



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 15 gennaio 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 30362 del 3 dicembre 2008, pervenuta a questa Sezione in data 10 dicembre 2008, con la quale il Sindaco del Comune di Samarate (Va) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Samarate (Va);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Samarate (Va) ha chiesto alla Sezione di rendere parere in ordine all'interpretazione dell'art. 3, comma 2, della legge n.23/1996, in particolare sulla nozione di "spese varie d'ufficio", poste a carico delle Province e dei Comuni, e se fra queste sia ricompresa la strumentazione informatica in uso presso gli uffici di segreteria delle scuole (personal computer, stampanti, scanner, spese di installazione e configurazione rete, linea ADSL).

Sull'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere in esame è formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*". Tale funzione consultiva è compresa nell'ampio quadro di competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art.7, comma 8, della legge n. 131/2003 usa la locuzione

“di norma”, non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che “non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall’art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l’art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale”.

Pertanto, sotto il profilo della legittimazione soggettiva, la richiesta in oggetto, proveniente dal Sindaco del Comune di Samarate (Va), deve essere presa in esame.

Riguardo alle altre condizioni di ammissibilità, si osserva che la richiesta di parere non risulta, allo stato degli atti sottoposti alla Sezione dal soggetto richiedente, che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso; risulta inoltre rientrare nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla corretta interpretazione di norme in materia di spesa degli enti locali.

Per questi aspetti, la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Samarate (Va) è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

1) Quadro normativo

Occorre preliminarmente ricordare che la legge 11 gennaio 1996 n. 23 (“Norme per l’edilizia scolastica”), richiamata nella richiesta di parere in esame, dopo aver definito le strutture edilizie quali elemento fondamentale e integrante del sistema scolastico, stabilisce che l’obiettivo della legge è assicurare a tali strutture uno sviluppo qualitativo e una collocazione sul territorio adeguati alla costante evoluzione delle dinamiche formative, culturali, economiche e sociali (art.1, co. 1). Fra gli interventi di edilizia scolastica da realizzare e finanziabili in base alla legge stessa, sono ricompresi anche gli edifici sedi di uffici scolastici provinciali e regionali (art.2, co. 2).

L’art.3, co. 1, della legge n.23/1996 individua le competenze degli enti locali nella realizzazione, fornitura e 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.

Lo stesso art.3, al comma 2, dispone inoltre che *"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 ed ai relativi impianti"*.

Le competenze così individuate dalla legge s'innestano nell'ampio spettro di funzioni delineato dall'art.13 del d.lgs. n.267/2000, con riguardo ai comuni, e dall'art.19, lettera i) dello stesso T.U.E.L., con riguardo alle provincie (*"compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale"*).

In precedenza, la quota di spese in materia di scuole posta a carico degli enti locali era stabilita nel Testo Unico sull'istruzione elementare, approvato con R.D. 5-2-1928 n.577 (recentemente abrogato dall'art. 24, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, norma "taglia-leggi") e dalla Legge 31-12-1962 n. 1859, sulla scuola media statale.

In seguito, l'art. 159 D.Lgs. 16-4-1994 n. 297 ("Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado"), riproducendo in gran parte la precedente normativa, ha elencato testualmente gli oneri in materia a carico dei comuni: *"Spetta ai comuni provvedere al riscaldamento, alla illuminazione, ai servizi, alla custodia delle scuole e alle spese necessarie per l'acquisto, la manutenzione, il rinnovamento del materiale didattico, degli arredi scolastici, ivi compresi gli armadi o scaffali per le biblioteche scolastiche, degli attrezzi ginnici e per le forniture dei registri e degli stampati occorrenti per tutte le scuole elementari, salvo che per le scuole annesse ai convitti nazionali ed agli educandati femminili dello Stato, per le quali si provvede ai sensi dell'articolo 139. Sono inoltre a carico dei comuni le spese per l'arredamento, l'illuminazione, il riscaldamento, la custodia e la pulizia delle direzioni didattiche nonché la fornitura alle stesse degli stampati e degli oggetti di cancelleria"*.

L'art. 107 dello stesso decreto ha previsto, inoltre, che *"la manutenzione, il riscaldamento, le spese normali di gestione e la custodia degli edifici delle scuole materne statali sono a carico del comune ove hanno sede le scuole. È ugualmente a carico del comune il personale di custodia. Gli oneri per l'attrezzatura, l'arredamento e il materiale di gioco delle scuole materne statali"*

sono a carico dello Stato. Le attrezzature, l'arredamento ed il materiale forniti dallo Stato restano in proprietà dei comuni per essere utilizzati unicamente secondo l'originaria destinazione".

Infine, l'art. 190 dello stesso articolato ha previsto, per la gestione e manutenzione degli edifici scolastici in generale, che *"i comuni sono tenuti a fornire, oltre ai locali idonei, l'arredamento, l'acqua, il telefono, l'illuminazione, il riscaldamento, la manutenzione ordinaria e straordinaria, e a provvedere all'eventuale adattamento e ampliamento dei locali stessi. (...)"*.

Da tale quadro normativo può evincersi che il legislatore abbia inteso suddividere le competenze tra Enti locali e Ministero dell'Istruzione intestando ai primi le spese relative alle strutture in cui si svolge l'attività didattica, ricomprendendo sia i beni immobili a ciò preposti, sia le attrezzature necessarie per lo svolgimento delle attività stesse, comprese quelle d'ufficio (di mero supporto alla vera e propria attività didattica); al secondo le spese relative allo svolgimento dell'attività didattica in senso stretto, sia derivante da programmi istituzionali sia relativa ad iniziative complementari o attività integrative svolte all'interno delle istituzioni scolastiche.

2) Nozione di "spese varie d'ufficio"

L'art. 3 della legge n. 23/1996 ha poi introdotto, rispetto ad una elencazione di spese nominativamente richiamate dalla precedente normativa, una più lata categoria di *"spese varie di ufficio"* a carico dei comuni e delle province, per le scuole di rispettiva competenza, con espressione volutamente generica per ricomprendere in essa tutte le spese necessarie ad assicurare il normale funzionamento di una scuola (in questo senso è il parere del Consiglio di Stato n. 1784/1996 del 25 settembre 1996, a proposito delle spese di pulizia interna agli edifici scolastici).

La Corte di Cassazione (da ultimo, V Sez., Sent. n. 17617/2004 del 1 settembre 2004) ha successivamente chiarito che l'art. 3 della legge n. 23/1996, con la dettagliata elencazione delle spese poste a carico degli enti locali, *"...inequivocabilmente amplia le incombenze dei Comuni rispetto alla pregressa normativa, ed, inoltre, nella parte in cui fa su di loro gravare oneri attinenti all'effettivo uso degli edifici scolastici, quali quelli relativi alle predette utenze e forniture, introduce specifiche deroghe al principio della ripartizione, fra i Comuni medesimi e lo Stato, delle spese rispettivamente riguardanti la gestione degli edifici e la gestione delle attività d'istruzione.*

Il carattere eccezionale di tali deroghe osta ad un'esegesi estensiva o ad un'applicazione analogica della norma stessa, quando demanda ai Comuni le "spese varie d'ufficio", e quindi esige d'interpretare la relativa espressione in

linea con il significato letterale, vale a dire riferita alle spese generali (similari a quelle di arredamento) che occorrono per rendere effettiva la destinazione di determinati locali a sede di scuole, senza alcuna possibilità di comprendere oneri derivanti dal concreto espletamento dell'attività scolastica,...(quali quelli inerenti alla rimozione dei rifiuti).

L'indicato orientamento giurisprudenziale, in tema di accollo dei tributi dovuti dalle scuole, ha recentemente ottenuto il conforto della Corte Costituzionale che, con sentenza n.442/2008 del 29/12/2008 ha confermato che l'art. 3, comma 2, della legge 11 gennaio 1996, n. 23 costituisce una norma eccezionale e, perciò, di stretta interpretazione in ordine ai criteri di riparto, tra gli enti locali e lo Stato, delle spese riguardanti la gestione degli edifici e delle attività di istruzione (con la conseguenza che tra le "spese varie d'ufficio" non può farsi rientrare, neppure in via analogica od estensiva, l'onere della TARSU).

Si evidenzia, inoltre, che il legislatore, nel declinare le spese poste a carico di provincie e comuni, non ha operato una netta distinzione tra spese in conto capitale e spese in parte corrente, ma si è limitato ad accorpate, stando alla lettera della norma, le "spese varie di ufficio" con quelle "per l'arredamento" e "quelle per le utenze elettriche e telefoniche, per la provvista dell'acqua e del gas, per il riscaldamento" con i "relativi impianti".

Tale distinzione non può quindi ritenersi il discrimine per individuare le spese accollabili agli enti locali, potendo rientrare in esse sia beni durevoli ed inventariabili, sia spese per la somministrazione di materiali di consumo.

In conclusione, la formulazione dell'art. 3, comma 2, della legge 11 gennaio 1996, n. 23 fa ritenere che fra le "spese varie d'ufficio" necessarie ad assicurare il normale funzionamento di una scuola, assumibili dagli enti locali, possono annoverarsi quelle che abbiano una diretta correlazione con la gestione dei locali forniti dagli enti territoriali e corrispondano alla specifica finalità di rendere effettiva la destinazione dell'immobile a sede scolastica, restando invece esclusi gli oneri derivanti dal concreto espletamento dell'attività didattica. Fra le spese assumibili dagli enti locali possono quindi rientrare quelle necessarie a dotare le segreterie scolastiche di tutti gli strumenti idonei al loro funzionamento, assolvendo gli uffici di segreteria, come sopra esposto, ad una funzione di mero supporto alla vera e propria attività didattica.

3) Riparto concreto delle singole spese

Quanto alla specifica tipologia di beni o servizi oggetto di acquisto da parte di comuni o provincie a norma dell'art.3, comma 2, della legge n. 23/1996, richiamati nel quesito (che elenca singoli strumenti informatici d'ufficio), tenuto conto che esula dalle competenze di questa Sezione esprimere

pareri che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva, resta in capo all'ente locale l'individuazione delle singole spese accollabili in quanto utili al funzionamento degli istituti scolastici di propria competenza, ovviamente nei limiti degli stanziamenti di bilancio opportunamente programmati.

E' comunque opportuno ricordare che, nell'esercizio di tale attività, l'ente locale, tenendo presente i principi sopra richiamati e attenendosi ai consueti canoni di economicità ed efficienza, potrà anche ricorrere alla stipulazione di apposite convenzioni che, secondo i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, statuiscono espressamente tra l'ente territoriale e gli Uffici scolastici i rispettivi ambiti di competenza nel rispetto del disposto della legge n. 23/1996; con ciò contribuendo ad assicurare alle strutture scolastiche *"lo sviluppo qualitativo e la collocazione sul territorio adeguati alla costante evoluzione delle dinamiche formative, culturali, economiche e sociali"* della comunità amministrata, richiamato quale primario obiettivo dalla legge stessa.

Infine, laddove sia disposta una contribuzione all'acquisto di beni o servizi a carico di provincia o comune, sarà buona regola prevedere conseguentemente un'adeguata rendicontazione da parte degli Uffici beneficiari sull'utilizzo delle risorse.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 23 gennaio 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)