

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 2 marzo 2016 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco della Città Metropolitana di Bari, trasmessa con prot. n. 20273 del 11 febbraio 2016 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 11 febbraio 2016 prot. 0000520-11/02/2016-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n.25/2016 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 2 marzo 2016;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addresso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco della Città Metropolitana di Bari formula un quesito inerente alla corretta interpretazione dell'espressione "*gestione dell'edilizia scolastica*" che, ai sensi dell'art 1, comma 85, l. 56/2014, rientra fra le funzioni fondamentali delle Province.

Il Sindaco precisa che:

- ai sensi dell'art 3, comma 2, l. 23/1996, le Province e, successivamente, le Città Metropolitane subentrate alle prime ex l. 56/2014, sono tenute ad assicurare in favore degli istituti secondari superiori dislocati sul territorio di propria competenza, il pagamento delle "*spese varie di ufficio e per l'arredo e.....per le utenze elettriche e telefoniche, per la provvista d'acqua e per il riscaldamento*";

- l'art 1, comma 85, l. 56/2014 include fra le funzioni fondamentali attribuite alle Province ed alle Città metropolitane *"la gestione dell'edilizia scolastica"*, senza fare riferimento alle spese citate espressamente dalla l. 23/96.

Alla luce della disciplina sopra richiamata, l'Ente chiede se le spese per le utenze (idriche, elettriche, gas) degli istituti di istruzione secondaria siano di competenza della Città Metropolitana.

Sul punto, richiama una nota del Presidente dell'UPI Puglia (non allegata alla richiesta di parere, contrariamente a quanto precisato nella medesima) che ha invitato i Presidenti delle Province pugliesi ed il Sindaco della Città metropolitana di Bari ad uniformarsi alla posizione già assunta dalla Provincia di Brindisi che ha chiesto al competente Provveditorato degli Studi di subentrare nei contratti di utenza. In particolare, rifacendosi ad alcune sentenze della Corte di Cassazione, attinenti al pagamento TARSU, la Provincia di Brindisi ha rilevato che le spese sostenute dagli enti locali in base alla legge 23/1996 sono da considerarsi in deroga rispetto al principio di corretta ripartizione delle competenze, in base al quale competerebbe allo Stato *"la gestione delle attività di istruzione"* e agli enti locali la *"gestione degli edifici"*.

In conclusione *"poiché proprio la legge 56/2014 pone l'accento esclusivamente sulla gestione dell'edilizia scolastica, si pone il problema di individuare l'esatta collocazione delle spese di funzionamento rispetto alla suddivisione di competenze. Qualora, infatti, si considerassero dette spese come essenziali per la gestione dell'attività di istruzione, poiché la stessa attività non potrebbe compiersi efficacemente in assenza di erogazione di luce, gas e arredi scolastici, allora la competenza sembrerebbe essere riferibile allo Stato e non all'ente locale che, fino ad oggi, ha continuato a sostenere i costi"*.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco della Città Metropolitana di Bari, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune è ammissibile sul piano oggettivo, in quanto afferente alla gestione delle spese per utenze degli Istituti scolastici.

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo precluso a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

Passando al merito della richiesta, il Sindaco chiede se i costi per la fornitura di utenze idriche, elettriche e di gas degli istituti secondari superiori debbano gravare sulla Città Metropolitana o se, a seguito del riordino delle Province, attuata con l. 56/2014 (la c.d. legge Delrio), la spesa debba essere sostenuta dallo Stato.

Come noto, la legge 7 aprile 2014 n. 56, intitolata "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*", ha proceduto ad una riorganizzazione degli enti provinciali, ridisegnandone i confini e le competenze e realizzando una significativa riforma di

sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali (cfr. Corte Cost. n. 50/2015).

La Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG) ha chiarito come la nuova disciplina confermi la connotazione delle Province quali enti di area vasta, titolari prevalentemente di funzioni di coordinamento e di indirizzo e più limitatamente di compiti gestionali, peraltro, già esercitati, che diventano fondamentali ed ai quali se ne aggiungono di nuovi rispetto a quelli storicamente attribuiti dalla legge statale o regionale, trasferiti o delegati. L'elenco delle funzioni fondamentali contenuto nel comma 85 dell'articolo 1 della legge in esame comprende, infatti, sia competenze puntuali (es. la pianificazione territoriale provinciale) che funzioni amministrative generali (come la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, nella quale possono rientrare le competenze amministrative in materia di controlli ed autorizzazioni ambientali, la protezione della flora e della fauna, la gestione dei parchi, lo smaltimento di rifiuti in aree provinciali) e rende chiara la finalità del legislatore non solo di assegnare all'ente Provincia *"le diverse attività amministrative riconducibili alle funzioni fondamentali, ma anche l'opportunità di ricomporre in modo organico in capo alle Province tutte le competenze che, pur essendo esercitate da altri soggetti istituzionali, tuttavia, rientrano nell'ambito delle funzioni fondamentali, come pure, al contrario, l'eventuale trasferimento di compiti amministrativi attualmente assolti dalle Province, ma che non sono riconducibili all'ambito delle funzioni fondamentali"* (Sezione Autonomie, deliberazione n. 17/2015 cit., nello stesso senso, cfr. Sezione controllo Liguria, deliberazione n. 76/2015/PAR).

Tra le funzioni fondamentali delle Province (successivamente trasferite alle Città metropolitane) elencate dal comma 85 del citato articolo 1 è contemplata, alla lettera e), la *"gestione dell'edilizia scolastica"*, senza alcuna ulteriore specificazione o delimitazione.

La disposizione, stante la generica formulazione, pare volta, in coerenza con quanto osservato dalla Sezione delle Autonomie in merito alla conservazione o trasferimento all'ente provinciale di tutte le competenze comprese nelle funzioni fondamentali, al mantenimento in capo alle Province delle funzioni svolte precedentemente in materia, sicché, per la delimitazione delle medesime, non può che farsi riferimento al quadro normativo e giurisprudenziale già delineatosi nel previgente assetto istituzionale.

In particolare, sul piano del diritto positivo, l'art 3 della legge 11 gennaio 1996 n. 23 (*"Norme per l'edilizia scolastica"*) sancisce che le Province provvedano alla realizzazione, fornitura e manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici, nonché *"alle spese varie di ufficio e per l'arredamento e a quelle per le utenze elettriche e telefoniche, per la provvista di acqua e gas, per il riscaldamento ed ai relativi impianti"*.

La giurisprudenza di questa Corte ha precisato che *"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.” (Sezione regionale controllo Piemonte n. 358/2013/PAR, Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 8/2009/PAR).

In altri termini, sulla base delle coordinate interpretative sopra tracciate e dell'esplicita previsione di legge, rientrano nella gestione dell'edilizia scolastica tutte le spese necessarie per il funzionamento della struttura e dei locali scolastici, ossia le spese che hanno una diretta correlazione con la gestione dei locali forniti dagli enti territoriali e rispondano alla specifica finalità di rendere effettiva la destinazione dell'immobile a sede scolastica, mentre rimangono esclusi gli oneri derivanti dal concreto espletamento dell'attività scolastica.

La legge n. 56/2014, intervenendo in tale quadro di disciplina, assegna alle Province la gestione dell'edilizia scolastica senza prevedere eccezioni o limitazioni, sicché deve ritenersi che la volontà del legislatore sia quella di confermare la disciplina già vigente in materia, della quale, pertanto, non può predicarsi l'intervenuta abrogazione, né espressa né tacita per incompatibilità.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco della Città Metropolitana di Bari.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 2 marzo 2016.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 02/03/2016

Il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Maria Luce Sciannameo