

Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Seconda

Adunanza di Sezione del 30 agosto 2017

NUMERO AFFARE 00694/2016

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca.

Richiesta di parere - Convitto Nazionale Regina Margherita di Anagni - assunzione oneri di spesa – applicazione della legge n. 23/1996.

LA SEZIONE

Vista la relazione del 20 gennaio 2016, pervenuta il 13 aprile 2016, con la quale il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

visto il parere interlocutorio n. 1519/2016, reso dalla Sezione nell'adunanza del 25 maggio 2016;

Esaminati gli atti e udito il relatore, presidente f.f. Gabriele Carlotti;

PREMESSO E CONSIDERATO.

1.) Il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca (d'ora in poi: MIUR),

a seguito di apposito quesito del Comune di Anagni in ordine all'assunzione degli oneri di spesa del Convitto Nazionale di Anagni, ha inoltrato a questo Consiglio una richiesta di parere.

2.) Espone in sintesi, il Ministero, che l'art. 203 del d.lgs. n. 297/1994 (Testo unico in materia d'istruzione) prevede che ai Convitti Nazionali sia concesso l'uso gratuito e perpetuo degli immobili dello Stato, posti a servizio degli istituti, attribuendo l'onere delle relative spese di manutenzione al Ministero dei lavori pubblici. La legge n. 23/1996, che disciplina delle competenze degli enti locali in materia d'istruzione, dispone che i suddetti enti provvedano alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici:

- i comuni per le scuole materne, elementari e medie;
- le province per quelli destinati a sede di istituti e scuole d'istruzione secondaria superiore, compresi i licei artistici e le scuole d'arte, i conservatori di musica, nonché convitti ed istituzioni educative statali.

In relazione agli obblighi per essi stabiliti, i comuni e le province provvedono, altresì, alle spese varie d'ufficio e per l'arredamento e a quelle per le utenze elettriche e telefoniche, per le provviste d'acqua e gas e per il riscaldamento e i relativi impianti. Gli enti territoriali possono delegare alle singole istituzioni scolastiche, su loro richiesta, funzioni relative alla manutenzione ordinaria degli edifici scolastici e a tal fine assicurano le risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni delegate.

3.) Nell'ambito degli obblighi discendenti dalle disposizioni su richiamate, come si è sopra accennato, il sindaco del Comune di Anagni chiese al MIUR di individuare i soggetti sui quali incombevano gli oneri concernenti la fornitura dei servizi e quelli per la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile adibito a sede del Convitto nazionale di Anagni; ciò in quanto la Provincia di Frosinone, chiamata a sostenere le spese di adeguamento sismico delle strutture edilizie ospitanti il predetto Convitto, si era ritenuta competente per la sola manutenzione ordinaria e

straordinaria degli edifici destinati a scuole secondarie di secondo grado.

4.) Il MIUR ritiene che l'art. 3 della l. n. 23/1996 tracci una chiara ripartizione degli obblighi tra comune e provincia, in ragione, rispettivamente, della distinzione tra scuole primarie e scuole secondarie di secondo grado e, tra queste ultime, rientrerebbero anche i *“convitti e le istituzioni educative statali”*.

Aggiunge, tuttavia, il MIUR che l'Avvocatura dello Stato, interpellata con riferimento alle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria del Convitto Nazionale Vittorio Emanuele II di Roma, rese, in data 30 luglio 1998, un parere articolato, secondo il quale i Convitti Nazionali sarebbero interessati dalla disciplina introdotta dalla legge n. 23/1996 solo se gli immobili (edificio o parte di edificio), utilizzati come sedi delle istituzioni scolastiche agli stessi annesse, siano di proprietà dello Stato o dei Comuni o delle stesse istituzioni scolastiche e, quindi, la parte dell'edificio del Convitto Nazionale che ospita i convittori e i semi convittori esulerebbe dalla competenza edilizia della Provincia, in quanto i Convitti Nazionali avrebbero finalità istituzionali che si differenzerebbero dall'istruzione scolastica.

Il MIUR, non condividendo il riferito parere espresso dall'Avvocatura dello Stato, ha chiesto il parere di questo Consiglio in ordine all'individuazione dell'ente su cui gravino gli oneri per la manutenzione ordinaria e straordinaria dei Convitti Nazionali.

5.) Con il parere interlocutorio indicato nel preambolo la Sezione ritenne che la questione sottoposta dal MIUR al vaglio consultivo di questo Istituto eccedesse il caso di specie, investendo profili d'interesse generale; per tali ragioni si reputò opportuno, ai fini dell'emissione del parere definitivo, acquisire elementi di chiarimento in ordine al quadro generale della situazione in cui versavano (e versano) gli altri Convitti Nazionali per quanto attiene gli oneri di spesa di cui si è detto.

6.) Tale adempimento è stato eseguito con l'inoltro della documentazione pervenuta il 10 maggio 2017, giusta foglio n. 4837 del 3 maggio 2017.

7.) L'esito dell'istruttoria compiuta rivela un quadro variegato della condizione dei Convitti Nazionali con riferimento agli oneri da essi sostenuti. In primo luogo si registra, in più casi, la non piena né corretta applicazione della legge 11 gennaio 1996, n. 23, recante "Norme per l'edilizia scolastica". Inoltre emerge una generalizzata difficoltà delle Province a farsi carico delle spese dei Convitti. Non uniformi sono anche i criteri di riparto, tra Province e Convitti Nazionali, delle varie voci di spesa (manutenzione ordinaria e straordinaria, arredi, spese d'ufficio, spese di funzionamento, utenze). Ancora, differenti sono le situazioni proprietarie degli immobili sedi dei Convitti Nazionali.

8.) La soluzione della questione posta dal MIUR obbliga a muovere dall'interpretazione del combinato disposto degli artt. 3, commi 1 e 2, e 8 della citata legge n. 23/1996. Siffatte disposizioni, rispettivamente, recitano: "*1. In attuazione dell'articolo 14, comma 1, lettera i), della legge 8 giugno 1990, n. 142, provvedono alla realizzazione, alla fornitura e alla 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.

2. 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." e "1. Gli immobili dei comuni e dello Stato utilizzati come sede delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), sono trasferiti in uso gratuito, ovvero, in caso di accordo fra le parti, in proprietà con vincolo di destinazione ad uso scolastico, alle province, che si assumono gli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché gli oneri dei

necessari interventi di ristrutturazione, ampliamento e adeguamento alle norme vigenti. I relativi rapporti sono disciplinati mediante convenzione.

2. Gli immobili di proprietà delle istituzioni scolastiche statali sono trasferiti in proprietà a titolo non oneroso alle province. Le province acquisiscono altresì la proprietà, ove non ancora attribuita, degli edifici costruiti dalla soppressa Cassa per il Mezzogiorno con destinazione ad uso scolastico.

3. Nel caso di locali o edifici appartenenti a soggetti diversi da quelli di cui ai commi 1 e 2 e sui quali sussista il vincolo di destinazione ad uso scolastico, i rapporti conseguenti a tale uso sono regolati con apposita convenzione tra gli enti interessati, conformemente ai principi di cui all'articolo 3.”.

9.) Emerge chiaramente quale sia stato il disegno sotteso alle due riferite previsioni. Il Legislatore ha previsto accanto all'obbligo, per le Province, di provvedere al pagamento, anche per i Convitti (istituzioni educative equiparate a questi fini alle istituzioni scolastiche), di molte voci di spesa (segnatamente quelle di realizzazione, fornitura, manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici e, relativamente a questi ultimi, pure delle spese varie di ufficio, di arredamento, delle utenze elettriche e telefoniche, della provvista dell'acqua e del gas, del riscaldamento e dei relativi impianti) anche il trasferimento, in favore delle stesse Province, degli immobili, sedi di istituzioni scolastiche, in proprietà dei Comuni, dello Stato e delle istituzioni scolastiche statali.

Sebbene tra l'accollo delle spese e il trasferimento degli immobili l'ordinamento stabilisca una relazione (che sarà illustrata nel successivo §. 11), nondimeno tra le due vicende non è ravvisabile alcun rapporto di contemporaneità e, tanto meno, di "corrispettività"; non può insomma affermarsi che la l. n. 23/1996 abbia subordinato l'obbligo delle Province di sopportare l'onere delle spese delle istituzioni scolastiche al previo trasferimento degli immobili in parola; del resto, l'obbligo di contribuzione delle Province sussiste già dal 1° gennaio 1999.

10.) Occorre però definire i confini oggettivi e soggettivi dell'obbligazione legale relativa alle spese scolastiche. All'uopo soccorre l'art. 8 della l. n. 23/1996 (sulla

cui interpretazione in passato è stato reso dalla Sezione il parere n. 831/97 del 24 aprile 1997), che circoscrive l'obbligazione di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), della stessa legge agli immobili, utilizzati come sedi dei Convitti, in proprietà di comuni o dello Stato o di "istituzioni scolastiche statali" (in questo caso non è riconoscibile alcuna equiparazione delle ridette istituzioni ai convitti), da trasferire in uso gratuito o in proprietà, con vincolo di destinazione, alle Province. Gli oneri delle Province si estendono anche ai locali o agli edifici appartenenti a "soggetti diversi" da quelli testé richiamati, a condizione che si tratti di locali o edifici vincolati ad uso scolastico e che venga stipulata un'apposita convenzione. Nella categoria dei "soggetti diversi" rientrano anche gli stessi Convitti, se proprietari degli immobili in cui siano insediati.

11.) Non rientrano, dunque, nell'alveo dell'obbligo di contribuzione delle Province, testé perimetrato, gli immobili in proprietà dei Convitti o in loro uso (ma appartenenti a soggetti pubblici o privati diversi da quelli individuati) e che non siano gravati da alcun vincolo di uso scolastico, per i quali un obbligo di contribuzione della Provincia potrebbe essere assunto soltanto volontariamente, tramite accordo o contratto.

12.) Il tema delle convenzioni (escludendo gli accordi e i contratti di cui al precedente §. 11) merita di essere approfondito. Infatti, alla stregua di quanto sopra considerato, le convenzioni non potrebbero incidere negativamente sull'oggetto minimo legale dell'obbligazione posta a carico delle Province (oggetto individuato, come sopra osservato, dal medesimo art. 3), ma al più, per quanto interessa il presente parere, siffatte convenzioni potrebbero estendere l'oggetto dell'obbligazione legale o fissarne particolari modalità di adempimento. La stipula di queste convenzioni è comunque obbligatoria e, dunque, nell'ipotesi di ingiustificata inerzia di una delle parti, la loro conclusione può essere conseguita in via coattiva, avvalendosi degli strumenti, anche di carattere giurisdizionale, a tal fine predisposti dall'ordinamento.

13.) In conclusione, onde rispondere al quesito sollevato dal MIUR va osservato che, sulla base della l. n. 23/1996,

I.) le Province, a prescindere dalla stipula di una convenzione, sono tenute per legge a farsi carico delle spese di realizzazione, fornitura, manutenzione ordinaria e straordinaria, di ufficio, di arredamento, delle utenze elettriche e telefoniche, della provvista dell'acqua e del gas, del riscaldamento e dei relativi impianti, per gli edifici, utilizzati come sedi di Convitti, che siano in proprietà dei Comuni, dello Stato o delle Province medesime o delle istituzioni scolastiche statali;

II.) le Province, nel caso di Convitti di cui al comma 3 dell'art. 8 (ubicati in locali o edifici appartenenti a soggetti diversi, inclusi gli stessi Convitti, e per i quali sussista il vincolo di destinazione a uso scolastico), sono tenute al pagamento di quanto previsto nella convenzione e con le modalità ivi stabilite; nelle more della stipula della convenzione, le spese saranno sostenute dagli stessi Convitti (fermo restando che le convenzioni dovranno regolare anche gli oneri pregressi);

III.) le Province non sono tenute – salvo diverso accordo o contratto liberamente conclusi - a farsi carico di alcuna spesa dei Convitti insediati in edifici di proprietà degli stessi Convitti o di “soggetti diversi” (nei sensi sopra specificati) per i quali non sussista alcun vincolo di destinazione ad uso scolastico.

14.) Una volta calati i suesposti principi al caso di specie e con riferimento al Convitto Nazionale di Anagni, occorrerebbe verificare se il relativo immobile risulti essere (come sembrerebbe) di proprietà dello stesso Convitto, se esso sia gravato dal vincolo di destinazione all'uso scolastico e, in caso affermativo, se sia stata stipulata, o no, la convenzione con la Provincia. Nel caso della sussistenza del vincolo e di mancata stipula della convenzione, gli oneri della manutenzione ordinaria e straordinaria graveranno, fino alla stipula (coercibile) della convenzione, sul Convitto medesimo.

15.) Due ultime precisazioni: le considerazioni sopra svolte si attagliano anche alle Città metropolitane, là ove esse assunto i compiti delle Province. Le conclusioni del presente parere non possono, invece, essere automaticamente estese ai territori

delle regioni ad autonomia speciale.

P.Q.M.

Nei sensi indicati nella sujestesa motivazione è il parere della Sezione.

IL PRESIDENTE F/F ED ESTENSORE

Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO

Roberto Mustafà