendere le cause che li hanno prodotti ed introdurre stabili correttivi e miglioramenti.

Esistono diverse modalità per effettuare tale controllo e diversi momenti nei quali porlo in essere.

Le fasi di svolgimento

L'efficacia massima del controllo di gestione, detto anche direzionale, è raggiungibile se è organizzato in tre distinte fasi:

- Prima della gestione, si parla in questo caso di controllo antecedente o preventivo;
- Durante la gestione, dando luogo al cosiddetto controllo concomitante;
- Dopo la gestione, realizzando così il controllo susseguente o consuntivo.

I diversi tipi di controllo

Rispetto alle diverse modalità con le quali l'attività di controllo viene esercitata, occorre distinguere tra:

- Controllo finanziario, avente per oggetto la convenienza finanziaria delle scelte effettuate in sede di budget;
- Controllo esecutivo, avente per oggetto il comportamento di chi opera all'interno di una struttura.



Il controllo finanziario

Il controllo finanziario si concretizza sostanzialmente in un confronto tra gli obiettivi concordati ed i risultati raggiunti.

Viene effettuato:

- A quantità, operando un confronto tra entità fisiche come ad esempio avviene quando si comparano i volumi produttivi pianificati con quelli effettivamente raggiunti;
- A valore, effettuando un confronto tra valori come nel caso di confronto tra la spesa pianificata per la realizzazione di un progetto ed i costi effettivamente sostenuti.

2.5 La pianificazione finanziaria

Una definizione

Obiettivo irrinunciabile di qualsiasi struttura operativa, sia essa un'azienda o un ente pubblico, è quello di operare in presenza di un solido e stabile equilibrio finanziario, affinché non si abbiano carenze di fondi per lo svolgimento dell'attività istituzionale.

Potrebbe accadere, ad esempio, che il sostenimento di spese e costi di vario genere si concentri in un particolare momento, nel quale non si hanno le disponibilità necessarie per farvi fronte.

Occorre pertanto pianificare accuratamente i tempi nei quali sostenere gli esborsi monetari ed adoperarsi affinché a quella data si abbia la capacità finanziaria di farvi fronte.

La pianificazione finanziaria si occupa proprio di individuare:

- la quantità delle risorse a disposizione per la realizzazione delle attività definite in sede di budget;
- le modalità attraverso le quali le risorse vengono generate;
- i tempi di generazione delle stesse;
- la quantità, le modalità ed i tempi di assorbimento dei fondi a disposizione.

Gli obiettivi

La soluzione più opportuna e solo apparentemente ovvia è quella di pianificare le uscite di cassa nei momenti di vita dell'ente o dell'azienda nei quali si abbia un'elevata probabilità di disporre dei fondi sufficienti per la copertura.

Sarebbe inoltre opportuno predisporre il piano finanziario con un radicato orientamento alla prudenza, affinché, al verificarsi di circostanze non programmate o programmabili, non si sia del tutto impreparati o incapaci di reagire.

Se redatto a completamento di un sano processo di pianificazione, il piano finanziario consente:

- il raggiungimento dell'equilibrio finanziario - monetario;
- il mantenimento del medesimo nel tempo.



Diversi tipi di pianificazione

La previsione dei flussi monetari in entrata ed in uscita può essere proiettata su un orizzonte temporale più o meno esteso cosicché si parla di:

- Pianificazione a breve termine;
- Pianificazione a medio - lungo termine.

La pianificazione a breve

Le previsioni a breve sono contraddistinte da:

- un intervallo temporale piuttosto limitato, quantificabile in genere in un anno solare o in frazioni dello stesso;
- l'essere state elaborate a supporto dell'attività tipica dell'azienda o dell'ente, prendendo in considerazione solamente i flussi che da questa si generano.

Lo scopo principale della pianificazione a breve è quello di ottimizzare i flussi dal momento che questi possono essere previsti, per quantità e periodo, con ragionevole approssimazione.

La pianificazione a lungo termine

La pianificazione a medio - lungo gode, al contrario, delle seguenti caratteristiche:

- o investe un periodo pluriennale;
- o parte dall'identificazione degli obiettivi di lungo periodo e considera tutti i possibili flussi finanziari che si genereranno.

Si tratta, in sostanza, della fase di completamento di un disegno strategico di ampio respiro, il cui fine è quello di verificare la fattibilità finanziaria degli obiettivi di crescita e di sviluppo che si intendono perseguire.

2.6 Piani di ammortamento ed investimenti

Una definizione di ammortamento

Tra i costi che una struttura operativa deve sostenere periodicamente vanno compresi anche gli ammortamenti.

I beni di cui si compone l'apparato produttivo o operativo di un'azienda o di un ente hanno una utilizzazione distribuita nel tempo (vita utile) ed anche il loro costo deve di conseguenza essere distribuito nel tempo.

L'ammortamento è il processo mediante il quale si attribuisce annualmente, o a scadenze comunque periodiche, la quota di costo che il bene ha assorbito nel periodo di riferimento.

Le quote di ammortamento vengono definite sulla base della presumibile vita utile del bene anche se le norme fiscali impongono l'applicazione di specifici coefficienti in funzione della categoria del bene stesso (cespite).

Il piano di ammortamento di un bene descrive quindi l'entità del suo consumo nel tempo e consente pertanto di valutare l'opportunità economica di una sua sostituzione.



È evidente il legame esistente tra il budget degli investimenti e quello degli ammortamenti, dato che la principale forma di investimento delle imprese e degli enti consiste nell'acquisto di beni strumentali.

Metodi di valutazione

Dinanzi alla necessità di acquistare un nuovo cespite, o comunque, di effettuare un investimento di qualsiasi natura, ci si pone il problema di valutare e conseguentemente scegliere tra investimenti alternativi.

Il capital budgeting è lo strumento attraverso il quale si valuta la convenienza di un investimento.

Tra i diversi metodi adottati per effettuare tale tipo di valutazione i più diffusi sono:

- il payback period;
- il valore attuale netto.

Il metodo del payback period

Il metodo del payback period o periodo di recupero evidenzia il tempo necessario per recuperare l'esborso sostenuto per l'acquisto di un bene, attraverso i flussi di cassa prodotti con il suo uso.

Per quanto riguarda i flussi di cassa è opportuno precisare che:

- nel caso di un'azienda, essi sono rappresentati dai flussi di ricavi aggiuntivi che si conseguono a seguito dell'investimento effettuato;
- nel caso di un ente i flussi di cassa sono rappresentati dall'utilità che si apporta alla struttura con l'investimento effettuato in genere in termini di minori costi.

Il metodo del valore attuale netto

Con il metodo del valore attuale netto i flussi di cassa prodotti dall'investimento nel tempo sono attualizzati.

Si tratta di un metodo che, sebbene tecnicamente più preciso del precedente, è di più difficile applicazione in virtù delle seguenti caratteristiche:

- La determinazione dei flussi di cassa è tanto più aleatoria quanto più esteso è l'orizzonte temporale;
- La scelta del tasso di attualizzazione, basata su ipotesi, può condizionare molto la convenienza dell'investimento.

Resta, tuttavia, il metodo più usato e sulla base delle esperienze svolte i criteri di norma adottati sono:

- Scelta di un orizzonte temporale oscillante tra i 3 ed i 5 anni;
- Adozione di un tasso di attualizzazione coincidente con il tasso medio praticato dal mercato maggiorato di un surplus che tenga conto del rischio associato allo specifico investimento.

Un caso da risolvere

Si consideri il caso dell'acquisto di personal computer da parte di una scuola da usare per la realizzazione di corsi di informatica per gli studenti.

Si supponga di aver ricevuto due offerte dalle seguenti caratteristiche:



Offerta A

- L'attrezzatura viene offerta ad un prezzo di 12.000 euro;
- Con tale attrezzatura si possono erogare 6 corsi in un anno;
- Il valore di un corso simile sul mercato è di 1.000 euro;
- Durata del progetto 2 anni;
- Equivalente del flusso di cassa prodotto in un anno 6.000 euro.

Offerta B

- L'attrezzatura viene offerta ad un prezzo di 15.000 euro;
- Con tale attrezzatura si possono erogare 9 corsi in un anno;
- Il valore di un corso simile sul mercato è di 1.000 euro;
- Durata del progetto 2 anni;
- Equivalente del flusso di cassa prodotto in un anno 9.000 euro.

Una soluzione con il payback period

Per ottenere il payback period si calcola dapprima il flusso di cassa prodotto per mese:

- Per la prima offerta si ha 500 euro/mese;
- Per la seconda offerta si ha 750 euro/mese.

Si calcola poi il payback period dividendo l'importo di ciascuna offerta per il corrispondente flusso di cassa mensile ottenendo:

- Prima offerta = 24 mesi;
- Seconda offerta = 20 mesi.

Entrambe le offerte prevedono un payback period entro la durata del progetto e risultano pertanto accettabili. In assenza di particolari vincoli di spesa la seconda offerta risulta però migliore generando maggior valore in un minor tempo.

2.7 Appendice: I contratti di leasing

Una definizione

Con il contratto di leasing una società (locatrice) concede in uso, mantenendone la proprietà, beni strumentali ad un'altra società (conduttrice) per un periodo di tempo prefissato, contro pagamento di un canone periodico

Al termine del periodo di durata del contratto, la società conduttrice può acquistare definitivamente il bene contro pagamento di un prezzo determinato, definito di riscatto.

Secondo il tipo di società che cede in uso il bene, esistono due tipi di leasing:

- il leasing operativo, nel quale la società locatrice è l'impresa che ha prodotto il bene;
- il leasing finanziario, nel quale il locatore è una società finanziaria che si pone in posizione intermedia tra il produttore del bene e l'utilizzatore.



Le caratteristiche del contratto

Gli elementi essenziali del contratto, in via generale, sono:

- la durata;
- la periodicità prevista per il pagamento dei canoni;
- l'ammontare del canone da corrispondere periodicamente, comprensivo, analogamente a quanto avviene per una qualsiasi operazione di finanziamento, degli interessi passivi;
- l'entità delle spese di istruttoria, generalmente corrisposte dal conduttore alla firma del contratto;
- il prezzo di riscatto.

È prevista la possibilità di stipulare contratti di leasing:

- a canoni anticipati, con l'obbligo, per il conduttore, di corrispondere anticipatamente, e precisamente al momento della firma del contratto, un certo numero di canoni;
- a macrocanone, con un primo versamento effettuato a titolo di primo canone ed il successivo versamento periodico dei canoni previsti dal contratto.

Il costo di un contratto

Per calcolare il costo totale di un contratto di leasing occorre quindi sommare:

- l'importo dei canoni anticipati o del macrocanone;
- le spese di istruttoria;
- l'importo totale dei canoni periodici;
- l'importo del riscatto.

Tutti questi importi devono essere ovviamente maggiorati dell'importo dell'IVA.