

Ruolo e funzioni del revisore dei conti nella scuola dell'autonomia

di Vito Alfonso Funzionario dei servizi finanziari dell'USR della Puglia.

L'autonomia delle scuole ha comportato, per quanto attiene al profilo dell'attività di controllo sulle istituzioni scolastiche, il necessario superamento del meccanismo di controllo fra organi o enti articolati gerarchicamente.

La conseguenza, necessaria, è stata la previsione di un organo di controllo interno, alle singole scuole, i cui compiti non potevano che essere orientati conformemente al dettato dell'art. 2 del d. lgs. 286/99 che attualmente prevede e disciplina il controllo interno di regolarità amministrativo-contabile. Va subito sottolineato, per chiarezza di analisi, che il 3° comma della norma citata esclude che il controllo di regolarità amministrativo-contabile possa comprendere verifiche da effettuarsi in via preventiva all'adozione dell'atto ed alla sua produzione di effetti se non nei casi espressamente previsti dalla legge.

Questo per evitare ogni ipotesi di contaminazione fra funzione amministrativa e funzione tutoria.

La più significativa conseguenza di quanto sopra emerge dalla lettura del D.I. 44/2001 ed, in particolare, dall'art. 2, 3° comma, e dall'art. 18, 6° comma. Dette disposizioni prevedono, rispettivamente, che il programma annuale possa essere approvato, anche se in via eccezionale, in mancanza del parere del collegio dei revisori dei conti, e che il conto consuntivo sia oggetto di delibera di approvazione da parte del consiglio d'istituto anche in difformità del parere dei revisori.

L'organo di controllo interno delle istituzioni scolastiche deve, pertanto, essere visto nella giusta prospettiva di momento intermedio di raccordo fra le scuole autonome, ora enti-organo della più ampia articolazione del sistema scolastico, e gli uffici scolastici regionali, che sono amministrazioni non di controllo ma vigilanti.

Allo stesso modo è arduo considerare amministrazione di controllo il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nelle sue articolazioni periferiche costituite dalle ragionerie provinciali. Infatti il 2° comma dell'art. 60 del D.I. 44/2001 prevede il coinvolgimento dell'ufficio scolastico regionale e della ragioneria provinciale solo quali destinatari dell'invio del verbale dei revisori dei conti relativo al conto consuntivo e ad eventuali anomalie.

Non ci sono, nell'attuale assetto normativo, previsioni di legge che consentano di bloccare preventivamente l'attività delle istituzioni scolastiche autonome, anche qualora l'esercizio gestionale non presenti i caratteri della legittimità.

Il sistema sembrerebbe avere in questo un apparente punto di squilibrio. In realtà la quadratura del cerchio esiste grazie alla previsione della figura del dirigente scolastico, nella sua duplice veste di organo dell'amministrazione dello stato e di organo apicale della scuola.

In funzione della sua leadership amministrativo-gestionale egli è destinatario di varie forme di responsabilità, fra cui quella amministrativo-contabile con le eventuali ripercussioni patrimoniali ma, in particolare, al dirigente scolastico è attribuita la responsabilità di risultato quale espressione conclusiva di quella forma di controllo prevista dall'art. 5 del d.lgs. 286/99 e riconducibile alla *"valutazione del personale con incarico dirigenziale"*.

La dirigenza scolastica, per quanto riguarda gli aspetti ad essa riferiti nel regolamento di contabilità, è responsabile della programmazione, della gestione delle risorse finanziarie e della rilevazione dei costi e dei rendimenti (artt. 1, 2, 7 e 19).

A proposito della contrattazione d'istituto e dei suoi effetti può svolgersi la seguente considerazione. La responsabilità della gestione delle risorse finanziarie che spetta al dirigente e l'impossibilità di considerare la certificazione di compatibilità finanziaria dei revisori sulla contrattazione d'istituto quale condizione di efficacia della medesima consentono di ritenere che il dirigente scolastico possa disporre l'operatività del contratto di istituto per l'erogazione dei compensi spettanti al personale, purché un contratto d'istituto esista, anche in assenza della detta certificazione di compatibilità.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche, titolarità delle relazioni sindacali e forme di controllo.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche secondo l'art.21 L. 59/97.

L'autonomia si configura in particolare come organizzativa e didattica, mentre è improprio parlare di autonomia finanziaria atteso che le scuole non vivono di finanza propria ma derivata. L'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico ed al miglior utilizzo delle risorse.

La figura del dirigente scolastico, responsabile della gestione ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. 165/2001, è il punto di riferimento dell'organizzazione scolastica. ***Egli è il titolare delle relazioni sindacali.***

Voler chiedere ai revisori di accertare la *congruità del termine di formulazione della proposta contrattuale rispetto all'inizio dell'anno scolastico* significa reintrodurre una fattispecie di controllo sugli atti che il d.lgs. 286/99 lascia al passato in favore dei controlli gestionali decisamente più funzionali al miglioramento della qualità della performance manageriale.

Ma la nuova prospettiva di attività di controllo del collegio dei revisori mostra una peculiarità invasiva nel contesto delle relazioni sindacali la cui correttezza è tutelata già attraverso la possibilità di intervento della magistratura ordinaria a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a.

Lo stesso collegio dei revisori non resterebbe immune dall'introduzione di una diversa fisionomia del controllo sulla compatibilità finanziaria del contratto integrativo delle scuole.

Ai revisori verrebbe, infatti, assegnata una ulteriore responsabilità nel contesto dell'incarico di controllo.

Il collegio potrebbe essere chiamato a rispondere anche dell'errato procedimento di formazione contrattuale, come del merito delle clausole negoziali.

Tutto ciò appare inserito in una ambigua visione mista del controllore: parte negoziale nonché garante, attraverso la possibilità di eccepire la regolare composizione delle delegazioni trattanti, degli stessi lavoratori destinatari degli effetti negoziali.

Individuazione dell'attività dei revisori dei conti. Art. 58 D.L. 44/2001.

I revisori dei conti vigilano sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa. Nel particolare sono individuate le competenze del collegio con riferimento agli adempimenti amministrativo-contabili delle istituzioni scolastiche.

Si può ipotizzare che al fine di omogeneizzare l'attività degli organi di controllo delle istituzioni scolastiche sull'intero territorio nazionale sia stata introdotta la modulistica Athena. L'esigenza di pianificare l'attività dei collegi dei revisori dei conti forse non è stata l'unica a muovere il progetto Athena. Infatti, atteso che i verbali redatti, o, più precisamente, compilati dai revisori, sono resi disponibili in lettura con particolare accesso presso gli uffici scolastici regionali e presso quelli del ministero delle finanze può ritenersi che ulteriore finalità dell'innovazione fosse quella di controllare la realtà amministrativo-contabile delle scuole nonché il rispetto degli adempimenti previsti dal

D.I. 44/2001 in modo più veloce rispetto alla tradizionale acquisizione della documentazione cartacea.

Sin qui può ritenersi utile l'iniziativa. Va detto, però, che ridurre a schema predeterminato l'attività di verifica del collegio dei revisori, pur garantendo uno standard di base del controllo costituisce un limite rispetto a situazioni di particolare criticità che alcune scuole possono presentare. Meglio sarebbe stato, in questi casi, consentire al collegio dei revisori di disporre di maggiore tempo per una più puntuale attività di verifica funzionale sia al rispetto della normativa da parte delle scuole sia a consentire all'organo di controllo di ridurre il margine di responsabilità dei suoi componenti.

Con particolare riferimento ai verbali Athena comunemente utilizzati per dal collegio dei revisori per esprimere il proprio parere sul programma annuale e sul conto consuntivo vanno svolte alcune considerazioni. Nel primo caso sono presenti evidenti carenze in ordine alla puntuale indicazione delle fonti finanziarie su cui viene costruito lo stesso programma annuale. Per quanto riguarda invece il verbale riferito al conto consuntivo non c'è traccia di verifica alcuna in merito agli adempimenti fiscali, la cui inosservanza può far sorgere importanti responsabilità sia per la scuola che per lo stesso collegio dei revisori. Allo stesso manca una adeguata attenzione alla ormai ampia attività contrattuale privatistica che le scuole dell'autonomia possono porre in essere nel contesto delle vigenti previsioni del D.I. 44/2001.

La certificazione di compatibilità finanziaria. Art. 48 ed art. 40 d.lgs. 165/2001.

La normativa in questione è derivata dal d.lgs. 29/93 e dal d.lgs. 80/98 ed ha come oggetto l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

I compiti dei revisori dei conti nelle istituzioni scolastiche relativi alla contrattazione d'istituto non traggono il loro supporto normativo dal D.I. 44/2001 (norma di settore) bensì dal generale principio delineato dall'art. 48 del d.lgs. 165/2001 che attribuisce al collegio dei revisori il compito di dichiarare compatibili i costi del contratto integrativo d'istituto con i vincoli di bilancio. Il legislatore ha, in modo evidente, voluto evitare che il contratto integrativo si fondasse su risorse finanziarie non disponibili in bilancio o che assorbisse risorse di bilancio a ciò non deputate.

Il riferimento all'art. 40 va inteso come momento d'individuazione di un parametro per poter definire compatibile il contratto con i vincoli di bilancio. Tale parametro è, testualmente, dato dagli strumenti di programmazione annuale o pluriennale.

L'altra parte dell'art. 40, che prevede il rispetto dei vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali, non può essere oggetto dei compiti dei revisori nelle scuole, in quanto l'art. 48 non ne fa esplicito richiamo limitandosi a richiamare l'art. 40, comma 3 per la circostanza della compatibilità dei vincoli di bilancio. La stessa legge delega, art. 11, comma 4, lett. e) L. 59/97, ha circoscritto ai vincoli di bilancio gli autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa.

Ogni altro contenuto dell'assegnazione di competenze in materia di contratto d'istituto al collegio dei revisori esprimerebbe, quindi, un contrasto con le disposizioni contenute nelle norme citate.

Ad ulteriore conferma dell'assunto interpretativo esposto può essere letto l'art. 40 bis del d. lgs. 165/2001 ove, al comma 2, si prevede l'onere per gli organi di controllo interno di inviare annualmente al MEF specifiche informazioni circoscritte ai costi della contrattazione integrativa.

Inoltre, l'art. 11, comma 4, lett. f, legge n. 59/97 precisa che la sottoposizione alla Corte dei conti dei costi contrattuali è limitata al solo esame della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. Tali strumenti sono individuati nella legge n. 468/78 sul bilancio dello Stato negli specifici documenti di previsione finanziaria.

Se la Corte dei Conti non è deputata ad andare oltre il limite della certificazione dei costi con i vincoli finanziari, anche alla luce della recessione della tradizionale figura del controllo preventivo di legittimità, è difficile immaginare che una qualsiasi forma più penetrante di controllo possa essere svolta ai collegi dei revisori dei conti nel rispetto di una sintonia di sistema.

La circolare n. 109 dell'11/6/2001 del Ministero dell'Istruzione, relativa al procedimento di contrattazione integrativa nazionale e di sede per Comparto ministero e scuola prevedeva che per i contratti stipulati in sede locale dalle scuole è competente alla redazione della relazione tecnico-finanziaria di cui alla legge n. 449/97 l'ufficio di segreteria della scuola. La certificazione di compatibilità finanziaria con i vincoli derivanti dal contratto integrativo nazionale e dal bilancio viene emessa dal collegio dei revisori, inoltre, la relazione tecnico finanziaria già citata viene individuata quale punto di riferimento essenziale per la prevista certificazione di compatibilità finanziaria.