

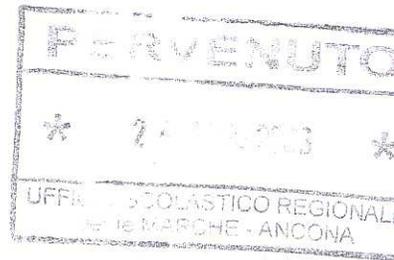


Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE
Direzione generale per il personale della scuola
Ufficio VIII

Prot. n. Uff. VIII/2279

Roma, 10 febbraio 2006



Al Direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale
per il Friuli-Venezia Giulia
Via S. Anastasio, 12

34134 TRIESTE

e.p.c., Ai Direttori degli Uffici Scolastici Regionali

LORO SEDI

Al Direttore Generale per la politica finanziaria
e per il bilancio

SEDE

Al Ministero dell'Interno

Dipartimento Affari Interni e Territoriali

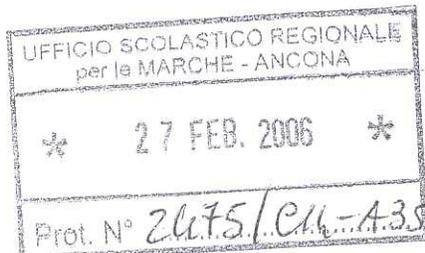
Direzione Centrale della finanza locale **00184 ROMA**

Al Gabinetto dell'On.le Ministro

SEDE

All'Ufficio Legislativo

SEDE



Oggetto: Spese per la fornitura alle istituzioni scolastiche del materiale necessario per la pulizia dei locali scolastici.

Si fa riferimento alla nota 25 ottobre 2005, prot. n. 11331/C14 relativa all'oggetto, con la quale - anche a fronte di alcune considerazioni addotte, al riguardo, dall'ANCI - si chiede l'avviso dell'Ufficio scrivente sulla titolarità delle spese per il materiale di pulizia e, più precisamente, sulla permanenza delle stesse in capo agli Enti locali anche dopo il passaggio allo Stato di quella quota di personale ATA precedentemente in essi incardinata.

Al riguardo, giova rappresentare preliminarmente che la tematica in questione è, a tutt'oggi, puntualmente disciplinata dalla legge 11 gennaio 1996, n. 23 ed, in particolare, dall'articolo 3 che, dopo la puntuale elencazione degli oneri a loro carico, accolla espressamente agli Enti locali anche le "spese varie d'ufficio".

Ciò premesso - ed evidenziato come sia appena il caso di precisare che detta norma, in virtù dei ben noti principi della successione delle leggi nel tempo e nello spazio, ha modificato ogni altra disposizione precedente di contenuto diverso ponendosi, pertanto, a norma di riferimento per la disciplina della materia - si evidenzia come, in ordine alle spese per il materiale di pulizia, il chiaro dettato di riferimento, richiamando le "spese varie d'ufficio", non fa alcun *distinguo* all'interno di esse.

Tale terminologia, poi, non a caso viene a sostituire quella più ristretta di "spese d'ufficio" usata dal legislatore nelle precedenti disposizioni normative che regolavano la materia.

Con ciò, evidenziando chiaramente la volontà di ricollegarvi significati di più ampia portata ed intendendo ricomprendervi, a carattere chiaramente onnicomprensivo e residuale,



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE Direzione generale per il personale della scuola Ufficio VIII

tutto quanto il medesimo articolo non pone espressamente a carico degli Enti locali ed a seguito del quale restano in capo alle Scuole le sole spese per le attività didattiche e scientifiche. Soltanto quelle spese, cioè, istituzionalmente ricollegabili alle funzioni scolastiche.

La tesi suindicata rimane, poi, decisamente avvalorata anche dalla considerazione che di tali spese è stato tenuto conto ai fini della definizione "della media delle spese sostenute nell'ultimo triennio", in sede di quantificazione dei trasferimenti erariali attribuiti agli Enti locali all'atto del trasferimento delle competenze, contemplato dal medesimo articolo 3 e dai successivi articoli 8 e 9 della citata legge 23/96.

Espresso richiamo a tali spese, infatti, è stato effettuato dalla circolare 27 novembre 1996, n. F.L.27/96 del Ministero dell'Interno, che le riporta puntualmente nello schema di autodichiarazione a cui l'Ente locale era tenuto ai fini dell'accertamento delle spese correnti sostenute nel cennato triennio.

Accertamento, peraltro, regolarmente effettuato e che ha determinato la concreta definizione degli importi da corrispondere all'Ente locale per il ristoro delle maggiori spese ad esso facenti capo a seguito del passaggio di competenze disposto dalla normativa di riferimento.

Spese, poi, delle quali hanno puntualmente tenuto conto anche le successive norme di attuazione del trasferimento dei fondi ed, in particolare, l'articolo 5 della legge 16 giugno 1998, n. 191, che le ha prese in considerazione ai fini dei trasferimenti erariali spettanti alle Amministrazioni locali disposti dal Ministero dell'Interno.

Esso, infatti, con la propria circolare 6 agosto 1998, n. 2398 li ha "rispettivamente diminuiti ed aumentati", in ragione delle somme loro effettivamente dovute a valle dell'intervenuta definizione degli importi complessivi, determinati "sulla base delle certificazioni prodotte dagli Enti locali o dei dati risultanti dai decreti di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 23/96".

Da quanto sopra ne deriva che, ove, per ipotesi, tali oneri non dovessero considerarsi più a carico dell'Ente locale, si concretizzerebbe una sorta di doppia attribuzione di fondi, con un sostanziale ingiustificato arricchimento in favore dell'Ente medesimo a danno dell'Erario e con un corrispondente depauperamento - di fatto - dei fondi assegnati a questo Ministero per i propri compiti istituzionali, con evidente sviamento degli stessi dalle finalità presupposte a tutto detrimento del servizio scolastico prestato all'utenza.

D'altra parte, a sostegno della tesi qui sostenuta giova, come già in precedenza evidenziato, anche il ricorso alla terminologia chiaramente usata dal legislatore nel più volte citato articolo 3, laddove, nel porle a carico dell'Ente locale, si riferisce puntualmente anche alle "spese varie d'ufficio".

Spese, queste, il cui carattere decisamente residuale ed onnicomprensivo - in quanto dirette a sussumere ogni altra spesa, anche se non espressamente richiamata, finalizzata a "far funzionare normalmente una scuola" e tra le quali non può revocarsi in dubbio insistere anche le spese *de quibus* - è stato autorevolmente affermato dal Consiglio di Stato con proprio parere n. 1784/96, Sez. I, che contribuisce in modo decisivo a dare puntuale risposta al quesito proposto e che, comunque, chiarisce quanto già ampiamente rappresentato in precedenza.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE Direzione generale per il personale della scuola Ufficio VIII

E del resto - giova ribadire - le voci "spese varie d'ufficio" e, soprattutto, quella specifica di "spese di pulizia" sono state puntualmente ed espressamente riportate ai punti 7 ed 8 della surrichiamata autodichiarazione, con la quale gli Enti locali hanno determinato l'entità delle spese correnti relative all'ultimo triennio antecedente l'entrata in vigore della legge 23/96 e che ha direttamente inciso sull'importo dei trasferimenti erariali loro concretamente assegnati dal competente Dicastero a seguito della piena applicazione della legge medesima.

Per converso, non appare particolarmente conferente, a sostegno della tesi contraria, l'obiezione, addotta al riguardo dall'ANCI, dell'intervenuto passaggio allo Stato, ai sensi dell'articolo 8 della legge 124/99, dei collaboratori scolastici già dipendenti dagli Enti locali.

E ciò, sia perché il servizio di pulizia è una soltanto delle funzioni proprie del personale suindicato, per cui già sarebbe di scarso significato il sillogismo "trasferimento personale, trasferimento funzioni", sia perché ancor meno significativo è l'assunto che a tale trasferimento si accompagni necessariamente anche la titolarità dell'onere, per l'Amministrazione scolastica, dell'acquisto del relativo materiale.

Onere, questo, che, invece, giusto il chiaro disposto del più volte citato articolo 3 e come lucidamente affermato nel prefato parere del Consiglio di Stato, nulla esclude sia rimasto regolarmente in capo all'Ente locale obbligato.

Ad ulteriore conferma di tale tesi, si rammenta, altresì, che il predetto trasferimento di personale dagli Enti locali allo Stato non ha riguardato tutte le scuole dei vari ordini e gradi d'istruzione, ma solo quelle nelle quali non era già contemplata - in esse - la presenza di un proprio organico corrispondente.

In tali scuole, infatti, il servizio di pulizia era già ordinariamente svolto da personale di diretta appartenenza statale ed il relativo materiale, a fronte della stessa normativa surrichiamata, veniva pacificamente fornito dall'Ente locale, senza alcuna dubbio o contestazione al riguardo.

Dal che appare chiaro che nessuna concatenazione intercorreva - ed intercorre tuttora - tra i soggetti che svolgono le attività ed i mezzi con i quali tali attività sono esercitate, ben potendo, i primi, dipendere dallo Stato ed i secondi puntualmente e regolarmente essere forniti dall'Ente locale a ciò tenuto per legge.

Per completezza d'informazione corre, poi, l'obbligo di rappresentare come l'avviso contrario addotto, in merito, dall'ANCI, non sembra supportato da concreti riscontri normativi, in quanto, oltre a rifarsi a disposizioni antecedenti la legge 23/96 - ed, in quanto tali, ampiamente superate dalla stessa - propone considerazioni che appaiono fondate essenzialmente su speculazioni interpretative e presupposizioni non dimostrate.

Ribadito, infatti, come le stesse norme riportate nel D.L.vo 16 aprile 1994, n. 297, approvativo del T.U. in materia di Pubblica Istruzione, ove contrastanti con quelle successive introdotte dalla legge 23/96 sono state, da quest'ultima, modificate, giova evidenziare che proprio l'articolo 8, comma 1 della legge 124/99, invocato a sostegno della tesi proposta, contrariamente a quanto assunto non rileva ai fini dell'identificazione dello Stato come soggetto tenuto al soddisfacimento degli oneri in questione.

Ed invero, limitandosi semplicemente ad "abrogare le disposizioni che prevedono l'onere della fornitura del personale ATA da parte di Comuni e Province", certamente non è



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE Direzione generale per il personale della scuola Ufficio VIII

tale da suffragare la vantata supposizione che, con esso, siano state soppresse anche quelle che disciplinavano la titolarità delle spese per la fornitura del materiale per il relativo servizio, con conseguente addebito delle stesse alle scuole.

Anzi, il fatto stesso che nell'articolato non sia stato fatto alcun cenno di tali spese sta a significare, in base al ben noto principio ermeneutico dell'*ubi voluit ibi dixit*, che la volontà del legislatore è stata proprio quella di mantenerle a carico del precedente titolare.

Principio, peraltro, tanto più attuale in una fattispecie come quella in questione, nella quale, accedendo alla tesi contestata, sarebbe intervenuta implicitamente la modifica di una contraria, consolidata, puntuale ed espressa disciplina precedente.

Così come non particolarmente conferente appare anche l'addotto richiamo all'articolo 35, comma 9, della legge 289/2002, che contempla la possibilità, da parte delle scuole, di terziarizzare i servizi di pulizia e dal quale si farebbe discendere un preteso obbligo, da parte delle stesse, di fornirne gli strumenti.

Quanto sopra, sia perché tale obbligo non appare necessariamente e, soprattutto, giuridicamente correlato all'eventuale iniziativa, sia perché la stessa attivabilità dell'iniziativa medesima è subordinata alla preventiva emanazione di appositi decreti interministeriali - attualmente non previsti - che riducano percentualmente il corrispondente personale statale nelle scuole interessate e dispongano delle economie così maturate per soddisfare il maggior impegno finanziario nascente dall'affidamento esterno del servizio.

Né, tanto meno, decisiva può definirsi l'avanzata osservazione che - ai fini della prevenzione, della sicurezza e della considerazione che "ognuno è responsabile di quanto dallo stesso compiuto" - le Scuole, oltre che vigilare sull'uso e la conservazione dei materiali di pulizia, ne debbano procedere direttamente alla scelta ed all'acquisto, perché "altrimenti, rispetto all'attuale suddivisione delle competenze tra Stato ed Enti locali, le modalità lavorative di dipendenti statali sarebbero condizionate dalla scelta, da parte di altro Ente, di materiale inadeguato o di mezzi incongrui rispetto alle mansioni da svolgere", con collegata "impossibilità per l'Ente locale di verificare il rispetto delle norme per la sicurezza, le modalità di svolgimento del servizio e l'uso di materiali e mezzi da parte di lavoratori dipendenti da altra Amministrazione".

E ciò, invero, sia perché quanto sopra, nonostante l'indubbia importanza della questione, appare almeno ultroneo, se non estraneo, alle addotte motivazioni - non sembrando obiettivamente afferire né a prioritarie attribuzioni istituzionali né all'utilizzo di mezzi, strumenti ed attività di particolare complessità o di estrema pericolosità - ma, soprattutto, perché prescinderebbe, in ogni caso, dalla titolarità dell'onere.

Quest'ultimo, infatti, ben potrebbe permanere in capo all'Ente locale anche se l'acquisto venisse materialmente effettuato dalla Scuola, a fronte del disposto dell'ultimo comma del più volte citato articolo 3 della legge 23/96 che, per evidenti motivi di correttezza, consente all'Ente medesimo, per l'esercizio di attività di propria diretta competenza, di anticipare al Capo d'Istituto le corrispondenti risorse con l'obbligo di successiva rendicontazione.

Giova, infine, evidenziare che alle conclusioni riassunte nel presente avviso perviene anche l'Avvocatura Generale dello Stato - all'uopo adita - con parere n. 103941 del 3 agosto 2005, inoltrato anche al Dicastero che legge per conoscenza e che testualmente recita:



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE Direzione generale per il personale della scuola Ufficio VIII

“Della somministrazione della pulizia dei locali scolastici quale spesa obbligatoria dell'Ente locale già parlava l'articolo 91, lettera F, numero 3, del T.U. 3 marzo 1934, n. 383 ed ancor prima l'articolo 55 R.D. 5 febbraio 1928, n. 577 mediante l'espressione, ritenuta comprensiva anche della pulizia, di *servizio*; ed il Consiglio di Stato, con parere 25 settembre 1996, n. 1784, segnalò che le spese per la pulizia *sono state considerate unitariamente nell'intero servizio di pulizia*. La disposizione fu riprodotta nell'articolo 159 del D.L.vo 16 aprile 1994, n. 297, dove si conferma che *spetta ai Comuni provvedere ai servizi per tutte le scuole elementari* e, poi, con formulazione ancora più ampia, nell'articolo 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. Anche di tale spese si tenne conto nella determinazione delle somme da trasferire all'Ente locale. Dunque, le spese occorrenti per l'acquisto del materiale di pulizia sono a carico dei Comuni. Va chiarito, peraltro, che il tema dell'acquisto del materiale per la pulizia non ha nulla a che vedere con il rapporto tributario relativo alla TARSU: l'imposta è dovuta per legge da chi utilizza il bene e per questo va pagata, secondo la prospettazione della Corte di Cassazione con le sentenze del 18 aprile 2000, n. 4944 e del 1° settembre 2004, n. 17617, dall'Amministrazione scolastica: le norme relative alla *pulizia* non hanno a che vedere con la traslazione del tributo. La diversità di presupposti e di oggetto dell'imposizione tributaria in TARSU da un lato e della spesa di pulizia dei locali dall'altro, non permette di desumere dall'una vicenda la disciplina dell'altra “.

Osservato, infine, *ad adiuvandum*, come la stessa prefata sentenza 17617/2004, nel riconoscere la non addebitabilità agli Enti locali degli oneri derivanti dal concreto espletamento dell'attività scolastica ne esclude, però, implicitamente anche il contrario - e certamente l'effettuazione delle pulizie nelle scuole non può qualificarsi in alcun modo come tale, afferendo puntualmente e chiaramente ai servizi - si fa sicuro affidamento sull'abituale ottica relazionale, improntata ad una stretta collaborazione e ad un adeguato raccordo interistituzionale, al fine di assicurare all'utenza, in un comune sforzo sinergico, un'idonea erogazione del servizio scolastico che tenga conto delle varie esigenze coinvolte, attraverso l'opportuna valutazione delle stesse nel rispetto della lettera e dello spirito dell'intera normativa di riferimento.

Si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento eventualmente ritenuto necessario al riguardo.

IL DIRIGENTE
Mario di Costanzo