

**Logo**  
**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**CAMPANIA**

Composta dai Magistrati:

dott. Ciro Valentino	Presidente
dott. Silvano Di Salvo	Consigliere
dott. Tommaso Viciglione	Consigliere
dott.ssa Rossella Bocci	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Innocenza Zaffina	Primo Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott.ssa Raffaella Miranda	Referendario
dott.ssa Carla Serbassi	Referendario

**nella camera di consiglio del 19 giugno 2014**

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 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 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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. 131/2003;

Vista la nota n. 2011 del 25.03.2014, con la quale il comune di Caiazzo (Ce) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Rossella Bocci.

#### FATTO

La richiesta di parere è avanzata dal Comune in epigrafe il quale chiede una interpretazione della normativa vigente e cioè *"se la nozione di spese varie di ufficio di cui all'art. 3, comma 2 della legge n. 23/1996, poste a carico delle Provincie e dei Comuni ricomprenda anche le spese per i materiali di pulizia"*.

La richiesta di parere è avanzata dal Comune in epigrafe il quale chiede una interpretazione della normativa vigente e cioè *"se la nozione di spese varie di ufficio di cui all'art. 3, comma 2 della legge n. 23/1996, poste a carico delle Provincie e dei Comuni ricomprenda anche le spese per i materiali di pulizia"*. In particolare il quesito deriva – secondo quanto prospettato dal Comune - dalla mancanza di omogeneità di orientamenti in materia visto che il Consiglio di Stato e l'Avvocatura Generale dello Stato affermano che nelle spese d'ufficio in carico, in base alla normativa vigente, ai Comuni, rientrano anche le spese di pulizia in quanto necessarie al funzionamento di una scuola diversamente dall'Anci, che reputa che tali spese non siano a carico dei comuni ma del Ministero dell'Istruzione e delle istituzioni scolastiche autonome. Quest'ultima interpretazione si fonda sulla considerazione che la legge 124/99 ha trasferito allo Stato il personale ATA, eliminando dai comuni *"l'onere della fornitura del personale di servizio"* e quindi della pulizia degli uffici; sarebbe altresì avvalorata da quanto disposto con legge finanziaria 289/2002, art. 35, comma 9 che ha disposto che le istituzioni scolastiche possono deliberare l'affidamento in appalto dei servizi di pulizia, igiene ambientale e vigilanza dei locali scolastici.

#### DIRITTO

In via preliminare, va accertata l'ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali"*. A tale riguardo, ritiene la Sezione di non doversi discostare dall'orientamento sinora seguito da tutte le Sezioni regionali di controllo, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pure previsto nello Statuto della Regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può essere ostativa all'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali e alla stessa Regione. Pertanto, nelle more della costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se e in quanto formulata, come nel caso in

esame, dal Sindaco del Comune, quale organo di vertice dell'amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del decreto legislativo n. 267/2000.

In relazione all'ammissibilità del quesito, sotto il profilo oggettivo, si rende necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo. La sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va, innanzitutto, scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito. Inoltre, si rende necessario verificare se il richiesto parere non implichi la valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o *"in itinere"* e se le questioni poste dall'Ente istante siano oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Sotto il profilo dell'ammissibilità in termini oggettivi si deve sottolineare, secondo l'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, resa ai sensi dell'art.17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Sempre sotto il profilo oggettivo, è stato chiarito dalla Corte dei conti che *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5 del 17/02/2006).

Alla luce di quanto considerato, nel procedere alla verifica della sussistenza dei requisiti di ammissibilità oggettiva, si richiama la normativa di settore.

L' art.3, comma 1, della L. 11 gennaio 1996, n. 23 (*"Norme per l'edilizia scolastica"*) ha individuato gli Enti locali competenti per la 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, ha disposto 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 Tuel, con riguardo ai comuni (*"1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. 2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia"*), e dall'art.19, lettera i) del Tuel, con riguardo alle province (*"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 in carico agli enti locali era stabilita nel Testo Unico sull'istruzione elementare, approvato con R.D. 05.02.1928 n.577 (abrogato dall'art. 24, D.L. 25 giugno 2008, n. 112) e dalla Legge 31-12-1962 n. 1859, sulla scuola media statale.

Successivamente l'art. 159 D.Lgs. 16.04.1994 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 (...)"*.

L'art. 3 della successiva 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.

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.

Alla luce di quanto esposto si osserva, come correttamente rilevato dall'ente istante, che non sussiste una uniforme interpretazione in relazione alla competenza, tra enti locali o istituti scolastici, a sostenere le spese di pulizia delle scuole. Il Consiglio di stato (parere n. 1784/1996 del 25 settembre 1996) e l'Avvocatura Generale dello Stato (parere 3 agosto 2005 n. 12767) hanno espresso avviso nel senso che tali oneri siano naturalmente a carico dei Comuni dal momento che l'art. 3, comma 2 della legge 11 gennaio 1996, n. 23, dove si dispone che l'ente locale provvede alle spese varie d'ufficio, cioè a quelle che occorrono in via ordinaria e normale affinché l'organizzazione logistica permetta alla vita scolastica, nella quotidianità, di procedere, ha determinato il trasferimento all'ente locale delle somme comprensive anche delle spese per materiale di pulizia.

La giurisprudenza ha, altresì, precisato che l'espressione *"spese varie di ufficio"* di cui all'art. 3 della L. n. 23/1996 deve intendersi ricomprendere tutte le spese necessarie ad assicurare il normale funzionamento di una scuola (cfr. C.d.S. n. 1784/1996), ossia le 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 (cfr. Cass n. 17617/2004).

Viceversa l'Anci (nota del 5 maggio 2005) ha argomentato che i suddetti oneri non ricadano più sugli enti locali bensì sulle istituzioni scolastiche. Ciò in considerazione del carattere "*eccezionale*" della legge n. 23/1996 (vedi Corte Costituzionale, sentenza n.442/2008 del 29/12/2008 e Corte di Cassazione, sez. V, 1 settembre 2004, n. 17617) che ha ampliato le competenze dei comuni, in deroga all'art. 10 della legge n. 142/1990 (es. spese telefoniche delle scuole elementari, precedentemente in carico allo Stato), espressamente e nominativamente, impedendo una sua interpretazione estensiva o analogica.

Viene altresì utilizzato dall'Anci, come ulteriore argomento, per sostenere la spettanza di tali oneri in capo agli istituti scolastici, in luogo degli enti locali in cui gli stessi sono ubicati, quello per cui la legge n. 124/1999, nel trasferire allo Stato il personale ATA, abrogando le disposizioni che prevedevano la fornitura di tale personale da parte di comuni e province, ha anche eliminato l'onere della pulizia degli edifici. Deporrebbe in tal senso l'ulteriore considerato per cui la legge finanziaria 2003 (legge n. 289/2002) nel prevedere all'art. 35, comma 9, che "*le istituzioni scolastiche possono deliberare l'affidamento in appalto dei servizi di pulizia, di igiene ambientale e di vigilanza dei locali scolastici e delle loro pertinenze*" riconosce alle scuole la facoltà di provvedere ai servizi di pulizia a mezzo di soggetti terzi

In considerazione del quadro normativo suesposto e del contrasto interpretativo esistente in materia la Sezione osserva che il quesito relativo alla spettanza agli enti locali o agli istituti scolastici degli oneri afferenti alle spese di pulizia, presenta palesemente aspetti di inammissibilità oggettiva, stante la possibile interferenza con pronunciamenti già resi in materia.

E' opportuno considerare che di recente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni. È stato, infatti, rilevato come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere possono essere, oltre "*all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente*" (criterio in sé e per sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "*una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali*". È stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica — in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri — possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, precludono alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Alla luce di quanto esposto la ridetta richiesta di parere è da ritenere oggettivamente inammissibile.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Campania dichiara inammissibile la richiesta di parere di cui in narrazione.

L'estensore

f.to Dott. ssa Rossella Bocci

Il Presidente

f.to Dott. Ciro Valentino

Depositata in Segreteria il

19 giugno 2014

Il Direttore della Segreteria

f.to Dott. Mauro Grimaldi