Deliberazione n. SCCLEG/19/2026/PARERE

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

presieduta dal Presidente Manuela Arrigucci;

formata dai Magistrati: Francesco Targia, Rosalba Di Giulio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Valeria Franchi, Renato Catalano, Elena Di Gisi, Ottavio Caleo (relatore), Elisabetta Conte, Federica Pasero, Massimo Lupi, Emanuele Petronio;

nell'adunanza del 25 giugno 2026

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*";

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*", e, in particolare, l'articolo 2,

concernente l'attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti, 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la nota di coordinamento n. 6322 dell'11 febbraio 2026 del Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato con la quale sono state fornite "*Prime indicazioni in ordine allo svolgimento della funzione consultiva ai sensi dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1*";

VISTA la nota n. 4454 del 9 giugno 2026, acquisita al protocollo della Sezione in pari data con il n. 36537, con cui la Sezione di controllo per la Regione siciliana ha trasmesso la richiesta di parere, prot. 004426/U del 5 giugno 2026, inoltratale dalla locale Procura regionale in data 8 giugno 2026, proveniente dall'Istituto di istruzione secondaria superiore "XXX", a firma del dirigente scolastico, avente ad oggetto la legittimità dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per il pagamento della rettifica finanziaria disposta dall'Autorità di Gestione in relazione all'acquisizione di beni e servizi con carattere di urgenza;

VISTA l'ordinanza presidenziale del 10 giugno 2026 con la quale è stata convocata l'adunanza della Sezione per il giorno 25 giugno 2026, in merito all'esame e pronuncia sulla riferita istanza di parere ed è stato nominato, quale relatore, il Primo referendario Ottavio Caleo, Magistrato istruttore presso l'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'istruzione e del merito, del Ministero dell'università e della ricerca e del Ministero della cultura;

VISTA la nota n. 120 del 16 giugno 2026 con la quale la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana ha comunicato che sulle vicende

oggetto della richiesta di parere non risulta essere stato notificato alcun invito a dedurre;

UDITO, nella camera di consiglio del 25 giugno 2026, il Magistrato relatore;

RITENUTO in

FATTO

1. Con nota n. 4454 del 9 giugno 2026, acquisita al protocollo della Sezione in pari data con il n. 36537, la Sezione di controllo per la Regione siciliana ha trasmesso la richiesta di parere prot. 004426/U del 5 giugno 2026, inoltratale dalla locale Procura regionale in data 8 giugno 2026, proveniente dall'Istituto di istruzione secondaria superiore "XXX", a firma del dirigente scolastico, avente ad oggetto la legittimità dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per il pagamento della rettifica finanziaria disposta dall'Autorità di Gestione in relazione all'acquisizione di beni e servizi con carattere di urgenza.

2. Nella richiesta di parere in questione, l'istante riferisce che, con riguardo ad un progetto PON (FESR), "*l'autorità di Gestione contestava all'istituzione scolastica…la violazione dell'art. 61 comma 6 lettera A, sostenendo che i termini minimi per la presentazione dell'offerta non erano stati rispettati e che all'interno dell'RDO erano stati indicati solo operatori della provincia in cui era ed è allocata la scuola*".

Pur a fronte delle controdeduzioni presentate dall'Istituto scolastico, l'Autorità di gestione applicava una rettifica finanziaria dell'importo allo stesso riconosciuto di euro 17.040,35 di cui veniva chiesta la restituzione.

Al fine di definire il contenzioso e verificata la disponibilità di un avanzo di amministrazione non vincolato di euro 29.782,08, l'istante chiede "*se è o non è legittimo utilizzare le somme dell'avanzo di amministrazione non vincolato per saldare il debito esistente*

con l'autorità di Gestione, posto che nel caso in esame non si è verificato alcun danno all'erario, in quanto le strumentazioni di tipo informatico oggetto del progetto sono state dalla scuola regolarmente acquisite…e destinate a scopo educativo e didattico, essendo state installate, collaudate e messe a disposizione degli alunni".

3. Le verifiche effettuate in rapporto con la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana hanno dato esito negativo in ordine alla notifica di inviti a dedurre concernenti le vicende sottese alle questioni oggetto della richiesta di parere.

DIRITTO

1. In via preliminare, si rileva come la richiesta di parere sia irritualmente indirizzata alla locale Procura contabile regionale e sia priva dei riferimenti normativi esplicativi della base giuridica posta a fondamento della medesima istanza.

Il Collegio ritiene, tuttavia, che la stessa possa essere scrutinata in quanto riconducibile, nella sostanza, alla nuova funzione consultiva in materia di contabilità pubblica intestata alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato dall'articolo 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1.

2. Sempre in via preliminare, la Sezione ritiene necessario vagliare la sussistenza della propria competenza a deliberare sulla richiesta di parere in oggetto, alla luce di quanto disposto dal richiamato articolo 2 della legge n. 1 del 2026.

In dettaglio, la succitata disposizione, nel ridisegnare i contorni dell'attività consultiva di pertinenza delle Sezioni centrali e regionali della Corte dei conti, ha attribuito alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle

Amministrazioni dello Stato la competenza a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, "*su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico*". Alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è, invece, assegnata la competenza a rendere i medesimi pareri su richiesta delle autonomie territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni).

Sotto questo profilo, l'articolo 2, comma 1, della legge n. 1 del 2026 ha stabilito un indubbio ampliamento del novero degli enti pubblici legittimati a beneficiare, per la soluzione di dubbi interpretativi e questioni giuridiche concernenti la corretta gestione del bilancio e dei suoi equilibri, di quel supporto consultivo della magistratura contabile, originariamente riservato al sistema delle autonomie territoriali (ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, archetipo normativo delle attribuzioni consultive di cui alla novella legislativa del 2026). Per tale via, la disposizione all'esame appare rispondere ad un'evoluzione normativa tesa ad estendere l'accesso all'attività consultiva della Corte dei conti anche alle amministrazioni centrali e agli organismi di diritto pubblico nazionali.

Nel descritto solco esegetico, questa Sezione ha già avuto occasione di affermare come il riferimento alle "*amministrazioni centrali*", quali soggetti legittimati ad attivare la funzione consultiva rientrante nella propria competenza, così come enunciato dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 1 del 2026, vada inteso in senso equivalente a quello di "*amministrazioni statali*", in contrapposizione alla sfera di competenza delle Sezioni regionali, chiaramente ancorata alla territorialità degli enti richiedenti, secondo un criterio di riparto che – per la profonda diversità tra le due tipologie di attribuzioni – non segue quello proprio del controllo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e per il quale rileva unicamente la connotazione

della soggettività giuridica dell'istante, anziché la sua organizzazione su base territoriale in articolazioni centrali e/o decentrate (cfr. deliberazioni nn. SCCLEG/3/2026/PARERE, SCCLEG/4/2026/PARERE e SCCLEG/10/2026/PARERE).

Nel caso in esame, la richiesta proviene da un istituto statale di istruzione secondaria superiore rientrante nella categoria delle istituzioni scolastiche statali autonome: la non riconducibilità di tali istituti al novero delle autonomie territoriali sopra descritto implica la competenza di questa Sezione all'esame della presente istanza.

3. Un ulteriore profilo da scrutinare in via preliminare attiene all'ammissibilità soggettiva della richiesta di parere, ossia alla legittimazione, nel caso di specie, degli istituti statali di istruzione secondaria superiore, in quanto istituzioni scolastiche autonome, a formulare direttamente istanze di parere alla Sezione ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 1 del 2026: come osservato, detta norma fonda, infatti, la competenza consultiva di questa Sezione centrale sulla provenienza della richiesta da "*amministrazioni centrali*" e da "*altri organismi nazionali di diritto pubblico*".

A tal fine va esaminato, anzitutto, per quanto rileva in questa sede, il tema della natura giuridica di tali istituti.

Come noto, gli "*istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative*" sono espressamente annoverati tra le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

L'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sancisce il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, dotate di personalità giuridica, nel quadro del processo di realizzazione dell'autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo.

Il decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della

legge 15 marzo 1997, n. 59), specifica il contenuto dell'autonomia scolastica, declinata in termini di autonomia didattica (articolo 4), autonomia organizzativa (articolo 5) e autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo (articolo 6); lo stesso regolamento individua (articolo 14) le funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche, già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica, e quelle escluse (articolo 15), il cui esercizio è legato ad un ambito territoriale più ampio di quello di competenza della singola istituzione, ovvero richiede garanzie particolari in relazione alla tutela della libertà di insegnamento.

Ancora, il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro dell'economia e delle finanze 28 agosto 2018, n. 129, adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 143, della legge 13 luglio 2015, n. 107, di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, detta i principi e le istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche cui è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia a norma del citato articolo 21 della legge n. 59 del 1997.

Le norme sopra descritte configurano le istituzioni scolastiche statali autonome alla stregua di soggetti pubblici, dotati di personalità giuridica e di autonomia funzionale, ma pur sempre inseriti nel sistema nazionale e nell'organizzazione pubblica dell'istruzione.

Viene in rilievo, in proposito, la ricostruzione fornita in merito dalla giurisprudenza di legittimità la quale ha evidenziato (cfr. Cass., sez. lav., 21 marzo 2011, n. 6372) che *"il riconoscimento della personalità giuridica, per effetto della legge delega n. 59 del 1997 e dei successivi provvedimenti di attuazione, ai circoli didattici, alle scuole medie e agli istituti di istruzione secondaria - ai fini della migliore realizzazione dell'obiettivo dell'autonomia scolastica - si inserisce nell'ambito del fenomeno dell'organo (statale) con personalità giuridica.*

La figura dell'organo con personalità giuridica implica che abbia legittimazione di diritto sostanziale e processuale in relazione alla titolarità di rapporti giuridici, pur restando un organo dell'amministrazione di appartenenza…e, come tale, assoggettato alle direttive ed ai controlli della detta amministrazione" (in termini simili v. anche Cass., sez. lav., 28 luglio 2008, n. 20521).

L'idea che gli istituti scolastici continuino ad essere inseriti nell'organizzazione pubblica dell'istruzione con ruolo di enti ausiliari o strumentali dello Stato è stata avvalorata anche dalla giurisprudenza amministrativa (v. Cons. Stato, sez. VI, 20 marzo 2018, n. 1769) sulla base di una serie di elementi concordanti, quali:

a) la permanenza della funzione amministrativa dell'istruzione in capo allo Stato, che attraverso la sua amministrazione centrale continua anche ad esercitare direttamente le funzioni e i compiti in materia di ordinamenti e programmi scolastici, di organizzazione generale dell'istruzione scolastica e di stato giuridico del personale, funzioni tutte atte a salvaguardare l'unitarietà del sistema nazionale dell'istruzione;

b) il perdurante inserimento del dirigente scolastico e del personale della scuola nel personale statale;

c) la responsabilità sia disciplinare che per risultati del dirigente scolastico nei confronti dell'amministrazione statale;

d) il mantenimento in capo all'apparato ministeriale del potere di vigilanza in relazione alla funzione di eventuale scioglimento degli organi collegiali della scuola "*in caso di persistenti e gravi irregolarità o di mancato funzionamento*".

Sotto altro profilo, va rilevato che, nell'ambito del vigente elenco (pubblicato nella GURI, serie generale, 30 settembre 2025, n. 227) delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate annualmente dall'Istat ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, le istituzioni scolastiche,

a fini statistici, sono annoverate tra le unità locali del Ministero dell'istruzione.

Parimenti, in tema di classificazione delle istituzioni scolastiche ai fini dell'applicazione dell'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, l'Autorità di settore ha recentemente evidenziato (cfr. comunicato del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione del 5 novembre 2025) che le istituzioni scolastiche, non essendo ricomprese tra le "*amministrazioni centrali*" elencate all'articolo 1, lettera c), dell'allegato I.1, sono da considerare alla stregua di "*amministrazioni sub-centrali*", con ogni conseguenza sulle soglie di rilevanza europea per appalti di forniture, servizi e concorsi di progettazione alle stesse applicabili.

Le osservazioni sopra formulate in ordine alla natura giuridica delle istituzioni scolastiche, unite alla considerazione della loro operatività su base locale, inducono ad escludere, con ogni evidenza, la possibilità di annoverarle tra gli "*altri organismi nazionali di diritto pubblico*" di cui al citato articolo 2 della legge n. 1 del 2026.

Alla luce di tutto quanto precede, ad avviso del Collegio, gli istituti scolastici non possono essere neppure autonomamente ricompresi all'interno delle "*amministrazioni centrali*" di cui all'articolo 2 della legge n. 1 del 2026 come sopra descritte, essendo tale qualificazione limitata, in questo ambito, all'amministrazione statale di riferimento, all'interno della quale gli stessi vanno inquadrati, rappresentata dal Ministero dell'istruzione e del merito: pertanto, richieste di parere ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 1 del 2026, negli ambiti ivi previsti, su questioni di eventuale interesse anche per le funzioni svolte da istituzioni scolastiche autonome, possono essere rivolte alla Sezione esclusivamente dal Ministero dell'istruzione e del merito, nella persona del soggetto esponenziale della stessa amministrazione, da individuarsi nel Ministro, secondo quanto già chiarito da questa Sezione con le prime pronunce rese in sede consultiva (cfr. deliberazioni nn. SCCLEG/3/2026/PARERE e

SCCLEG/4/2026/PARERE).

4. La riscontrata inammissibilità soggettiva della richiesta, oltre a precludere l'esame del merito, esime ancor prima il Collegio dall'interrogarsi sull'ammissibilità oggettiva del quesito posto.

P. Q. M.

dichiara soggettivamente inammissibile la richiesta di parere in epigrafe, nei sensi di cui in motivazione.

Il Relatore
Ottavio Caleo
(Firmato digitalmente)

Il Presidente
Manuela Arrigucci
(Firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 30 giugno 2026
Il Dirigente
Francesca Pluchinotta Palmeri
(Firmato digitalmente)