



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

| | |
|----------------------------|-------------------------------|
| Dott. Donato CENTRONE | Consigliere Presidente f.f. |
| Dott. Claudio GUERRINI | Consigliere |
| Dott.ssa Carmelina ADDESSO | Primo Referendario (relatore) |
| Dott.ssa Elisabetta CONTE | Referendario |

nell' adunanza in camera di consiglio del **18 marzo 2021** ha reso la seguente

D E L I B E R A Z I O N E

- VISTO il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni e integrazioni;
- VISTO l'art. 3, comma 1, lett. h), della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*", e successive modificazioni ed integrazioni;
- VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;
- 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 e integrato con delibera del Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;
- VISTI gli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3 lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, che dispone nuove misure urgenti per contrastare

l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenente disposizioni relative allo svolgimento delle funzioni della Corte dei conti;

- VISTO il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, recante “*Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché' disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19*”;

- VISTO il decreto n. 16 del 20 marzo 2020, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto le misure organizzative e le indicazioni di massima per l'esercizio delle funzioni di controllo, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sullo svolgimento delle attività istituzionali;

- VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, recante regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo;

- VISTO l'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del D.L. n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19;

- VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti del 27 ottobre 2020, n. 287, recante “*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero*”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 269 del 29 ottobre 2020;

- VISTO il decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137, recante “*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*”, ed in particolare l'art. 26;

- esaminati i decreti del Ministero dell'Istruzione - Ufficio Scolastico regionale per la Liguria n. 225 e 226 del 27 dicembre 2020, di conferimento degli incarichi dirigenziali ai dirigenti scolastici dott. Giuseppe Colangelo (decreto n. 225) e dott. Fabrizio Rozzi (decreto n. 226);
- letta la nota prot. n. 2548 del 9 marzo 2021 del Magistrato istruttore, che espone i dubbi di legittimità sottostanti ai decreti sopra indicati, e le conseguenti osservazioni del Consigliere delegato n. 18/2021, contenenti la richiesta di deferimento all'esame del Collegio;
- vista l'ordinanza n. 25/2021 con cui il Presidente f.f. ha convocato il Collegio per l'esame del decreto;
- letta la memoria trasmessa dall'Ufficio Scolastico Regionale con nota prot. n. 2803 del 17 marzo 2021;
- udito il Magistrato relatore, dott.ssa Carmelina Addesso;

Si dà atto che il contraddittorio con l'Amministrazione interessata si è svolto in via cartolare mediante l'esame della sopra indicata memoria e che il Collegio si è riunito da remoto mediante videoconferenza ai sensi degli artt. artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3 lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18.

FATTO

Con nota prot. n. 912 del 27 gennaio 2021 sono stati trasmessi all'Ufficio di controllo i decreti nri. 225/2020 e 226/2020, con cui sono stati conferiti ai dirigenti scolastici dott. Giuseppe Colangelo (decreto n. 225) e dott. Fabrizio Rozzi (decreto n. 226) gli incarichi, rispettivamente, presso le istituzioni scolastiche I.C. Castelletto e I.C. S. Stefano Magra, a decorrere dal 1° febbraio 2021, per un triennio scolastico.

Tali decreti sono stati trasmessi a seguito del ritiro, da parte dell'Ufficio scolastico regionale (USR), con nota prot. n. 891 del 26 gennaio 2021, dei precedenti decreti n. 2063 (Colangelo) del 27 novembre 2020 e n. 1815 (Rozzi) del 27 ottobre 2020, avvenuto a seguito del rilievo di questo Ufficio di controllo prot. n. 5834 del 17 dicembre 2020.

In particolare, il rilievo richiamato verteva sulla “*natura mista*” degli incarichi dirigenziali conferiti, ossia in parte nominale (entrambi i dirigenti scolastici erano stati collocati in posizione di fuori ruolo prima del conferimento dell’incarico per il periodo 1° settembre 2020-31 agosto 2022) ed in parte effettiva (dal 1.9.2022 al 31.8.2023).

Con foglio di rilievo n. 3/2021, trasmesso all’Amministrazione con nota prot. n. 1761 dell’8 febbraio 2021, il Magistrato istruttore formulava alcune osservazioni.

Per quanto concerne il decreto n. 225/2021, relativo al dirigente scolastico Colangelo, si rilevava che nel precedente rilievo sul decreto, poi ritirato, n. 2063/2020, era stato osservato come il dirigente in questione fosse stato collocato in posizione di fuori ruolo dal 1° settembre 2020 al 31 agosto 2022, con decreto dell’USR n. 1095 del 6 agosto 2020. Di tale circostanza non veniva fatta menzione nel decreto n. 225/2021 e, pertanto, si chiedeva all’USR di chiarire se il collocamento fuori ruolo fosse ancora attuale e, nel caso di risposta affermativa, la ragione per cui al dott. Colangelo fosse stato conferito un incarico dirigenziale durante un periodo di fuori ruolo.

Con riferimento al decreto n. 226/2021, relativo al dirigente scolastico Rozzi, veniva fatto presente che nel precedente rilievo sul decreto, poi ritirato, n. 1815/2020, era stato osservato come il dirigente in questione fosse stato collocato in posizione di fuori ruolo dal 1° settembre 2020 al 31 agosto 2022 con decreto dell’USR n. 1134 del 18 agosto 2020. Anche in questo caso, di tale circostanza non veniva fatta menzione nel decreto n. 226/2021 e, quindi, veniva richiesto se tale condizione fosse ancora attuale e, in caso affermativo, le ragioni per cui fosse stato affidato un incarico dirigenziale ad un soggetto collocato in posizione di fuori ruolo.

Tali chiarimenti venivano motivati in ragione del fatto che – laddove la posizione di fuori ruolo fosse stata confermata – gli incarichi dei dirigenti in discorso

avrebbero avuto natura *“mista”*, ossia in parte *“effettiva”* ed in parte *“nominale”*, della cui legittimità si dubitava. Le perplessità trovavano fondamento nell’orientamento precedentemente assunto da questa Sezione con riguardo agli incarichi nominali. Difatti, con deliberazione n. 24/2020/PREV (riferita, tuttavia, all’ipotesi di un incarico che aveva natura integralmente nominale), era stato affermato che tali incarichi non sono compresi nel novero degli atti soggetti al controllo di cui all’art. 3 l. n. 20 del 1994, in virtù del *“principio di tassatività degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, tra cui rientrano gli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell’art 19 d lgs 165/2001, ma non quelli di natura nominale che non hanno fonte legale, ma meramente negoziale”*. Le perplessità trovavano, altresì, giustificazione nell’orientamento espresso dalla Sezione di controllo per il Lazio che, con deliberazione n. 63/2019/PREV, aveva ricusato il visto e la registrazione di un provvedimento di incarico dirigenziale avente natura *“mista”* poiché, ritenuti gli atti contenenti incarichi nominali non assimilabili ai provvedimenti di conferimento di incarichi dirigenziali ordinari ma considerando comunque il provvedimento esaminato unitario, aveva ritenuto non conforme a legge la durata solo biennale dell’incarico *“effettivo”* e la genericità degli obiettivi previsti.

Con nota prot. n. 2011 del 19 febbraio 2021, l’USR specificava che ai dirigenti in esame doveva essere conferito, a decorrere dall’anno scolastico 2020-21, un nuovo incarico e che, conseguentemente, erano state seguite le ordinarie procedure di individuazione della sede di destinazione e di assegnazione degli incarichi.

Tuttavia, per quanto riguarda il dott. Colangelo, a seguito della comunicazione del Ministero dell’Istruzione prot. n. 12357 del 20 luglio 2020, con provvedimento prot. n. 1095 del 6 agosto 2020 lo stesso veniva collocato fuori ruolo ed assegnato presso il Ministero per lo svolgimento dei compiti connessi all’attuazione dell’autonomia scolastica per il periodo dal 1° settembre 2020 al 31 agosto 2022 (cfr. art. 26 comma 8, primo periodo, della Legge 448/98).

Per quanto concerne il dott. Rozzi, invece, a seguito della comunicazione acquisita a protocollo n. 6227 del 17 agosto 2020, con provvedimento prot. n. 1134 del 18 agosto 2020, quest'ultimo veniva collocato fuori ruolo ed assegnato dalla data del 1° settembre 2020 e fino al 31 agosto 2022 presso la Direzione generale dell'Ufficio scolastico Regionale per la Toscana (sede di Firenze) per lo svolgimento di compiti connessi con l'attuazione dell'autonomia scolastica (cfr. art. 26 comma 8, primo periodo della Legge 448/98).

L'USR faceva, altresì, presente come il collocamento temporaneo fuori ruolo, dal 1° settembre 2020 al 31 agosto 2022, non rimuova i dirigenti in discorso dai ruoli dei Dirigenti scolastici della Liguria, e che quindi gli stessi, ai sensi dell'art. 11 del CCNL del 2006, avrebbero comunque avuto diritto al conferimento di un incarico, che assume natura nominale in base all'art. 13 del CCNL dell'Area V del 2006 per il solo periodo di collocamento fuori ruolo.

L'Amministrazione specificava, poi, che *“Dall'art. 13 del CCNL si evince chiaramente che ai dirigenti che si trovano in particolari posizioni di stato debba essere attribuita una sede di titolarità. In particolare, risulta chiaro che una sede di titolarità debba essere attribuita, in quanto “la retribuzione di posizione (parte variabile) e quella di risultato sono previste nell'identica misura di quella attribuita nella sede di titolarità”.*

Inoltre, sempre l'art. 13 riporta “Restano ferme le disposizioni in vigore che prevedono la validità del periodo trascorso da questo personale scolastico in altre situazioni di stato che comportano assenza dall'istituzione di titolarità”.

A ciò si aggiunga che in caso di rientro, sempre lo stesso articolo, riconosce al Dirigente il rientro sulla scuola di titolarità, pertanto è evidente che una scuola di titolarità debba essere assegnata e ciò non può che avvenire attraverso un decreto di assegnazione dell'incarico.

Alla luce di quanto esposto, i decreti di durata triennale assumono natura nominale solo per il periodo in cui il Dirigente è in posizione di comando, distacco,

esonero, aspettativa sindacale, utilizzazione e collocamento fuori ruolo, ma non perdono la loro natura solo in quanto l'incarico non è effettivamente svolto. Basti pensare che ai Dirigenti scolastici che si trovano in queste particolari posizioni di stato viene garantita la retribuzione della scuola di titolarità; al Decreto di individuazione segue un Contratto con indicata la remunerazione che deve essere loro corrisposta.

Se non ci fosse un Decreto, da cui discende un Contratto, non si potrebbe definire neppure il salario da corrispondere ai Dirigenti di cui trattasi. Inoltre, l'USR ha rappresentato che l'art. 4 del CCNL del 2006 dispone che "Ciascun dirigente ha diritto al conferimento di un incarico in assenza di provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001".

Le giustificazioni sopra addotte non consentivano di superare i dubbi in ordine all'assoggettabilità al controllo dei decreti in esame.

Per tali ragioni, il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 2548 del 9 marzo 2021, proponeva al Consigliere delegato il deferimento all'esame collegiale dei due decreti. Il Consigliere delegato, con foglio di osservazione n. 18/2021, chiedeva al Presidente f.f. la fissazione della camera di consiglio per l'esame del Collegio, previo contraddittorio cartolare con l'Amministrazione.

Con ordinanza n. 25/2021 il Presidente f.f. fissava la camera di consiglio per il giorno 18 marzo 2021.

L'Amministrazione ha inviato le sue memorie in data 17 marzo 2021 con nota prot. n. 2803.

DIRITTO

L'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 dispone che *"Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei*

risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico" (co.1), e che "con il provvedimento di conferimento dell'incarico, ovvero con separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente per gli incarichi di cui al comma 3, sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni" (co.2).

La norma non contempla l'ipotesi di incarichi con valenza meramente nominale, riferendosi, piuttosto, ad incarichi di funzioni dirigenziali che non possono che essere effettivi, poiché intrinsecamente connessi agli specifici obiettivi che il dirigente è chiamato in concreto a perseguire (aspetto, quest'ultimo, che rileva sia con riferimento alla durata dell'incarico che alla retribuzione di risultato).

L'ipotesi di incarichi nominali è, invece, espressamente prevista dall'art. 13 del CCNL area V della dirigenza scolastica dell'11 aprile 2006, il quale dispone che "Per i dirigenti ai quali, in base e nei limiti stabiliti dalle norme vigenti e in particolare dall'art. 26, comma 8, della legge n. 448/98, vengono assegnate dall'Amministrazione centrale o regionale del MIUR funzioni di collaborazione in strutture di staff e in servizi di consulenza, studio, ricerca e supporto alle istituzioni scolastiche autonome (...) l'apposito incarico viene conferito dai responsabili degli Uffici presso i quali detto personale è utilizzato (...) (comma 1) Il periodo trascorso dal personale compreso nell'Area in posizione di comando, distacco, esonero, aspettativa sindacale, utilizzazione e collocamento fuori ruolo, con retribuzione a carico dell'Amministrazione del MIUR, è valido a tutti gli effetti come servizio di istituto, anche ai fini dell'accesso al trattamento economico

accessorio. A detto personale competono, pertanto, tutte le voci retributive, ivi compresa la retribuzione di posizione (parte fissa e parte variabile) e di risultato. A decorrere dal 1° settembre 2006 la retribuzione di posizione (parte variabile) e quella di risultato sono previste nell'identica misura di quella attribuita nella sede di titolarità. **I dirigenti ricevono un incarico nominale per la durata corrispondente al comando.** Le sedi affidate per incarico nominale diventano disponibili per altro incarico. (...) Al rientro in sede è garantita la precedenza al dirigente che precede cronologicamente nella titolarità della stessa e, a parità cronologica dell'affidamento, al dirigente che l'abbia effettivamente svolto (Comma 4)". Si tratta, quindi, di una norma contrattuale che ha finalità organizzativa, in quanto intesa a "contemperare il cd. Diritto al posto del dirigente fuori ruolo con le esigenze organizzative dell'Amministrazione" (Sez. contr. Lazio, n. 63/2019/PREV).

Il Collegio ritiene che i decreti in esame non rientrino nell'alveo degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità.

Come anticipato nella parte in fatto, i provvedimenti in esame conferiscono un incarico con "natura mista", in parte meramente ed in parte effettiva.

Con riguardo agli incarichi nominali, la Sezione ha già chiarito che i relativi decreti di conferimento non rientrano nel novero degli atti soggetti al controllo ex art. 3, l. n. 20 del 1994, in quanto non possono essere considerati incarichi dirigenziali ex art. 19, d.lgs. n. 165 del 2001 (deliberazione n. 24/2020/PREV).

Difatti, avendo come parametro l'art. 19 d lgs 165 del 2001, "gli incarichi di funzioni dirigenziali devono essere effettivi, poiché intrinsecamente connessi agli specifici obiettivi che il dirigente è chiamato in concreto a perseguire, aspetto, quest'ultimo, che rileva anche con riferimento alla retribuzione di risultato. Nel caso degli incarichi nominali non sembra possa rinvenirsi il conferimento effettivo di "funzioni dirigenziali", trattandosi, piuttosto, di incarichi meramente figurativi, che assumono natura organizzativa interna, la cui funzione appare essere quella di tutelare il dirigente in posizione di comando, tanto sotto il profilo economico,

quanto sotto quello della titolarità della sede". Gli incarichi di natura nominale, come emerso anche dalle osservazioni dell'USR, trovano fonte solamente nella contrattazione collettiva di settore e non nella legge, non potendo gli stessi essere annoverati tra quelli disciplinati all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, norma recante la disciplina generale del conferimento di incarichi dirigenziali da parte delle Amministrazioni dello Stato. Conseguentemente, in virtù del principio di tassatività degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, l. n. 20 del 1994, tra cui rientrano gli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art 19 d.lgs 165 del 2001, i decreti di conferimento di incarichi meramente nominali non sono stati ritenuti oggetto di controllo.

I principi sopra richiamati con riferimento agli incarichi nominali, sono suscettibili di estensione anche agli incarichi di natura mista, attesa la richiamata tassatività degli atti assoggettati al controllo preventivo e la non riconducibilità degli incarichi "*misti*" al paradigma legale dell'art. 19 d.lgs 165 del 2001. Tali incarichi, come già ricordato, trovano fondamento esclusivamente in una fonte negoziale a cui non è consentito derogare alla disciplina normativa sopra richiamata (cfr. comma 12-*bis* dell'art 19: "*le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi*").

D'altra parte, difetta, negli incarichi di siffatta natura e con riferimento alla parte "*nominale*", qualunque correlazione tra funzioni conferite ed obiettivi assegnati, correlazione che deve ontologicamente sussistere ai fini della valutazione e dell'eventuale responsabilità del dirigente.

L'Ufficio Scolastico Regionale, nella già citata nota 2803 del 17 marzo 2021, ha contestato la natura mista dei decreti in esame, in quanto "*formulata in piena coerenza con quella degli altri dirigenti scolastici che avevano titolo all'incarico*", anche con riferimento alla durata triennale degli obiettivi. L'amministrazione sottolinea, altresì, che "*Lo svolgimento di funzioni non direttamente correlate alla gestione di un'istituzione scolastica, esplicitamente prevista dall'art 13 del CCNL*

area V della dirigenza scolastica, trova preciso riferimento normativo nell'art. 26, comma 8, della Legge n.448/1998. Il periodo trascorso dal personale in posizione di comando, distacco, esonero, aspettativa sindacale, utilizzazione e collocamento fuori ruolo è valido a tutti gli effetti come servizio di Istituto, anche ai fini del trattamento fondamentale e accessorio. Non si tratta, quindi, di un'incongruenza tra una norma primaria e una norma pattizia, ma dello svolgimento di altre funzioni comunque previste dalla Legge”.

Il Collegio osserva che la natura mista dell'incarico discende dalla circostanza che solo una parte del medesimo afferisce all'effettivo svolgimento delle funzioni di dirigente scolastico, mentre per la parte residua involge attività fuori ruolo.

Tale situazione, contrariamente a quanto affermato dall'Amministrazione, non determina, di per sé, l'illegittimità dell'incarico, ma pone in dubbio l'assoggettabilità al controllo del provvedimento con cui il medesimo è stato conferito.

Solo una volta riconosciuta l'assoggettabilità al controllo, viene in questione l'assenza di un collegamento tra durata ed obiettivi che deve sempre essere garantita secondo il paradigma dell'art. 19 d lgs 165 del 2001, disciplina che non risulta derogata nemmeno dal richiamato art. 26, comma 8, l. 448/1998, il quale si limita ad equiparare il servizio trascorso fuori ruolo al servizio prestato presso l'istituto scolastico non ai fini della determinazione e valutazione degli obiettivi e della connessa responsabilità dirigenziale.

In conclusione, per le ragioni sopra richiamate, il Collegio ritiene che gli incarichi di natura mista, come quello in esame nell'odierna camera di consiglio, non siano soggetti al controllo preventivo di legittimità.

P Q M

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria,

- dichiara il non luogo a provvedere sui decreti del Ministero dell'Istruzione - Ufficio Scolastico regionale per la Liguria - n. 225 e 226 del 27 dicembre 2020

di conferimento degli incarichi dirigenziali ai dirigenti scolastici dott. Giuseppe Colangelo (decreto n. 225) e dott. Fabrizio Rozzi (decreto n. 226);

- dispone la trasmissione di copie del dispositivo e della presente deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione, al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca -Ufficio Scolastico Regionale per la Liguria.

Manda alla Segreteria della Sezione per i relativi adempimenti, comprensivi di quelli relativi all'inserimento della pronuncia nel sito internet della Sezione.

Genova.

Così deciso nella camera di consiglio tenuta mediante videoconferenza, il giorno 18 marzo 2021.

Il Magistrato relatore

Carmelina Adesso

Il Presidente f.f.

Donato Centrone

Depositato in Segreteria il **19 marzo 2021**

Il Funzionario preposto

Antonella Sfettina