REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Alfredo Grasselli Presidente

Alessandro De Santis Referendario

Concetta Ilaria Ammendola Referendario (relatore)

Nella camera di consiglio del 04.02.2025

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 e le successive modificazioni;

VISTO il Decreto Prot. MIM AOODRCA n. 74141 del 20.11.2024 prot. Cdc n. 8919 del 25.11.2024 (Papa);

VISTO il rilievo istruttorio del 23.12.2024, formulato dal Magistrato istruttore di questa Sezione Regionale di Controllo;

VISTA la risposta dell'Amministrazione del 16.01.2025;

VISTA la relazione del Magistrato istruttore del 21.01.2025, condivisa dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti, richiedente il deferimento del provvedimento in esame alla Sezione Regionale di Controllo per la pronuncia collegiale;

VISTA l'ordinanza del Presidente aggiunto della Sezione Regionale di Controllo n. 11/2025, 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 e dal MEF, RTS di Napoli;

UDITO, in rappresentanza dell'Amministrazione, il Direttore Generale dott. Ettore Acerra;

UDITO, nella odierna camera di consiglio, il relatore, Ref. Concetta Ilaria Ammendola;

FATTO

In data 22.11.24, è stato sottoposto a controllo preventivo di legittimità di questa Sezione il provvedimento dell'USR Campania - Decreto Prot. MIM AOODRCA n. 74141 del 20.11.2024 prot. Cdc n. 8919 del 25.11.2024 - con cui si è conferito l'incarico presso l'istituzione scolastica I.S. Graziani – Cesaro Vesevus di Torre Annunziata, (codice NAIS04100B), a decorrere dal 25 novembre 2024, in favore della D.S. dott.ssa Anna Maria Papa.

Con rilievo del Magistrato istruttore sono stati richiesti chiarimenti ed elementi istruttori non risultando l'adeguamento/integrazione degli atti alle previsioni di cui all'art. 4 bis del d.l. 13/2023, conv. con modificazioni dalla Legge 41/2023, tenuto conto che il dirigente scolastico è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e gli compete l'adozione dei provvedimenti giustappunto di gestione, ai sensi dell'art. 25 d.lgs. 165/2001.

Con riscontro del 16.01.2025, l'Amministrazione ha affermato che avrebbe provveduto per i conferimenti relativi all'anno scolastico 2025-2026 all'adeguamento/integrazione degli atti all'art. 4 bis del d.l. 13/2023 nonché alle previsioni dei nuovi importi previsti dal Titolo IV (Trattamento economico) del CCNL relativo al personale dell'Area Istruzione e Ricerca - Triennio 2019-2021, sottoscritto il 7 agosto 2024. La mancata previsione, in ogni caso, per l'Amministrazione, non inficerebbe né il decreto né il contratto, dovendosi qualificare l'art. 4 bis d.l. 13/2023 norma di carattere non solo

imperativo, ma anche con capacità di integrazione automatica del contratto ai sensi dell'art. 1374 c.c., pertanto valevole anche per il conferimento in esame. Ha segnalato inoltre che "*occorre tenere conto in ogni caso che presso il Ministero dell'Istruzione e del Merito non è operativo, allo stato, un sistema di valutazione della performance e del risultato per i dirigenti scolastici*", insistendo per la registrazione dell'atto.

Ritenuto non superato il rilievo in punto di retribuzione, il magistrato istruttore ha richiesto il deferimento al collegio con relazione condivisa dal Consigliere Delegato.

L'Amministrazione ha depositato in data 04.02.2025 memorie difensive con allegato decreto - Prot. MIM AOODRCA 8550 del 03.04.2025 - riportante, in punto di obiettivi, integrazione dell'art. 3 del DDG 20.11.2024 AOODRCA.74141 (Papa), con la seguente dizione: "*rispettare i tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni per il pagamento delle fatture commerciali, in quanto responsabile della gestione delle risorse finanziarie e competente all'adozione dei provvedimenti di gestione, ai sensi dell'art. 25 d.lgs. 165/2001, secondo quanto previsto dall'art. 4 bis del d.lgs. 13/2023*", insistendo per l'ammissione a visto.

DIRITTO

Il collegio ritiene gli atti depositati, anche come successivamente integrati, non conformi alla previsione di cui all'art. 4 bis del d.l. 13/2023, conv. con modificazioni dalla l. 41/2023, circa gli obiettivi da *performance* e retribuzione di risultato in relazione alla tempestività dei pagamenti, per i seguenti motivi.

Il d.l. 13/2023, conv. con modificazioni dalla Legge 41/2023, all'art. 4 bis co. 2 prevede che "*Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei sistemi di valutazione della performance previsti dai rispettivi ordinamenti, provvedono ad assegnare, integrando i rispettivi contratti individuali, ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali nonché ai dirigenti apicali delle rispettive strutture specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni e valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30 per cento. Ai fini dell'individuazione degli obiettivi annuali, si fa riferimento all'indicatore di ritardo annuale di cui all'articolo 1, commi 859, lettera b), e 861, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. La verifica del raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei tempi di pagamento è effettuata dal competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile sulla base degli indicatori elaborati mediante la piattaforma*

elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64."

La disposizione citata è inerente all'attuazione della Riforma 1.11, "*Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie*", della Missione 1, componente 1, del PNRR, che postula il conseguimento di specifici obiettivi di *performance* per diversi comparti delle pubbliche amministrazioni, tra cui le Amministrazioni Centrali.

Tanto premesso circa contenuti ed obiettivi fissati dalla norma, il collegio non ritiene fondati gli argomenti difensivi dell'Amministrazione, circa la possibilità di postergazione dell'adeguamento alle prescrizioni di legge *pro futuro*, per l'anno scolastico 2024/2025, né circa la natura dell'art. 4 bis cit., quale norma ad integrazione automatica. Inoltre, l'insussistenza di capacità eterointegrativa della disposizione di interesse implica la non idoneità del depositato decreto integrativo a rendere gli atti conformi al parametro legale.

Sotto il primo profilo, infatti, l'art. 4 bis citato è vigente e senza previsione di un termine di efficacia postergato rispetto alla pubblicazione ed entrata in vigore. Prevede, altresì, come necessario e doveroso l'adeguamento dei contratti già in essere, ("*Le amministrazioni pubbliche … provvedono ad assegnare, integrando i rispettivi contratti individuali, ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali…specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni e valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30 per cento*"). E tanto per assicurare il raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR, senza dover attendere, per ogni singolo contratto, la scadenza di un conferimento, nel termine minimo legale di durata triennale, (art. 19 d.lgs. 165/2001), di scarsa compatibilità con i cronoprogrammi da PNRR. La disposizione impone all'Amministrazione di incidere unilateralmente sui contratti in essere: *a fortiori*, a tanto deve provvedere per i nuovi conferimenti. L'indicativo presente ("*provvedono ad assegnare*") non lascia, *in parte qua*, discrezionalità.

Sotto il secondo profilo, parimenti l'art. 4 bis cit. non può esser considerata norma imperativa, che gode di un meccanismo di inserzione automatica ai sensi dell'art. 1374 c.c. Non sussiste corrispondenza biunivoca tra imperatività ed integrazione

automatica di clausole. Una disposizione ad integrazione automatica necessita non solo del carattere dell'inderogabilità, ma anche dell'autosufficienza della stessa, ossia della capacità di determinare la disciplina e l'assetto di interessi esaustivamente ed imporsi in via eteronoma alle parti, prescindendone dalla relativa volontà, (secondo lo schema dell'art. 1339 c.c.). Diversamente, la violazione di norma l'imperativa o inderogabile genera illegittimità dell'atto avente rilevanza giuridica. La disposizione in esame, infatti, elide ogni discrezionalità sull'assegnazione dell'obiettivo, ma non sulla misura e sul peso dello stesso, rispetto cui determina esclusivamente il limite minimo, (*i.e.* non inferiore al 30%). Su tale aspetto di "misura e peso" deve determinarsi l'Amministrazione di riferimento, in relazione alle specificità della stessa. Il meccanismo di integrazione automatica, diversamente, per poter operare, richiede la "*rigida predeterminazione dell'elemento destinato a sostituirsi alla clausola difforme*", non potendo operare laddove alle parti o a una di esse sia affidato il compito di determinarne il contenuto, (C.d.S., sent. 5069/2013, ed in senso conforme C.d.S. 4364/2013). Non è irrilevante, inoltre, che "*L'interpretazione degli atti amministrativi, … soggiace alle stesse regole dettate dall'art. 1362 e ss. c.c. per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale… gli effetti degli atti amministrativi devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in ragione del principio costituzionale di buon andamento, che impone alla Pubblica amministrazione di operare in modo chiaro e lineare, tale da fornire ai cittadini regole di condotte certe e sicure*", (C.d.S. 4364/2013). Gli obiettivi, quindi, nel provvedimento amministrativo devono essere contemplati, (art. 19 TUPI), ed avendo quale destinatario un dirigente cui si conferiscono gli stessi, devono essere allo stesso noti, chiari, intellegibili.

Non si perviene a diversa soluzione interpretativa ragionando in chiave civilistica. In tal senso, che la richiamata disposizione non integri una previsione ad inserzione automatica è palesato dalla stessa lettera della norma, laddove onera le pubbliche amministrazioni di provvedere all'integrazione dei relativi contratti. Con ciò, infatti, la legge obbliga la p.a. ad una variazione unilaterale, già in corso di rapporto, in deroga al principio vincolistico contrattuale ed al necessario consenso dei contraenti. Tanto si prevede sempre lasciando ad ogni amministrazione il potere di determinare il peso e l'incidenza dell'obiettivo assegnato sulla retribuzione di risultato, ponendo

esclusivamente il relativo limite minimo, ("*…provvedono ad assegnare… ai dirigenti …. specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento …valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30 per cento*").

La disposizione, sotto tale aspetto, è conforme alla natura attribuita alla retribuzione di risultato. La giurisprudenza giuslavoristica, più volte, ha affermato che "*in tema di pubblico impiego contrattualizzato, la retribuzione di posizione (e di risultato) ha natura squisitamente contrattuale ed è corrisposta dall'amministrazione una volta attivati i necessari passaggi negoziali contemplati dalla legge e consistenti nell'attribuzione delle responsabilità, nell'assegnazione degli obiettivi e nella determinazione dei parametri per definirne il raggiungimento*", (C.Cass. 11899/2017, nonché nn. 1382/2019, 10969/2015, 8084/2015).

E pertanto, non solo il prestatore di lavoro non potrà pretendere alcuna retribuzione di risultato se non disciplinata nel contratto, ma neanche la p.a. potrà far valere il mancato raggiungimento di un obiettivo non contemplato ovvero non valutabile, ai fini previsti dalla legge. La concretezza e valutabilità, inoltre, sono caratteri essenziali degli obiettivi, la cui assenza può esporre la p.a. ad un risarcimento del danno da perdita di *chance*, (C.Cass. n. 9392/2017). La retribuzione di risultato, infatti, è un emolumento non passibile di attribuzione automatica ed ove corrisposta in assenza di indicazione degli obiettivi oppure del raggiungimento degli stessi genera responsabilità erariale, (Corte dei conti Basilicata, sezione giurisdizionale, n. 48/2016).

Parimenti non giova che ad oggi "*presso il Ministero dell'Istruzione e del Merito non è operativo, allo stato, un sistema di valutazione della performance e del risultato per i dirigenti scolastici*", come affermato dall'USR nella nota di riscontro.

L'insussistenza di un parametro nazionale di valutazione non ha un effetto abrogativo delle previsioni dell'art. 25 del d.lgs. 165/2001, la cui vigenza non è sottoposta a nessuna successiva normazione o condizione. Inoltre, sussiste anche disciplina di rango inferiore, proveniente dal Ministero stesso, che depone in tal senso.

La Direttiva (MIUR) n. 36 del 18.08.2016, di attuazione della Legge 13 luglio 2015, n. 107 recante "*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*", prevede all'articolo 1, comma 93, che la valutazione dei dirigenti scolastici sia effettuata ai sensi dell'articolo 25, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in coerenza con le disposizioni contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. L'art. 1 co. 94 l. 107/2015 prevede, poi, che la

retribuzione di risultato sia connessa alla valutazione del dirigente scolastico.
Ancora, la Direttiva MIUR 36/2016 contempla la necessità di definizione degli obiettivi all'atto del conferimento dell'incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 19 TUPI, (art. 4), la definizione degli stessi in armonia alle priorità nazionali, (art. 5), la possibilità di aggiornamento annuale degli obiettivi, prima della scadenza del triennio, in accordo con il dirigente, (art. 5 co.3), la necessità di rilevazione annuale circa il conseguimento degli obiettivi, con un risultato diversificato secondo i livelli previsti di "*pieno raggiungimento*", "*avanzato raggiungimento*", "*buon raggiungimento*" ovvero "*mancato raggiungimento degli obiettivi*, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 TUPI, (art. 6), nonché ai fini della determinazione e corresponsione della retribuzione di risultato, (art. 7). Inoltre, l'art. 13 co. 4 prevede, per l'ipotesi di cessazione dell'incarico, meccanismi di aggiustamento ai fini valutativi summenzionati. Si disciplina il procedimento di valutazione, con diverse forme di contraddittorio con l'interessato, in base all'esito dello stesso, secondo i parametri dell'art. 6, in virtù di rinvio ex art. 8.
Ai sensi dell'art. 10 della Direttiva 36/2016, inoltre, il Piano regionale di valutazione è adottato annualmente da parte del Direttore dell'USR, su proposta del Coordinatore regionale del servizio ispettivo, e contiene gli eventuali obiettivi regionali definiti dal Direttore dell'USR con riferimento al contesto territoriale, (lett. a), la relazione sullo stato del sistema di valutazione a livello regionale e di attuazione degli obiettivi previsti dal Piano precedente, (lett. b), il numero e la composizione dei Nuclei di valutazione della dirigenza scolastica, (lett. c).
Il legislatore, al fine, è poi intervenuto anche con stanziamenti di spesa specifici ed ulteriori.
La legge 13 luglio 2015 n. 107, recante la "*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*" e, in particolare, l'articolo 1, comma 94, per il triennio 2016- 2018, hanno previsto, anche in deroga alle percentuali ivi previste e per una spesa massima di 7 milioni di euro per ciascun anno del triennio, (spesa successivamente rifinanziata), la possibilità di attribuire, ai sensi dei commi 5 *bis* e 6 dell'art. 19 d. lgs n. 165/2001, incarichi temporanei di livello dirigenziale non generale con funzioni ispettive, di durata non superiore a tre anni, a supporto delle istituzioni scolastiche impegnate nell'attuazione della riforma, nonché per la valutazione dei dirigenti scolastici e la realizzazione del sistema nazionale di

valutazione.

In virtù di tale previsione generale e nazionale ed in relazione alla regione di interesse, si aggiunga che il Ministero dell'Istruzione, con D.M. n. 3 del 14.5.2020, ha assegnato all'Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, cinque unità ai sensi dei commi 5 bis e 6 dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001.

L'USR Campania si è avvalsa di tali previsioni ed, all'atto del conferimento degli incarichi, sottoposti al visto di questa Sezione, ha argomentato "…*in relazione all'indifferibile esigenza di assicurare la valutazione dei dirigenti scolastici e la realizzazione del sistema nazionale di valutazione previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 80*".

Circa tali gli ulteriori incarichi, implicanti ulteriore spesa, in quella sede, ha specificato ulteriormente, che "*la ratio della legge è quella di garantire la selezione di personale, anche esterno all'amministrazione, per le azioni di supporto alle istituzioni scolastiche nell'attuazione della riforma, per la valutazione dei dirigenti scolastici e per la realizzazione del sistema nazionale di valutazione*", (vedasi nota di riscontro AOODRCA 2021. 0015217 acquisita al prot. Cdc n. 6088 del 26.04.2021). Ha provveduto, inoltre, al conferimento di incarico ai sensi del co. 6 dell'art. 19 citato, proprio per la "*particolare specializzazione professionale e elevate competenze professionali*", ai fini summenzionati, del soggetto selezionato.

Inoltre, le pp.aa. interessate sono state anche destinatarie della circolare MEF 1/2024, con cui sono state fornite indicazioni proprio per l'operatività della previsione, dando specifici ragguagli per l'operatività n*elle more della revisione del sistema di valutazione della performance*", sottolineando la necessità di conferire un peso all'obiettivo non inferiore al 30% e integrare le schede di programmazione degli stessi. Ed ivi si chiarisce che "*in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di cui al citato comma 2, dell'articolo 4-bis, non sarà possibile procedere al pagamento della parte di retribuzione di risultato ex lege in misura non inferiore al 30% correlata alla realizzazione degli stessi*".

In conclusione, la disciplina in tema di *performance* è a tutela ancipite, dell'interesse pubblico, il cui raggiungimento è rafforzato mediante meccanismi incentivanti connessi alla retribuzione di risultato e dell'interesse privatistico, del prestatore di lavoro, che deve esser posto in condizione di conoscere gli obiettivi assegnati, l'incidenza degli stessi in punto di retribuzione ed i relativi criteri di valutazione. In tale quadro finalistico, si pone l'obiettivo di cui all'art. 4 bis del d.l. 13/2023, conv. con

modificazioni dalla Legge 41/2023. Tale disposizione non integra un conferimento di obiettivo *ope legis* ed è priva di capacità di eterointegrazione automatica, sia in chiave pubblicistica, che in chiave privatistica. Essa postula un obiettivo che deve essere previsto e disciplinato, tanto nei decreti di conferimento di incarico, quanto nei contratti, conformemente a quanto previsto dagli artt. 19 e 25 d.lgs. 165/2001 ed alla disciplina generale in tema di *performance*.

Data la non autosufficienza della disposizione, non può ritenersi idoneo a conferire legittimità agli atti di conferimento di incarico dirigenziale neanche un atto, originario o successivo e integrativo, contenente un mero rinvio all'art. 4 *bis* cit., perché perdurante la non conformità al parametro legale di attribuzione dell'obiettivo, tra cui la necessaria determinazione del peso ponderale, nel rispetto dei limiti legali. L'attribuzione dell'obiettivo necessita, in ogni caso, di conseguente integrazione contrattuale, onde dotarla di rilevanza giuridica verso il prestatore di lavoro.

Per tutte le ragioni sopra esposte, il Collegio ritiene di non poter procedere all'apposizione del visto e alla conseguente registrazione del provvedimento in esame. Assorbita ogni altra questione.

P. Q. M.

La Sezione ricusa il visto e la conseguente registrazione del Decreto Prot. MIM AOODRCA n. 74141 del 20.11.2024 prot. C.d.c. n. 8919 del 25.11.2024 (Papa).

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 04.02.2025.

IL MAGISTRATO est. — IL PRESIDENTE

Concetta Ilaria Ammendola — Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria in data

18 febbraio 2025

Il Direttore del Servizio di supporto

Dott. Giuseppe Imposimato