



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Dott. Alfredo Grasselli	Presidente
Dott. Tommaso Martino	Referendario
Dott. Alessandro De Santis	Referendario (relatore)

Nella camera di consiglio del 6.3.2024

VISTO l'art.100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 3 comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni e integrazioni;

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

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificato da ultimo con provvedimento del consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

VISTA, in particolare, la deliberazione n. 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

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

Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

VISTO il Decreto n. n. 60917 del 27.12.2023, relativo a [REDACTED], a firma del Dirigente dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Campania;

VISTO il rilievo istruttorio prot. Cdc n. 0000448 del 19.1.2024, formulato dal Magistrato istruttore di questa Sezione Regionale di Controllo;

VISTA la risposta dell'Amministrazione affidata alla nota prot. n. 7948 del 12.2.2024;

VISTA la relazione del Magistrato istruttore del 16.2.2024 (condivisa dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti), che ha richiesto il deferimento del provvedimento in esame alla Sezione Regionale di Controllo per la pronuncia collegiale sul visto e la conseguente registrazione di esso;

VISTA l'ordinanza del Presidente aggiunto della Sezione Regionale di Controllo n. 24/2024 in data 6.3.2024, con la quale è stato convocato in data odierna il Collegio per l'esame e la summenzionata pronuncia;

VISTA la memoria trasmessa in riscontro alla relazione di deferimento dall'Amministrazione scolastica con nota prot. n. 11569 del 29.2.2024, trasmessa con pec in pari data e acquisita al prot. Cdc n. 1458 del 29.2.2024;

UDITA, in rappresentanza dell'Amministrazione, il Direttore Generale, Dott. Ettore Acerra, che insisteva nella richiesta di apposizione del visto;

UDITO, nella odierna camera di consiglio, il relatore, Ref. Alessandro De Santis;

FATTO E DIRITTO

1. Con Decreto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale n. 3615/3280 del 24.8.2021, la D.S. [REDACTED], in servizio presso l'Istituto Superiore NAIS09600G - "SANNINO-DE CILLIS" Napoli, a decorrere dall'a.s. 2019/2020, (Cfr. Decreto 17339 del 30.7.2019 acquisito al prot. Cdc 6027 del 25.9.2019, Reg. in data 2.10.2019 al n. F.1 -388), veniva assegnata presso la Circoscrizione consolare di Toronto, "per svolgere i compiti di cui all'art. 18, comma 2, del D.lgs. n. 64/2017, ai sensi e per gli effetti dell'art. 20 del medesimo decreto legislativo n. 64/2017, così come modificato dalla Legge n. 178/2020". Pertanto, con DDG n. AOODRCA.31623 del 24.8.2021, l'Amministrazione scolastica concedeva il nulla osta al collocamento fuori ruolo, per 6 anni scolastici, a disposizione del

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, per la suindicata destinazione all'estero.

Successivamente, con nota del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - prot. MAE02023272023-11-14 del 14.11.2023, veniva trasmesso il decreto n. 4815/1255 di restituzione anticipata ai ruoli metropolitani dell'incaricata Dirigente Scolastica, ivi disponendosi che: *"in data 30.12.2023, la dirigente scolastica Patrizia [REDACTED] cessa - a domanda - dal servizio all'estero e a decorrere dal 31.12.2023 è restituita ai ruoli metropolitani di provenienza"*. Più specificamente, nel decreto n. 60917 del 27.12.2023, sottoposto all'odierna attività di controllo, veniva precisato che il menzionato incarico è stato conferito *"Visto il DDG con il quale è stato disposto il rientro anticipato nel ruolo dei dirigenti scolastici della Campania con decorrenza 31/12/2023 della d.s. [REDACTED] Patrizia"* - provvedimento che risulta, allo stato, non allegato agli atti.

Con Decreto prot. USR n. 60917 del 27.12.2023, adottato dal Direttore Generale dell'Ufficio scolastico della Campania (di seguito U.S.R.), veniva conferito al dirigente scolastico, dott.ssa [REDACTED], l'incarico dirigenziale presso l'istituzione scolastica NAIS112008: NA - I.S. CESAROVESEVUS - a decorrere dal 31.12.2023.

In particolare, l'Amministrazione scolastica adduceva, quale ragione giustificatrice dell'assegnazione della sede indicata, il ricorso promiscuo a due distinti istituti giuridici, motivando che: *"con successivo provvedimento alla d.s. prof.ssa [REDACTED] [REDACTED] verrà assegnata la sede di servizio nel rispetto dei criteri stabiliti dall'articolo 26, comma 5, del D.lgs 64/2017 e dall'art. 13 co. 4 del CCNL Area V – Dirigenti Scolastici sottoscritto l'11 aprile 2006, nonché tenendo conto della opportunità di garantire la continuità dell'azione dirigenziale"* - rimarcando che - *"ai sensi dell'articolo 26, comma 5, del D.Lgs 64/2017, il Direttore generale può assegnare, al DS che rientri dall'estero anche altra scuola diversa da quella di ultima titolarità purché della medesima regione"*. Si argomentava osservando che *"il rientro della dirigente scolastica è stato fissato dal MAECI in un periodo dell'anno in cui l'azione dirigenziale per l'anno scolastico in corso è intrapresa e necessita di continuità e in un momento in cui le istituzioni scolastiche si avviano a preparare il nuovo anno scolastico proponendo la propria offerta formativa all'utenza che dal mese di gennaio dovrà formalizzare le iscrizioni"* - e che doveva pertanto essere - *"CONSIDERATO che, in ragione della complessità dell'istituzione scolastica in parola oltre che del difficile territorio di riferimento, sin dal momento del distacco all'estero l'Amministrazione ha correttamente provveduto*

ad affidare l'istituto in titolarità ad altro dirigente scolastico che avrebbe potuto dirigere la scuola almeno per un intero triennio" – e che era stato così – "RITENUTO necessario, in via prioritaria garantire la continuità dell'azione dirigenziale, per l'istituzione scolastica NAIS09600G: I.I.S. "SANNINO-DE CILLIS" NAPOLI, in modo da assicurare il buon andamento degli uffici della P.A".

Conseguenzialmente, l'USR – avendo assegnato in titolarità l'istituto NAIS09600G A I.I.S. SANNINO-DE CILLIS di NAPOLI, reso disponibile per incarico nominale, alla D.S. MORMONE ANGELA, con DDG 31.8.2021 AOODRCA.32337 - conferiva al dirigente scolastico, dott.ssa [REDACTED], l'incarico presso una diversa istituzione scolastica, ossia la NAIS112008 NA - I.S. CESAROVESEVUS, previamente affidata in reggenza al D.S. Langella A., a seguito della revoca dell'incarico *ad interim*.

Con il summenzionato foglio di rilievo si è, quindi, contestato all'USR che il *"comma 5, dell'articolo 26 – rubricato "Rientro in Italia" - fa riferimento (v. co. 1) al caso in cui "Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale può far cessare in qualsiasi momento il servizio all'estero per ragioni di servizio o per incompatibilità di permanenza nella sede. Se le ragioni di servizio attengono alle esigenze del sistema scolastico nazionale (...), la cessazione è disposta dal Ministero dell'istruzione, sentito il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale", evidenziando che nel decreto in esame non si comprendeva se la cessazione, a domanda della dirigente, potesse ricondursi alle ragioni di servizio che legittimerebbero l'ipotesi di cessazione anticipata dell'incarico all'estero, in deroga alla prescrizione dell'art. 21, co. 2, del cit. D.Lgs. 64/2017"*. Più precisamente, si è rilevato che, in riferimento al criterio di assegnazione della sede, il comma 5 dell'art. 26 del D.Lgs. n. 64/2017, prevede chiaramente che: *"Al rientro in Italia il personale dirigente scolastico è riassegnato alla scuola di ultima titolarità o, in subordine, ad altra scuola della medesima regione a cura del dirigente preposto al relativo ufficio scolastico regionale"*.

In tal senso parrebbe deporre anche la disposizione contrattuale di cui all'art. 13, co. 4, del CCNL Area V – Dirigenti Scolastici, CCNL normativo 2002 – 2005 sottoscritto l'11.4.2006 - che appare investire una più ampia e generale categoria di *"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, anche con riferimento ai processi di innovazione in atto"* – secondo cui: *"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"*.

In ultimo, anche la circolare n. 28588 del 20.6.2023, a cui codesto USR ha inteso auto-vincolarsi anche per le operazioni annuali di organizzazione dei mutamenti e conferme degli incarichi dell' a.s. 23-24, prevede che: *"Per i dirigenti scolastici destinatari di sede nominale che rientrano dal collocamento fuori ruolo, comando o utilizzazione, incarichi sindacali, dall'estero e da particolari posizioni di stato, si applicherà il disposto di cui all'art. 13 comma 4 del C.C.N.L. 11/04/2006 (...) non disapplicato dal C.C.N.L. 08/07/2019. I medesimi sono tenuti a presentare istanza di assegnazione di sede dal 1° settembre 2023. Si precisa al riguardo che, così come previsto dall'art. 7 del CCNL 15/07/2010 citato, che ha integrato l'art. 13 del CCNL – Area V – sottoscritto l'11/04/2006 - con il comma 5, "in ogni singola sede è possibile conferire un solo incarico di cui al comma 4".*

Con nota di riscontro al rilievo prot. n. 7948 del 12.2.2024, acquisita al prot. Cdc n. 973 del 12.2.2024, l'Ufficio scolastico regionale ha osservato che: *"Al momento della comunicazione da parte del MAECI del decreto di rientro nel ruolo metropolitano, provvedimento, si ribadisce, adottato senza il coinvolgimento alcuno dello scrivente Ufficio, l'Amministrazione scolastica non ha potuto non tener conto sia della data del rientro della dirigente scolastica, fissata dal MAECI in un periodo dell'anno in cui l'azione dirigenziale per l'anno scolastico in corso è intrapresa e necessita di continuità e in un momento in cui le istituzioni scolastiche si avviano a preparare il nuovo anno scolastico proponendo la propria offerta formativa all'utenza che dal mese di gennaio deve formalizzare le iscrizioni, sia della complessità dell'istituzione scolastica sede nominale della d.s. [REDACTED] (NAIS09600G: I.I.S. "Sannino-De Cillis" Napoli) oltre che del difficile territorio di riferimento, ragioni che, sin dal momento del distacco all'estero, avevano indotto l'Amministrazione a correttamente affidare l'istituto in titolarità ad altro dirigente scolastico che avrebbe potuto dirigere la scuola per un triennio ed eventualmente proseguire per quello successivo. A fronte di tale quadro fattuale l'Amministrazione ha, ad avviso dello scrivente, correttamente ponderato da un lato i criteri dettati dall'art. 13 co. 4 del CCNL Area V – Dirigenti Scolastici sottoscritto l'11 aprile 2006 e dall'altro il disposto dell'art. 25 (recte 26) comma 5 del d.lgs. 64/2017 (...). Orbene anche ponendo mente al solo tenore letterale della norma innanzi citata (che deve necessariamente integrarsi con il disposto del CCNL di categoria e non può essere recessiva rispetto ad essa) fa riferimento ad un'assegnazione diversa rispetto a quella di titolarità, sebbene in subordine".*

Sul punto, va rilevato che l'Amministrazione, ha senza dubbio fatto ricorso ed utilizzato la procedura di cui al co. 4 dell'art. 13 CCNL in base al quale "Le sedi affidate per incarico nominale diventano disponibili per altro incarico".

L'Amministrazione ha ulteriormente precisato che *"la d.s. [REDACTED] è stata assegnata all'istituto NAIS112008: NA - I.S. CESARO-VESEVUS di Torre Annunziata (NA) operando uno "scambio qualificatorio" (cd. switch). La dirigente non ha espresso per iscritto preferenze ed è stata, a colloquio con lo scrivente (durante il quale, come chiarito in sede di Adunanza Pubblica, aveva originariamente chiesto l'assegnazione presso l'istituto di provenienza), informata delle intenzioni dell'Amministrazione che ha operato le proprie valutazioni"*.

2. Tanto premesso in fatto, si può soffermare l'attenzione sull'art. 26, co. 5, D.Lgs. n. 64/2017, norma che acquista rilievo nel caso di specie e cui deve conformarsi anche l'interpretazione dell'art. 13, co. 4, del CCNL Area V - Dirigenti Scolastici, CCNL normativo 2002 - 2005 sottoscritto l'11.4.2006. In base a tale norma, *"Al rientro in Italia il personale dirigente scolastico è riassegnato alla scuola di ultima titolarità o, in subordine, ad altra scuola della medesima regione a cura del dirigente preposto al relativo ufficio scolastico regionale"*.

Ciò posto, occorre comprendere se la locuzione *"in subordine"*, contenuta nel menzionato art. 26, co. 5, D.Lgs. 64/2017, sottenda una valutazione puramente discrezionale dell'amministrazione o la verifica di una sopravvenienza oggettiva che renda impossibile l'assegnazione del Dirigente in rientro presso la sede precedentemente occupata (ad es. la soppressione della sede).

Sullo sfondo di tale interrogativo si colloca, in una realtà sociale complessa ed in continuo mutamento, la tradizionale dialettica tra elasticità dell'azione pubblica e esigenza di certezza e prevedibilità della medesima per i privati destinatari; in altre parole, tra necessità di flessibilizzazione dell'attività amministrativa e principio di legalità.

Sul piano dell'interpretazione letterale, occorre rilevare che la norma non individua i presupposti in presenza dei quali l'amministrazione può derogare alla riassegnazione alla scuola di ultima titolarità; dal che può desumersi la volontà di non delimitare preventivamente la discrezionalità di cui gode la P.A. nell'individuazione della sede di destinazione; piuttosto, limitandosi il legislatore ad adoperare la locuzione *"in subordine"*, in assenza di ogni altra indicazione, è ragionevole ritenere che abbia inteso riservare all'amministrazione l'individuazione della soluzione maggiormente idonea - nel caso concreto - al conseguimento dell'interesse pubblico con il minor sacrificio possibile

dell'interesse privato (ciò che costituisce l'essenza della funzione amministrativa discrezionale).

Tale soluzione si pone maggiormente in linea con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost., interpretando la locuzione "*in subordine*" come sintagma che sottende la possibilità, per la P.A., di valorizzare discrezionalmente circostanze oggettive che impediscano (o rendano inopportuna) la riassegnazione alla scuola di ultima titolarità.

Ciò è quanto avvenuto, in ultima analisi, nel caso di specie.

In primo luogo, si deve rilevare che, senza adeguato preavviso (la nota del MAECI è del 24.11.2023) la riassegnazione all'amministrazione di provenienza è stata disposta con decorrenza 31.12.2023, quindi ad anno scolastico abbondantemente iniziato. Circostanza, questa, che deve essere tenuta in considerazione ai fini del bilanciamento dell'interesse del dipendente rispetto all'interesse del buon andamento gestionale dell'organizzazione scolastica. L'Ufficio regionale scolastico, infatti, deve poter adottare tempestivamente le proprie determinazioni al fine di garantire l'avvio dell'anno scolastico.

L'eventuale riassegnazione alla scuola di ultima titolarità, anche in considerazione della complessità dell'istituzione scolastica (situata all'interno di un contesto territoriale "difficile" sotto il profilo socio-economico ed attualmente gestita da una dirigente scolastica insediatasi già da 3 anni, come ulteriormente chiarito dall'Amministrazione in sede di Adunanza pubblica), avrebbe rischiato di compromettere la continuità ed efficacia del programma formativo; al contrario, è stata reputata di minore impatto lesivo la revoca di una reggenza relativa ad un istituto scolastico caratterizzato da minore complessità e, in quanto affidato in reggenza, già gravato dalla discontinuità dell'azione dirigenziale; peraltro, in tal modo si garantisce una maggiore stabilità anche alla direzione dell'attività amministrativa e didattica di tale secondo istituto, affidandola in via esclusiva ad un dirigente scolastico, evitando di adottare soluzioni provvisorie *ad interim* con applicazione di un dirigente già gravato da altro incarico.

Censurare in tal sede una soluzione di siffatta tipologia, in assenza di una palese irragionevolezza o illogicità della stessa (e, in senso più ampio, di una violazione dei limiti esterni dell'azione amministrativa), significherebbe travalicare impropriamente i confini tracciati dal principio di separazione dei poteri, costituente pietra angolare dello Stato di diritto prima e dello Stato sociale poi.

In tal senso depone anche l'orientamento della giurisprudenza di merito, formatosi in riferimento alla disciplina contenuta nell'abrogato art. 647, co. 2, D.Lgs. n. 297/1994 (abrogato, per l'appunto, dal D.Lgs. n. 64/2017), secondo cui il dirigente scolastico di rientro dall'estero *"può chiedere di essere assegnato alla stessa scuola o sede scolastica nella quale era titolare, qualora vi sia vacanza del posto, oppure in altra scuola o sede scolastica"* (Trib. Roma, 5.3.2019, n. 2137). Difatti, tale orientamento pare postulare una sostanziale interfungibilità tra le due soluzioni, in assenza di un ordine di priorità cristallizzato dal legislatore.

Non può omettersi di rilevare che la vecchia disciplina (richiamata dal giudice di merito nel caso sopracitato), a differenza dell'art. 26, co. 5, D.Lgs. n. 64/2017, individuava espressamente la vacanza del posto quale presupposto per poter chiedere la riassegnazione ad esso. Tuttavia, dalla lettura della relazione illustrativa allegata al D.Lgs. n. 64/2017, si evince la volontà del legislatore di concepire l'art. 25 D.Lgs. n. 64/2017 (successivamente art. 26) come norma sostanzialmente riproduttiva della disciplina previgente, con l'unica differenza di *"far conseguire la cessazione del servizio all'estero ad una sanzione irrogata dal Ministero e non dalla sede all'estero, a maggior garanzia del personale interessato"* (cfr. pag. 3). In particolare, il co. 5 viene reputato *"coerente con l'attuale sistema di attribuzione degli incarichi ai dirigenti scolastici nel territorio nazionale"*, ad attestazione della volontà di non introdurre una radicale innovazione rispetto al quadro normativo precedente.

4. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, può ritenersi conforme al quadro normativo la soluzione interpretativa sposata dall'amministrazione e, conseguentemente, legittimo il Decreto n. n. 60917 del 27.12.2023, relativo a [REDACTED], a firma del Direttore dell'Ufficio scolastico regionale per la Campania, con conseguente ammissione al visto.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania

Ammette al visto ed alla conseguente registrazione il decreto n. 60917 del 27.12.2023, relativo a [REDACTED], a firma del Direttore dell'Ufficio scolastico regionale per la Campania.

Dispone, altresì, la pubblicazione della presente pronunzia sul sito istituzionale dell'Ufficio regionale scolastico, nella sezione "Amministrazione trasparente - controlli e rilievi

sull'Amministrazione" ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013. L'Amministrazione è tenuta ad informare questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 6.3.2024.

IL MAGISTRATO est.

Dott. Alessandro De Santis

IL PRESIDENTE

Dott. Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria in data

11 marzo 2024

Il Direttore del Servizio di supporto

Dott. Giuseppe Imposimato