

Deliberazione n. SCCLEG/36/2014/PREV

**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**Corte dei conti**

**Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del**

**Governo**

**e delle Amministrazioni pubbliche**

formata dai Magistrati: Pietro DE FRANCISCIS, Presidente;

componenti: Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Cristina ZUCCHERETTI, Maria Elena RASO, Andrea ZACCHIA, Giuseppa MANEGGIO, Antonio ATTANASIO, Franco MASSI, Luisa D'EVOLI, Giovanni ZOTTA, Fabio Gaetano GALEFFI, Riccardo VENTRE, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Oriella MARTORANA (relatore), Rosario SCALIA, Anna Luisa CARRA.

**nell'adunanza del 15 dicembre 2014**

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161 contenente modificazioni al predetto testo unico;

visto l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni e integrazioni;

visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

visto il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo

della Corte dei conti”, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000 del 16 giugno 2000, modificato ed integrato, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4/07/2011);

**visto il d.P.C.M. 4 settembre 2014 con il quale viene conferito alla Dott.ssa Rosa DE PASQUALE l’incarico dirigenziale generale di direzione dell’Ufficio Scolastico regionale della Toscana, ai sensi dell’art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001;**

visto il rilievo istruttorio prot. 0028682 del 13.10.2014, formulato dal competente Ufficio di controllo;

vista la risposta dell’Amministrazione del 12.11.2014, pervenuta il 18.11.2014;

vista la nota prot. n. 43707673 del 09 dicembre 2014, con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca ha chiesto il deferimento alla sede collegiale dell’atto sopra citato;

vista l’ordinanza dell’11 dicembre 2014, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato per il giorno 15 dicembre 2014 il Collegio della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, per l’esame del provvedimento in questione;

vista la nota n. 35559 in pari data della Segreteria della Sezione, con cui la predetta ordinanza è stata comunicata al Gabinetto del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, alla Presidenza del

Consiglio dei Ministri – Segretariato generale e Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e all'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

udito il relatore, I° Ref. Oriella MARTORANA;

intervenuiti i rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dott. Alessandro FUSACCHIA – Capo di Gabinetto, Dott.ssa Marcella GARGANO – Vice Capo di Gabinetto, Dott.ssa Sabrina BONO – Capo Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, e dell'Ufficio centrale di bilancio, Dott.ssa Ermelinda COSENTINO - Dirigente;

con l'assistenza della Dott.ssa Valeria MANNO in qualità di Segretario di adunanza;

Ritenuto in

### **F A T T O**

In data 17 settembre 2014 è pervenuto all'Ufficio, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, il d.P.C.M. di conferimento di un incarico di funzione dirigenziale di livello generale di Direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana, nell'ambito del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, alla dott.ssa Rosa DE PASQUALE, dipendente del Ministero, ai sensi dell'art. 19, commi 4 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e ss. mm. e ii., per la durata di tre anni a decorrere dal 4 settembre 2014.

In esito all'esame del provvedimento l'Ufficio ha formulato osservazioni con rilievo n. 28682 del 13.10.2014, chiedendo di motivare adeguatamente la scelta operata tenuto conto che l'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n.165/2001, dispone che *"Gli incarichi...possono essere conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato"*.

Alla luce del disposto normativo richiamato, in particolare, si osservava:

- dall'esame del *curriculum* della dott.ssa DE PASQUALE non emergevano i requisiti di *"particolare e comprovata"* qualificazione professionale richiesti dal comma 6 dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001 e ss. mm. e ii., soprattutto se posti a raffronto con le esperienze maturate dall'interessata rispetto ai compiti connessi

all'incarico che si intende affidare;

- in secondo luogo, non sembrava sussistere la indispensabile esperienza *"acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali"* richiesta dal medesimo comma;

- infine, con riguardo specifico alla *"particolarità"* della qualificazione professionale, si ricordava che la consolidata giurisprudenza di questa Sezione ha già da tempo puntualizzato la diversità ed aggiuntività delle prestazioni che l'estraneo deve essere in grado di rendere, rispetto a quelle dei dirigenti già in servizio.

L'Amministrazione ha controdedotto con la nota n. 32727 del 12.11.2014, esponendo le sue considerazioni, che di seguito si riportano negli aspetti ritenuti di maggiore pregnanza per i fini che qui interessano.

Relativamente all'invito a *"motivare adeguatamente la scelta"* dell'incaricanda, il Ministero richiama gli elementi esplicitati già a partire dalla proposta di conferimento di incarico, formalizzata nei confronti del Dipartimento della funzione pubblica, laddove si evidenzia che la dott.ssa DE PASQUALE ha svolto diversi incarichi di direzione di Uffici presso il medesimo USR con comprovata qualificazione professionale, in particolar modo in materia di contenzioso del personale della scuola, evidenziando approfondite conoscenze della legislazione in materia di istruzione.

Rispetto allo specifico possesso di competenze professionali in materia di contenzioso del personale della scuola, è stato sottolineato

che la dott.ssa DE PASQUALE è abilitata all'esercizio della professione forense, avendo, tra l'altro, svolto la pratica legale presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze. Tale esperienza, unita al profilo professionale della medesima, si è accresciuto durante la lunga esperienza lavorativa presso il Ministero, consentendo alla stessa di entrare in possesso dei necessari strumenti tecnici nella gestione dell'attività giudiziale e stragiudiziale, in difesa dell'Amministrazione.

Le numerose esperienze professionali dell'interessata, dettagliate dall'Amministrazione nelle proprie memorie, hanno costituito il fondamento delle motivazioni contenute nella nota di valutazioni del Capo Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione. Le dette motivazioni, altresì, sono state determinanti ai fini della valutazione delle candidature pervenute.

L'Amministrazione riferisce a tal proposito di aver preso in considerazione, quale requisito per il conferimento dell'incarico di direttore generale dell'USR Toscana, la conoscenza delle peculiarità della Regione, in particolare, tenendo conto che la medesima è l'unica in cui risulta ancora non definito l'importante contenzioso sull'ultimo concorso a dirigente scolastico.

Per quanto attiene ai presupposti che, nella riferita prospettazione, hanno legittimato il MIUR al ricorso all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, l'Amministrazione riferisce che hanno

presentato la propria candidatura 25 dirigenti di seconda fascia dei ruoli del MIUR (tra dirigenti amministrativi e dirigenti tecnici) e 3 dirigenti di seconda fascia, che già avevano ricoperto in precedenza incarichi di direzione generale. Al riguardo, questi ultimi tre dirigenti - che si erano proposti, sia per l'incarico di che trattasi, sia per analoghi incarichi presso altri Uffici scolastici regionali o Direzioni generali dell'Amministrazione centrale - erano già stati valutati positivamente per altre Direzioni generali.

Quindi, come precisa la nota dell'11 agosto 2014 "*(...) Tra i dirigenti di seconda fascia in servizio presso il MIUR (n. 25 candidati), dopo vari approfondimenti dei curricula, si sono prese in considerazione le candidature dei dirigenti già in servizio sul territorio toscano o con pregresse esperienze di servizio in Toscana, ritenendo la conoscenza delle peculiarità della Regione requisito necessario per l'assolvimento dell'incarico di Direttore generale per un dirigente di seconda fascia alla prima nomina dirigenziale generale*". Ciò, inevitabilmente, ha ridotto la rosa dei candidati dirigenti di ruolo del MIUR (nove dei quali nominati per altri incarichi dirigenziali generali) ad un unico candidato, che, pur avendo un apprezzabile curriculum, non aveva una competenza specifica sulle materie di gestione del contenzioso del personale della scuola.

E' stata, dunque, individuata, la "*particolare*" e "*comprovata*" professionalità, cui affidare la direzione dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana, in quella posseduta dalla dr.ssa DE PASQUALE.

Quest'ultima, già nominata nel 2006 una prima volta dirigente

dell'Ufficio IX della Direzione generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana, con reggenza dell'Ufficio Scolastico Provinciale di Firenze, ha visto rinnovato dal 6 agosto 2013 un nuovo incarico di dirigenza dell'Ufficio IX (corrispondente, nella nuova organizzazione della Direzione generale, all'ambito territoriale di Firenze), ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001. Congiuntamente a tale incarico dirigenziale, dal 9 settembre 2013, le è stato assegnato anche l'incarico di reggenza dell'Ufficio IV (ordinamenti scolastici - istruzione non statale) dell'USR Toscana.

Il MIUR, inoltre, fa presente che la dr.ssa DE PASQUALE ha svolto dal 2008 al 2013 il proprio mandato parlamentare presso la VII Commissione Permanente della Camera dei deputati - Cultura, Scienza e Istruzione.

Pertanto, l'Amministrazione ritiene di dover sottolineare come anche l'esperienza di natura politica a così elevati livelli istituzionali in materia di istruzione, seppur non direttamente attinente al conferimento dell'incarico in oggetto, offra garanzie nella gestione dei rapporti istituzionali di alto profilo con la Regione Toscana.

Con riguardo, infine, al requisito *"dell'indispensabile esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali"* l'Amministrazione controdeduce che l'articolo 19, comma 6, prevede, quale requisito alternativo, il conseguimento di *"una particolare specializzazione desumibile da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio in posizioni funzionali previste per la*



*dirigenza*". A tal proposito, evidenzia che la dott.ssa DE PASQUALE è funzionario amministrativo del MIUR dal 1980 e ha già ricoperto, negli anni precedenti al conferimento degli incarichi dirigenziali, incarichi amministrativi apicali dell' area funzionale individuata per l'accesso alla dirigenza, con attribuzione di responsabilità di vicarietà, di "*facente funzioni*" o di vera e propria reggenza di uffici dirigenziali.

Le suesposte considerazioni non sono apparse all'Ufficio di controllo idonee a superare le perplessità evidenziate con la nota istruttoria.

Di conseguenza, il Consigliere delegato ha proposto di deferire la questione al giudizio della Sezione, che è stata convocata dal Presidente per l'adunanza odierna.

I rappresentanti del MIUR, hanno anche depositato in adunanza una memoria, i cui contenuti ripropongono nella sostanza le argomentazioni già ampiamente svolte nella richiamata nota di controdeduzioni.

Considerato in

## **D I R I T T O**

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del d.P.C.M. 4 settembre 2014 con il quale viene conferito alla Dott.ssa Rosa DE PASQUALE, funzionario di ruolo del MIUR, l'incarico dirigenziale di livello generale di direzione dell'Ufficio Scolastico Regionale della Toscana, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 e ss. mm. e ii..

Come esposto in narrativa, Il Magistrato istruttore ha formulato una serie di rilievi, con riferimento, in particolare, alla non comprovata

sussistenza, nella fattispecie odierna, di tutti i presupposti normativi che legittimano la ricorribilità all'esterno per la provvista del personale di qualifica dirigenziale generale, da proporre all'USR Toscana.

Si ha riguardo, in primo luogo, al requisito della *"particolare e comprovata qualificazione professionale non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione"* che, a mente del citato sesto comma, deve possedere il soggetto estraneo ai ruoli dell'Amministrazione conferente.

E' noto che, già nella formulazione originaria della norma, l'inciso *"non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione"*, in virtù degli ordinari criteri ermeneutici, non può che riferirsi alla *"particolare e comprovata qualificazione professionale"* che deve essere posseduta dai soggetti estranei, la quale, a sua volta, deve essere valutata dall'Amministrazione conferente in stretta connessione con la particolarità dei compiti che la medesima intende affrontare e portare a compimento.

In altri termini, ritiene il Collegio che il comma 6, avente valenza di norma di carattere complementare rispetto all'ordinario sistema di provvista delle professionalità dirigenziali, sia finalizzato ad accrescere le capacità operative delle Amministrazioni, attingendo a un bacino più ampio di quello delle unità dirigenziali già presenti nei ruoli delle Amministrazioni medesime, all'uopo acquisendo professionalità esterne altamente specializzate e qualificate.

L'art. 40, comma 1, lett. e) del decreto legislativo n. 150/2009 - successivamente intervenuto ad apportare modifiche all'art. 19, comma

6 del decreto legislativo n. 165/2001 - ha inteso limitare ulteriormente la facoltà di ricorrere a soggetti esterni, consentendo il conferimento degli incarichi a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale solo nell'ipotesi in cui tale qualificazione non sia rinvenibile nell'ambito del personale dirigenziale dell'Amministrazione; con ciò, rinforzando i requisiti di professionalità già richiesti dalla precedente normativa, con la specificazione che deve trattarsi di *"competenze non rinvenibili nei ruoli dell'Amministrazione"*, presupposto, quest'ultimo, in assenza del quale l'incarico non può essere conferito.

In tal modo, la disposizione citata crea un onere di previa verifica della sussistenza delle risorse umane interne all'Amministrazione in possesso di requisiti professionali richiesti dall'incarico. Soltanto ove tale indagine dia esito negativo sarà possibile attribuire il posto vacante a soggetto esterno, se dotato della particolare specializzazione richiesta.

In definitiva, deve osservarsi che il legislatore ha introdotto un ulteriore presupposto di legittimità di tali conferimenti, da individuarsi nella circostanza per cui, solo dopo aver accertato che nei ruoli interni manchino le competenze professionali richieste, risulta ammissibile il ricorso a professionalità esterne.

In tale ordine di considerazioni appare contraddittoria e comunque non dirimente la considerazione formulata dall'Amministrazione che, pur dando atto della presentazione di candidature interne nella procedura di interpello, conclude di non averne poi in concreto tenuto conto in quanto si trattava di dirigenti interni che avevano già accettato altri

incarichi.

La non rinvenibilità nei ruoli dell'Amministrazione deve, per converso, essere apprezzata oggettivamente, coerentemente con la *ratio* della norma, che, secondo consolidata e conforme giurisprudenza di questa Sezione, deve intendersi, per un verso, tesa a limitare il ricorso a contratti al di fuori dei ruoli dirigenziali in ossequio a ragioni di contenimento della spesa pubblica, nonché di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, per altro verso, a non mortificare le aspettative dei dirigenti interni che aspirino a ricoprire quel posto.

Sotto quest'ultimo profilo, vale ulteriormente osservare che, lungi dal riproporre schemi di percorsi di carriera per anzianità di servizio, la previa ricerca all'interno delle qualifiche dirigenziali presenti nei ruoli dell'Amministrazione realizza, ad un tempo, l'interesse di quest'ultima alla migliore e più efficiente utilizzazione delle risorse umane già presenti e, contestualmente, l'interesse dei dirigenti di ruolo a percorsi professionali che consentano un effettivo arricchimento del relativo *curriculum*.

L'eventuale valutazione negativa del dirigente prescelto rispetto agli obiettivi assegnatigli potrà essere effettuata dall'Amministrazione nelle sedi appropriate, senza che, per converso, tale riscontrata anomalia finisca per costituire un presupposto di fatto, non previsto dalla norma, per il ricorso all'attribuzione dell'incarico ai sensi del comma 6.

Così opinando, infatti, la procedura in concreto seguita dall'Amministrazione rischia di configurarsi come un surrettizio canale di

reclutamento, parallelo rispetto alle forme ordinarie, all'uopo normativamente fissate e rivenienti la loro fonte nel principio di rango costituzionale dell'accesso al rapporto di lavoro pubblico a seguito del superamento di pubblico concorso.

Con riguardo, poi, al requisito della "*particolare e comprovata specializzazione*", che ha costituito oggetto del terzo motivo di rilievo, osserva il Collegio che la pur nutrita serie di argomentazioni articolate dal MIUR, incentrata essenzialmente sulla ricchezza delle esperienze professionali maturate dall'incaricanda all'interno dell'Ufficio scolastico della Toscana, non dà evidenza di quell'elemento di aggiuntività rispetto alle funzioni istituzionali e/o ordinarie proprie del plesso amministrativo di che trattasi, che la norma richiede quale presupposto per l'attribuzione dell'incarico dirigenziale a soggetto esterno ai relativi ruoli.

Si consideri in tal senso che gli aspetti relativi alle particolari esperienze e competenze possedute dalla candidata prescelta, quali diffusamente riferiti nella nota di controdeduzioni, non figurano tra gli obiettivi connessi all'incarico definiti nella nota del 14 agosto 2014 inviata dal Capo di Gabinetto al Dipartimento della Funzione pubblica, laddove, invece, si fa esclusivo riferimento al perseguimento delle finalità proprie dell'USR, in relazione alle competenze istituzionali previste dall'art. 8 del d.P.C.M. n. 98/2014.

In realtà, il profilo professionale del quale l'Amministrazione ha in concreto necessità di dotarsi coincide perfettamente con le qualifiche istituzionalmente e ordinariamente presenti nei propri ruoli, *naturaliter*

destinate a disimpegnare le funzioni tipiche di direzione di un Ufficio Scolastico Regionale, quali chiaramente si evincono dalle disposizioni di rango normativo e regolamentare dedicate a declinare le relative attribuzioni, ovvero l'art. 75, comma 3, del decreto legislativo n. 300/1999 e l'art. 8 del DPCM n. 98/2014.

Semmai, le competenze aggiuntive richieste dalle particolari situazioni che attualmente si trova a gestire l'Ufficio scolastico toscano, con particolare riguardo al notevole contenzioso del personale della scuola ivi presente, ben potranno essere attinte dal Dirigente generale "*tipo*" all'interno delle professionalità - direttive e dirigenziali - che figurano nell'organico del medesimo URS, in quanto tali dotate di quella conoscenza del territorio e delle connesse problematiche che, peraltro, sono state già positivamente considerate e valutate in occasione dei precedenti conferimenti di incarichi direttivi e dirigenziali, di cui la dottoressa DE PASQUALE è risultata attributaria.

Per quanto attiene, infine, al percorso procedimentale seguito al fine di individuare il candidato ritenuto più idoneo, tanto dalla prima nota di controdeduzioni, quanto dalla memoria presentata in adunanza non risulta che l'Amministrazione abbia scandito la procedura valutativa interna, con il relativo esito infruttuoso, rispetto alla fase necessariamente successiva, volta al reperimento all'esterno della professionalità mancante.

L'Amministrazione, infatti, - mentre sottolinea la complessità della procedura, necessitata dalla completa riorganizzazione determinata dal

riordino delle proprie strutture centrali e periferiche connesse all'entrata in vigore del nuovo Regolamento di organizzazione (d.P.C.M. n. 98/2014) - dà conto di un'unica procedura valutativa, contemporaneamente rivolta ai dirigenti interni e all'esterno.

Tale procedura promiscua non appare in linea con il dettato del comma 6, che, per contro - nel porre in capo all'Amministrazione un onere di previa verifica circa la sussistenza delle risorse umane interne, in possesso dei requisiti professionali richiesti dall'incarico - determina una necessaria funzionalizzazione della procedura valutativa a tale obiettivo prioritario: rimettendo a una fase successiva ed eventuale, conseguente all'esito infruttuoso della prima, la ricerca all'esterno finalizzata al conferimento di un incarico ai sensi del comma 6, che, in ogni caso, deve discendere da una rinnovata volontà discrezionale dell'Amministrazione medesima, debitamente motivata.

Per le ragioni sopra esposte la Sezione ritiene il provvedimento all'esame non conforme al disposto dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001

**P.Q.M.**

La Sezione ricusa il visto e la conseguente registrazione al provvedimento indicato in epigrafe.

Il relatore

(Oriella MARTORANA)

Il Presidente

(Pietro DE FRANCISCIS)

Depositata in Segreteria in data 30 dicembre 2014

IL DIRIGENTE

Dott.ssa Paola LO GIUDICE