

Taglio del 15% delle spese di funzionamento: un rebus per le scuole – II.SS., natura giuridica e assoggettabilità al D.M. M.E.F. 29/11/2002

(Dott. Giorgio Chambeyron)

L'art. 2 del D.M. MEF 29/11/2002 prevedeva un accantonamento pari al 15% delle spese di funzionamento da operarsi a carico dei bilanci degli enti e organismi pubblici non territoriali. La medesima norma, all'art. 1, disponeva la limitazione degli impegni di spesa delle amministrazioni statali all'85%. Poiché la circolare M.E.F. – R.G.S. n. 16/2003 chiariva che ... *le somme costituenti la dotazione finanziaria delle scuole trovano diretta imputazione a specifici capitoli di bilancio nella categoria "funzionamento" dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, mentre di norma i contributi ad enti ed organismi pubblici non statali quali le Università degli studi, le Agenzie fiscali, etc., vengono messi a disposizione mediante "trasferimenti" su capitoli della categoria "interventi"* e poiché l'articolo 1 decreto legislativo 165/2001, nell'elencare le amministrazioni pubbliche, comprende gli istituti e scuole di ogni ordine e grado tra le amministrazioni dello Stato, taluni dirigenti del MIUR, colgono ora in quanto detto una presunta contraddizione negli atti della R.G.S. Tale contraddizione sorgerebbe poiché, mentre da un lato, nel rivendicare la sussistenza del controllo preventivo delle RR.pp.SS., si afferma la natura di amministrazioni statali delle II.SS., dall'altro, nell'assoggettare le stesse al D.M. 29.11.02, si affermerebbe la natura di ente non territoriale delle stesse. Da quanto detto costoro sostengono, anche in forma scritta (ancorché tali note siano con ogni evidenza assolutamente prive di valore alcuno e ciò causa incompetenza assoluta la quale discende dal fatto che la materia è riservata dalla legge alla competenza esclusiva del M.E.F.), che le II.SS. non possono subire un duplice taglio, prima sui fondi che ricevono dagli UU.ss.rr. per il funzionamento e dopo sul bilancio "ad opera dei revisori dei conti". Si è così andato generando negli ultimi tempi un contenzioso con gli stessi revisori al quale stanno seguendo comportamenti e soluzioni diverse da regione a regione e finanche da scuola a scuola.

Da quanto premesso sorgono le seguenti problematiche: 1) natura giuridica delle scuole: amministrazioni dello Stato o enti pubblici non territoriali? 2) le scuole rientrano o meno nell'ambito di applicazione dell'accantonamento del 15% (da versare all'erario entro il 30 giugno p.v. ai sensi della legge 266/2005)?; 3) in caso positivo (come sembra emergere dalle note IGF n. 52180 del 30/4/03 e n. 23448-24788 del febbraio scorso), considerato che l'applicazione della norma fu operata "a macchia di leopardo", come si devono comportare i collegi dei revisori nelle II.SS. dove l'accantonamento non fu operato? Per giungere a una risposta si spera definitiva occorre muovere dalle seguenti premesse:

1) Esistono due tipi di dipendenza gerarchica (nell'ambito del cd. "rapporto gerarchico") tra diversi organi della P.A.: dipendenza organica e dipendenza funzionale. Alle II.SS. con la legge 59/97 è stata conferita la sola cd. "autonomia funzionale" (DPR 275/99 art. 1 co. 1) che si estrinseca nell'autonomia "didattica, organizzativa, di ricerca sperimentazione e sviluppo e alle iniziative finalizzate all'innovazione" (DPR 275/99 art. 2 co. 3). Tale autonomia è comunque da esercitarsi nel rigoroso rispetto dei limiti posti dalla legge (ad esempio nell'obbligo di osservanza delle linee e indirizzi generali di cui all'art. 8 del citato DPR). Aspetti dell'autonomia funzionale sono tra gli altri: a) l'autonomia amministrativa (o organizzativa), espressamente conferita alle II.SS. dall'art. 2 co. 1 e art. 4 DPR 233/98, e consistente nella capacità di dotarsi di una propria struttura organizzativa provvedendo all'amministrazione del personale e alla provvista dei beni; b) l'autonomia contabile (o di gestione) consistente nella capacità di avere un proprio bilancio, diverso da quello dello Stato, e una propria contabilità (con norme speciali dettate anche in deroga a quelle di contabilità generale dello Stato). Restano invece escluse l'autonomia politica e, nell'ambito dell'autonomia giuridica, l'autonomia normativa, statutaria e tributaria. Rimane invero immutata la dipendenza organica dal MIUR confermandosi con essa la natura giuridica delle II.SS. di amministrazioni dello Stato in conformità al disposto dell'art. 1 D.Lgs. 165/2001. Inoltre la circolare RGS 16/2003 specificava tra l'altro che *"dall'attribuzione della personalità giuridica alle istituzioni scolastiche non può farsi automaticamente derivare la trasformazione della loro natura giuridica da amministrazioni statali in senso stretto ad organizzazioni indirette o enti ausiliari dello Stato"*. In proposito non può tacersi che autorevole dottrina propende per la duplice natura di ente-organo dello Stato che assume una duplicità di veste: persona giuridica nei confronti dei terzi, organo nei rapporti interni con lo Stato;

2) Occorre considerare che il D.M. oggetto del contendere si compone di due articoli. Il primo, se pur vero rubricato "limitazioni agli impegni e all'emissione di titoli di pagamento per le amministrazioni dello Stato" si riferisce in realtà alle sole U.P.B. del bilancio dello Stato e non poteva pertanto in alcun modo avere diretta incidenza sulle II.SS. dotate di autonomia contabile e quindi di un proprio bilancio separato da quello dello Stato. Proprio in virtù della detta autonomia contabile (oltre che della personalità giuridica e della autonomia funzionale) e della, seppur limitata, autonomia finanziaria che consente ad esse di avere entrate proprie, esse ricadono invece nel disposto dell'articolo 2, norma di ampia portata, rubricato "riduzione delle spese di funzionamento per gli enti ed organismi pubblici non territoriali" a nulla rilevando l'invocata circostanza della riduzione della dotazione ordinaria subita in occasione degli accreditamenti ricevuti dagli U.S.R. (destinatari del disposto dell'art. 1). A riprova occorre oltretutto considerare che nulla lascia supporre che con la norma in parola, né con altre, il legislatore abbia voluto evitare la possibilità

che taluni enti potessero subire sia una riduzione dei “trasferimenti” dallo Stato che una riduzione degli stanziamenti dei propri bilanci per le spese di funzionamento (*quod lex voluit dixit, quod non dixit noluit*);

3) Tutto ciò premesso e considerato le II.SS. le quali non avessero operato gli appositi stanziamenti nel bilancio dell'esercizio 2002, evidenziandoli nell'ambito dell'avanzo vincolato, dovranno ora provvedere a calcolare il corrispondente importo sulla base delle somme iscritte nella previsione dell'esercizio 2002 alla data di entrata in vigore del decreto, calcolo da compiersi sulle voci del piano dei conti elencate nella nota I.G.F. 52180 del 30/04/2003. Una volta stabilito il quantum procederanno ad una variazione di bilancio a titolo di nuovo impegno da imputarsi alla competenza dell'esercizio in corso così costituendo l'accantonamento il cui ammontare andrà poi versato all'erario entro il 30 giugno p.v. In mancanza i revisori dovranno inoltrare denuncia di danno erariale alla Corte dei conti causa le minori entrate cagionate al bilancio dello Stato e non potranno esprimere parere favorevole circa l'approvazione del consuntivo dell'esercizio 2006. Ciò ovviamente nel caso in cui, prima della scadenza indicata dalla legge 266, non intervenga un provvedimento ministeriale di svincolo delle somme in parola le quali tornerebbero così nella piena disponibilità delle scuole.

*Pubblicato su “*Amministrare la scuola*” 7/2006 (pp. 3-4)

**La tesi dell'assoggettabilità delle istituzioni scolastiche fu successivamente smentita dal Consiglio di Stato in sede consultiva (parere n. 2275 del 24/07/2007)