



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Cristina Ragucci	Primo Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Tiziana Sorbello	Referendario
Dott. Raffaele Giannotti	Referendario
Dott. Davide Nalin	Referendario relatore

Nell'adunanza pubblica del 22 settembre 2025

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 9 marzo 1998, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione";

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

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

Visto il decreto legislativo 30 giugno 2011 n. 123;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite n.9/CONTR/2012;

Viste le linee guida per l'applicazione dell'art. 10 del decreto legislativo n. 123/2011, adottate dalla Sezione Centrale di controllo di legittimità sugli atti del governo e delle Amministrazioni dello Stato in data 2 maggio 2012;

Visto l'art.10 del decreto legislativo n. 123/2011;

Visti tutti gli atti trasmessi e acquisiti all'istruttoria;

Vista la relazione prot. n. 3491 del 25.08.2025, con la quale il magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato il deferimento alla Sezione per la pronuncia sulla legittimità del citato provvedimento;

Vista la nota prot. n. 3495 del 26.08.2025 con la quale il Consigliere delegato, condividendo la già menzionata proposta, ha deferito alla Sezione l'esame della legittimità del provvedimento in questione;

Vista l'ordinanza n. 13 del 28 agosto 2025 con la quale il Presidente di Sezione ha convocato la Camera di consiglio in data odierna;

Udito il relatore, Referendario Davide Nalin

Premesso in

FATTO

Con la nota prot. n. 7039 del 06.06.2025 la Ragioneria Territoriale dello Stato di Nuoro ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011, il D.D. n. 454 del 21.05.2025, con il quale il Dirigente dell'Istituto tecnico commerciale e per geometri "Luigi Oggiano" Siniscola (Nuoro) ha disposto, in favore della docente XXXXXXXXXX, la ricostruzione di carriera calcolata a seguito del passaggio della stessa dalla qualifica funzionale dei docenti della scuola media a quella dei docenti della scuola secondaria superiore, con decorrenza giuridica ed economica dal 01.09.2020. È stato altresì inviato alla Sezione anche il D.D. n. 4756 del 16.05.2025, con il quale il Dirigente scolastico ha annullato in autotutela il D.D. n. 406 del 12.04.2024, oggetto di due osservazioni e, successivamente, registrato dalla Ragioneria il 19.11.2024, ai sensi dell'art. 5, c. 2, d.lgs. n. 123/2011.

Benché la richiesta all'Organo di controllo contabile di dare seguito, sotto la propria responsabilità, ai sensi dell'art. 10, comma 1, d.lgs. n. 123/2011, sia stata espressa dal Dirigente unicamente per il D.D. n. 454 del 21.05.2025, la Ragioneria ha registrato ai sensi del medesimo articolo anche il D.D. n. 4756 del 16.05.2025 e, pertanto, entrambi i provvedimenti hanno acquistato efficacia dal 29 maggio 2025.

Dalla disamina degli atti pervenuti a corredo documentale e dalla esposizione del quadro fattuale esplicitato dalla Ragioneria con la nota di accompagnamento prot. n. 7039 del 06.06.2025, si desume che la controversia insorta tra l'Amministrazione attiva e l'Organo di controllo contabile ha riguardato il mancato riconoscimento, ai fini della progressione di carriera, dell'aspettativa sindacale e della semi - aspettativa sindacale non retribuita, fruita dalla docente negli anni scolastici 2020 – 2023.

Nella nota sopracitata è stato evidenziato dal Direttore della Ragioneria che la normativa attualmente vigente applicabile al caso è il CCNQ 04.12.2017, che distingue l'istituto del distacco sindacale retribuito di cui all'art. 7, dall'aspettativa sindacale non retribuita, di cui all'art. 15, stabilendo solo per il primo che *“i periodi di distacco sono equiparati a tutti gli effetti al servizio prestato nell'Amministrazione”*. Più nello specifico, la Ragioneria ha argomentato che *“sulla base del principio per cui le norme attributive di vantaggi economici non sono soggette ad interpretazione analogica, se il legislatore ha affermato la piena utilità del periodo di distacco ai fini della progressione, ma non altrettanto ha fatto per l'aspettativa non retribuita, da ciò non può che desumersi la volontà di negare che al dipendente in aspettativa non retribuita possa riconoscersi come utile il periodo stesso ai fini dell'anzianità...”*.

Tutti i decreti con i quali il Dirigente Scolastico ha disposto il collocamento della dott.ssa XXXXXXX in aspettativa ed in semi - aspettativa sindacale non retribuita, sono stati trasmessi a corredo documentale; inoltre, è stato allegato il D.D. n. 351 del 14.12.2022 (registrato dalla Ragioneria il 30.01.2023), dal quale risulta che la docente ha fruito di un congedo straordinario, ex d.lgs. n. 151/2001, art. 42, c.5, per prestare assistenza a parenti portatori di *handicap* per 22 giorni, dei quali ha beneficiato per il periodo dal 3 novembre fino al 22 dicembre 2022, nei giorni nei quali ha prestato servizio presso l'Istituto (martedì, giovedì e venerdì).

È stata altresì prodotta la seguente documentazione:

a) D.D. n. 404 del 27.03.2024, con il quale il Dirigente Scolastico dell'Istituto ha disposto la ricostruzione di carriera effettuata sulla valutazione dell'anzianità maturata dall'insegnante con la qualifica funzionale dei docenti della scuola media, antecedentemente al 01.9.2020, data dell'intervenuto passaggio alla qualifica di docente della scuola secondaria superiore; il provvedimento è stato vistato il 09.04.2024, ex art. 5, c. 2 del d.lgs. n. 123/2011.

b) D.D. n. 406 del 12.04.2024, in relazione al quale l'Organo contabile ha comunicato il mancato superamento del controllo preventivo di regolarità contabile, con le osservazioni sottoindicate:

- osservazione n. 248 del 09.05.2024, dalla quale si rileva che *“Nelle premesse del decreto occorre dare atto che la dipendente è in semi aspettativa sindacale; la docente, infatti, svolge un orario ridotto di 9 ore su 18 ore su tre giorni lavorativi settimanali (martedì, giovedì, e venerdì) e un servizio presso il sindacato GILDA-UNAMS su tre giorni lavorativi (lunedì, mercoledì e sabato). Pertanto, il periodo di congedo indicato nel decreto in esame dal 03/11/2022 al 22/12/2022 con la causale congedo per assistenza familiari con handicap in situazione di gravità pari a mesi 1 giorni 20 risulta essere errato. In quanto alla Sig.ra XXXXXXXXXXXX è stato concesso, ai sensi del decreto Legislativo 26 marzo 2001 n.151, un congedo straordinario a decorrere dal 03/11/2022 al 22/12/2022, soltanto nei giorni lavorativi di martedì, giovedì e venerdì, giorni in cui presta servizio presso la scuola. Si prega pertanto, codesta I.S. di rettificare il decreto in esame poiché lo sviluppo della carriera risulta essere errato”*.

- osservazione n. 351 del 04.07.2024, dalla quale si rileva che *“Lo sviluppo della carriera della docente risulta essere errato in quanto è stato integralmente valutato il periodo di aspettativa sindacale. Infatti, si ritiene che l'aspettativa sindacale interrompa la carriera della dipendente. La docente risulta essere in aspettativa sindacale senza retribuzione dal 01.09.2020 al 31.08.2021. Il suddetto periodo interrompe la carriera. Dal 01.09.2021 al 02.11.2022 la docente risulta essere in semi aspettativa sindacale al 50% della retribuzione, con prestazione lavorativa nelle sole giornate di martedì giovedì e venerdì. Per cui il periodo valutabile, commisurato alla retribuzione corrisposta e al servizio effettivamente prestato, è da considerarsi utile ai fini della carriera nella percentuale del 50% della sua durata (7 mesi). Dal 03.11.2022 al 22.12.2022 la docente risulta aver fruito per tre giorni la settimana di semi aspettativa sindacale e per gli ulteriori 3 giorni del congedo per handicap. Pertanto, l'intero periodo anzidetto non risulta essere utile ai fini della carriera. Infine, dal 23.12.2022 al 31.08.2023 la docente risulta essere nuovamente in semi aspettativa sindacale al 50% della retribuzione per cui, come sopra anzidetto, il medesimo periodo deve essere considerato utile ai fini della carriera nella percentuale del 50% della sua durata (4 mesi e 4 gg)”*.

Come più sopra indicato, contestualmente al nuovo D.D. di ricostruzione di carriera n. 454 del 21.05.2025, è stata inviata al controllo successivo di legittimità di questa Sezione anche l'istanza di annullamento in autotutela del D.D. n. 406 del 12.04.2024. La richiesta del Dirigente, prot. n. 4756 del 16.05.2025, è stata ugualmente registrata ai sensi dell'art. 10,

comma 1, d.lgs. n. 123/2011. Entrambi gli atti sono stati trasmessi all'organo di controllo con la nota prot. n. 5212 del 28.05.2025, nella quale il Dirigente scolastico ha dichiarato *"ai sensi dell'art. 10, comma 1, D.lgs. n. 123 del 30/06/2011, di disporre, sotto la propria responsabilità, l'applicazione del decreto di ricostruzione di carriera per passaggio a nuovo ruolo n. 454 del 21/05/2025 – docente scuola secondaria XXXXXXXXXX"*.

Sempre dall'esame della documentazione è emerso che il D.D. n. 454 del 21.05.2025 è stato adottato dal Dirigente a seguito della richiesta di annullamento in autotutela del D.D. n. 406/2024 (registrato dalla Ragioneria il 19/11/2024), con la richiesta di dare seguito allo stesso ai sensi dell'art. 10 della legge 123/2011. Con riferimento a tale nuovo provvedimento, tuttavia, non sono emersi rilievi né richieste di integrazione documentale. A seguito di decreto di convocazione dell'odierna adunanza pubblica, l'Istituto tecnico commerciale e per geometri "Luigi Oggiano" ha depositato in data 12.09.2025 una memoria, nella quale in sintesi sostiene la legittimità del decreto di ricostruzione della carriera della docente XXXXXXXXXX sulla base delle seguenti argomentazioni:

- 1) l'articolo 145, comma 2, CCNL Scuola 2006-2009 stabilisce che il periodo trascorso in comando, distacco, esonero, aspettativa sindacale, utilizzazione e collocamento fuori ruolo con retribuzione a carico del Ministero è valido a tutti gli effetti come servizio d'istituto nella scuola, anche ai fini dell'accesso al trattamento economico; il periodo di distacco o di aspettativa sindacale è considerato servizio effettivo e utile anche ai fini delle progressioni di carriera;
- 2) l'articolo 19 CCNQ 4 dicembre 2017 prevede che, in caso di aspettativa sindacale, a tempo pieno o parziale, non retribuita, i contributi figurativi accreditati devono essere quelli spettanti al personale;
- 3) dal manuale del Sistema Informativo dell'Istruzione (SIDI) aggiornato al 27/08/2024 emerge che i periodi di aspettativa sindacale per mandato sindacale, aspettativa sindacale (codice A015) o semi-aspettativa (codice A025), non interrompono la progressione di carriera. Tali periodi devono essere computati integralmente ai fini dell'anzianità e delle posizioni stipendiali;
- 4) l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari ha fornito parere *pro veritate* sulla questione in esame, affermando che *"[a]l riguardo, la scrivente Avvocatura ritiene che il quesito debba trovare risposta affermativa alla luce della disciplina dettata per il "personale in particolare posizioni di stato" dall'art. 145 CCNL relativo al personale del Comparto Scuola"*

siglato il 29.11.2007, in forza del quale “1 Il periodo trascorso dal personale della scuola e delle istituzioni educative in posizione di comando, distacco, esonero, aspettativa sindacale, utilizzazione e collocamento fuori ruolo, con retribuzione a carico del MPI, è valido a tutti gli effetti come servizio di istituto nella scuola, anche ai fini dell'accesso al trattamento economico previsto dal capo VIII. 2 Il periodo di distacco o di aspettativa sindacale è considerato servizio effettivo ed è utile anche ai fini delle progressioni di cui agli articoli 77, 80 e 81 del CCNL 24.07.2003”. Dal combinato disposto dei due commi citati, tuttora vigenti in difetto di un’abrogazione espressa o finanche tacita da parte dei CCNL sopravvenuti, si desume che il periodo di aspettativa sindacale debba computarsi ai fini della progressione professionale del personale docente, ferma restando beninteso la non debenza della retribuzione durante la temporanea sospensione della prestazione lavorativa così come previsto – da ultimo – dall’art. 15, Contratto Collettivo Nazionale Quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi, nonché delle altre prerogative sindacali, siglato il 4.12.2017. Alla luce di tale quadro normativo, si ritiene che in un eventuale ricorso della docente contro il decreto di ricostruzione della carriera adottato da codesto Istituto scolastico vi sarebbero significativi margini di aleatorietà con elevato rischio di soccombenza per il Ministero [...]”. Il parere in esame, dunque, confermerebbe la correttezza della tesi sostenuta dall’Amministrazione scolastica.

Sulla base delle argomentazioni sopra riportate, l’Istituto tecnico commerciale e per geometri “Luigi Oggiano” insiste per l’apposizione del visto e per la conseguente registrazione del decreto in esame.

Sempre in data 12.09.2025, la Ragioneria territoriale dello Stato Nuoro/Ogliastra ha depositato una memoria, nella quale insisteva per l’illegittimità del provvedimento oggetto del presente giudizio, ribadendo che non può “*invocarsi il diritto alla progressione da parte di chi si trovi in una posizione di aspettativa sindacale non retribuita, in assenza di una puntuale norma o disposizione contrattuale che riconosca siffatto beneficio*”.

DIRITTO

1. La Sezione è chiamata a pronunciarsi in sede di controllo successivo di legittimità di cui all’art. 10, comma 1, del decreto legislativo n. 123 del 2011 nei confronti del D.D. di ricostruzione di carriera n. 454 del 21.05.2025, con il quale il dirigente dell’ Istituto tecnico commerciale e per geometri “Luigi Oggiano” Siniscola (Nuoro) ha disposto, in favore della

docente XXXXXXXXXXXX, la ricostruzione di carriera calcolata a seguito del passaggio della stessa dalla qualifica funzionale dei docenti della scuola media a quella dei docenti della scuola secondaria superiore, con decorrenza giuridica ed economica dal 01.09.2020. La Ragioneria ha registrato il provvedimento in esame in data 29 maggio 2025 e, pertanto, esso ha acquistato efficacia.

Dalla documentazione prodotta risulta che, con riferimento al provvedimento oggetto di controllo successivo di legittimità, tuttavia, non sono emersi rilievi né richieste di integrazione documentale.

2. Occorre, pertanto, in via preliminare stabile se sussistono i presupposti del controllo successivo di legittimità.

2.1. Si reputa a tal fine necessario ricostruire il quadro normativo sul quale si fonda il controllo successivo di legittimità intestato alla Magistratura contabile dall'art. 10 del D. Lgs. n. 123/2011 (in tal senso si veda la deliberazione della Sezione del controllo per la Regione Sardegna n.86/2020/SUCC).

Giova precisare che il procedimento di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile affidato, ai sensi degli artt. 5 e ss. del D. Lgs. n. 123/2011, agli Uffici centrali e periferici della Ragioneria dello Stato che culmina nell'eventuale atto con cui il dirigente, sotto la propria responsabilità, dispone di dare comunque seguito al provvedimento anche in presenza di osservazioni impeditive formulate dalla Ragioneria si articola in due fasi, entrambe scandite da termini perentori.

Sotto il profilo dei termini del controllo *de quo*, l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 123 del 2011 stabilisce che gli atti assoggettati al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 5, contestualmente alla loro adozione, sono inviati all'ufficio di controllo, che provvede, entro trenta giorni dal ricevimento, all'apposizione del visto.

Pertanto, con riferimento ai provvedimenti di cui all'articolo 5, comma 2, lett. c) e d), ossia per *"i provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo"* e per gli *"atti relativi alle modifiche della posizione giuridica o della base stipendiale del personale statale in servizio"*, l'ufficio di controllo si pronuncia entro sessanta giorni (prima fase).

Il secondo comma del medesimo art. 8 chiarisce che, trascorso il già menzionato termine senza che l'ufficio di controllo abbia formulato osservazioni o richiesto ulteriore documentazione, *"l'atto è efficace e viene restituito munito di visto"* (prima fase).

I primi due commi dell'art. 10 del D. Lgs. n. 123 del 2011 disciplinano gli effetti delle eventuali osservazioni impeditive formulate dall'ufficio di controllo (seconda fase). Il primo comma prevede, in particolare, che *“ricevute le osservazioni o le richieste di chiarimenti di cui all'articolo 8, il dirigente responsabile comunica, entro trenta giorni, se intende modificare o ritirare il provvedimento, per conformarsi alle indicazioni ricevute dall'ufficio di controllo. Entro il medesimo termine il dirigente responsabile, sotto la propria responsabilità può disporre di dare comunque seguito al provvedimento, che acquista efficacia pur in presenza di osservazioni. In tali casi l'ufficio di controllo ne prende atto e trasmette l'atto corredato dalle osservazioni e dalla relativa documentazione al competente ufficio di controllo della Corte dei conti”*.

Il secondo comma stabilisce che *“nei casi in cui il termine di cui al comma 1 decorre senza alcuna disposizione impartita dal dirigente responsabile ai sensi del medesimo comma, il provvedimento oggetto di rilievo non acquista efficacia, è improduttivo di effetti contabili e viene restituito, non vistato, all'amministrazione emittente”*.

2.2. Alla luce della breve ricostruzione della cornice normativa sulla quale si fonda il controllo di cui all'art. 10 del D. Lgs. n. 123/2011, si ritiene che nella fattispecie all'esame possano considerarsi presenti i presupposti che devono cumulativamente sussistere ai fini dell'instaurazione del controllo successivo di legittimità della Corte dei conti, articolati nella tempestiva formulazione di osservazioni “impeditive” da parte della Ragioneria in sede di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, e nella altrettanto tempestiva, nonché esplicita (Sezione Sardegna delibera n. 124/2016/SUCC), determinazione dirigenziale di dare seguito al provvedimento anche in presenza di osservazioni.

Giova preliminarmente osservare che scopo precipuo del controllo successivo di legittimità intestato alla Corte dei conti non è quello di risolvere controversie in atto tra le Amministrazioni dello Stato e il privato destinatario del provvedimento o l'organo di controllo, bensì quello di verificare, sotto il profilo amministrativo, la regolarità della procedura seguita per la registrazione e la legittimità del provvedimento che il dirigente dell'Amministrazione ha portato ad esecuzione, nonostante le osservazioni impeditive dell'organo di controllo, assumendone in proprio la responsabilità.

È utile rammentare sotto questo profilo la deliberazione n. 9/CONTR/2012 della Corte dei conti a Sezioni Riunite, secondo cui per il contenuto della valutazione (conformità a legge) e per le procedure da seguire, il controllo demandato alla Corte sugli atti trasmessi ai sensi del citato art. 10 si riconduce nell'ambito del controllo di legittimità, seppur successivo a

causa dell'intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi, ed il procedimento si potrà concludere *"con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l'Amministrazione adotterà le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente"*. In proposito, le SS.RR di questa Corte hanno precisato che il contrasto tra l'Ufficio preposto al controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'atto e il dirigente che, sotto la propria responsabilità, ha ritenuto di dare comunque corso a quest'ultimo, non conformandosi ai rilievi ad esso formulati, richiede da parte della Corte dei conti, organo esterno e neutrale, garante della corretta gestione del bilancio dello Stato, un esame approfondito dell'atto medesimo al fine di *"valutare la fondatezza delle osservazioni formulate ovvero il corretto esercizio della facoltà, che la norma riconosce al dirigente, di non conformarsi alle indicazioni in esse contenute"* (cfr.: Corte dei conti, SS.RR in sede di controllo, delibera n. 9/Contr/2012, cit.).

2.3. Nella fattispecie oggetto del presente giudizio la Sezione osserva che, ai fini dell'analisi della sussistenza del contrasto tra amministrazioni necessario per attivare il controllo successivo di legittimità, non ci si può esclusivamente basare sull'ultimo provvedimento adottato (nel caso di specie il D.D. di ricostruzione di carriera n. 454 del 21.05.2025).

2.4. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa (si veda *ex multis* Consiglio di Stato, sentenza n.6378 del 2019) ha a più riprese enunciato la regola secondo cui, ai fini dell'interpretazione degli atti amministrativi, in mancanza di disposizioni specifiche, si applicano analogicamente le regole previste dal codice civile per l'interpretazione del contratto, con i necessari adattamenti connessi alla diversità tra negozio giuridico e atto amministrativo, espressione rispettivamente di potere pubblico e di autonomia negoziale.

Il Consiglio di Stato, in particolare, nella propria giurisprudenza ha fatto riferimento agli articoli del codice civile contenenti le regole dell'interpretazione soggettiva e, segnatamente, all'art. 1362 che reca la norma fondamentale sulla ricerca della effettiva volontà delle parti secondo cui *«[n]ell'interpretare il contratto si deve indagare quale sia stata la comune intenzione delle parti e non limitarsi al senso letterale delle parole»* (primo comma) e *«[p]er determinare la comune intenzione delle parti, si deve valutare il loro comportamento complessivo anche posteriore alla conclusione del contratto»* (secondo comma), ma non manca di precisare come, trattandosi dell'interpretazione di un atto amministrativo, occorra valutare la volontà oggettiva propria del particolare tipo di atti.

Ha inoltre ricordato come, in ambito civilistico, si discute se abbia preminenza il criterio letterale, con la conseguenza che solo in caso di mancata chiarezza del testo si può fare applicazione del criterio extra-letterale, valutando anche il comportamento complessivo delle parti, ovvero se i due criteri siano posti su un piano di equivalenza.

Vi sono, tuttavia, ad avviso dello stesso Giudice, altri criteri interpretativi che possono essere utilizzati.

Il primo è quello costituito dal comportamento complessivo tenuto dall'amministrazione o dalle amministrazioni coinvolte nel procedimento (articolo 1362 comma 2 del codice civile).

Il secondo è il criterio per cui le clausole si interpretano le une per mezzo delle altre (articolo 1363 del Codice civile). Tale disposizione è posta a fondamento dell'interpretazione sistematica.

Vengono, inoltre, richiamati gli articoli 1364 (espressioni generali), 1365 (indicazioni esemplificative) e 1366 (interpretazione di buona fede) del Codice civile. Inapplicabili per difetto di compatibilità sono invece gli articoli 1367-1370 del Codice civile.

Un ulteriore criterio utilizzato è poi la coerenza con il contesto regolatorio cui la previsione provvedimento si riferisce.

Il Giudice Amministrativo ha dunque spesso applicato una tecnica a contenuto composito di interpretazione della previsione provvedimento, tecnica che nella sua struttura non si differenzia da quella normalmente impiegata nell'interpretazione di una previsione normativa, ma che nei contenuti di riferimento utilizza anche elementi (quali appunto i comportamenti tenuti altri casi dall'amministrazione provvedente) del tipo di quelli utilizzati nell'interpretazione del contratto.

2.5. Applicando le coordinate ermeneutiche sopra delineate e, in particolar modo, i criteri di interpretazione che considerano il comportamento complessivo delle amministrazioni coinvolte nel procedimento e quelli sistematici così come sopra ricostruiti, risulta che il contrasto tra le amministrazioni è ben più risalente rispetto al momento dell'adozione del D.D. di ricostruzione di carriera n. 454 del 21.05.2025, come emerge dalla illustrazione dei fatti di cui alla presente deliberazione.

In ogni caso, anche a voler sostenere che la procedura di controllo doveva essere eseguita *ex novo* nella sua interezza, e quindi la Ragioneria avrebbe dovuto procedere ad un nuovo e autonomo rilievo (Sezione controllo Sicilia delibera n. 55/2017), non presente agli atti,

tuttavia, i rilievi precedenti rappresentano la chiara dimostrazione, in un'ottica sistematica, di come il contrasto fra l'Amministrazione e l'organo tutorio fosse consolidato nel tempo.

Al riguardo giova rammentare che l'intervento del giudice contabile si giustifica per una duplice finalità di riequilibrio del sistema rispetto alle anomalie verificatesi (delibera Sezione Sardegna n. 46/2016/SUCC).

La prima finalità, legata alla fondamentale esigenza di coerenza dell'azione amministrativa, è quella di rimuovere la situazione di incertezza venutasi a creare in ragione della divergenza non sanata tra la posizione dell'Amministrazione attiva e quella assunta dalla RTS.

La seconda finalità, connessa con la prima, è quella di verificare la legittimità dell'operato del dirigente dell'Amministrazione e di sciogliere il nodo della responsabilità che il medesimo ha assunto per portare ad esecuzione il provvedimento, pur in presenza dei rilievi dell'organo tutorio.

In riferimento all'inserimento nello stesso D.D. di ricostruzione di carriera n. 454 del 21.05.2025 della richiesta di visto forzato da parte del dirigente, è necessario osservare che questa istanza, sul piano sostanziale, ha il valore di una esplicita manifestazione di volontà di assumere personalmente la responsabilità di portare in esecuzione il provvedimento. Ciò sulla considerazione che l'ordinamento richiede questo requisito in quanto non vi deve essere incertezza alcuna circa il soggetto che, superando la mancanza del visto dell'organo di controllo, si assume personalmente la responsabilità di dare esecuzione al provvedimento.

3. Ciò precisato in via preliminare, occorre ora procedere all'esame del merito della questione sottoposta alla Sezione.

4. Il contrasto esistente tra la Ragioneria Territoriale dello Stato di Nuoro e il dirigente dell'Istituto tecnico commerciale e per geometri "Luigi Oggiano" Siniscola (Nuoro) riguarda il mancato riconoscimento da parte dell'organo di controllo, ai fini della progressione di carriera, dell'aspettativa e della semi-aspettativa sindacale non retribuite, le quali, secondo la prospettiva della Ragioneria (contraria a quella del dirigente dell'Istituto), non sono equiparabili al distacco, in quanto *"le norme attributive di vantaggi economici non sono soggette ad interpretazione analogica, se il legislatore ha affermato la piena utilità del periodo di distacco ai fini della progressione, ma non altrettanto ha fatto per l'aspettativa non retribuita, da ciò non può*

che desumersi la volontà di negare che al dipendente in aspettativa non retribuita possa riconoscersi come utile il periodo stesso ai fini dell'anzianità...".

4.1. Ritiene il Collegio che la soluzione della controversia richieda una preliminare ricostruzione del quadro normativo, che deve necessariamente principiare dalla distinzione tra gli istituti del distacco e dell'aspettativa (nel caso di specie non retribuita), i quali costituiscono particolari modalità di gestione del pubblico impiego (privatizzato). Come si vedrà nel prosieguo, infatti, dal loro differente inquadramento sistematico discendono specifiche conseguenze in relazione alla fattispecie sottoposta all'attenzione del Collegio.

4.2. Più nello specifico, il distacco è una particolare modalità di gestione del rapporto di pubblico impiego che rientra negli atti cosiddetti di "micro-organizzazione" di cui all'art. 5 comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e, quindi, tra gli atti assunti dal datore di lavoro con i poteri di gestione aventi natura privatistica (basati dunque sullo schema fatto-norma-effetto).

La sua disciplina si rinviene nell'articolo 30 del d.lgs. 10 settembre 2003, n.276 (applicabile anche alle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 1 comma 2), il quale prevede:

"1. L'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.

2. In caso di distacco il datore di lavoro rimane responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore.

3. Il distacco che comporti un mutamento di mansioni deve avvenire con il consenso del lavoratore interessato. Quando comporti un trasferimento a una unità produttiva sita a più di 50 km da quella in cui il lavoratore è adibito, il distacco può avvenire soltanto per comprovate ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive.

4. Resta ferma la disciplina prevista dall'articolo 8, comma 3, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

4-bis. Quando il distacco avvenga in violazione di quanto disposto dal comma 1, il lavoratore interessato può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 del codice di procedura civile, notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo. In tale ipotesi si applica il disposto dell'articolo 27, comma 2.

4-ter. Qualora il distacco di personale avvenga tra aziende che abbiano sottoscritto un contratto di rete di impresa che abbia validità ai sensi del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, l'interesse della parte distaccante sorge automaticamente in forza dell'operare della rete, fatte salve le norme in materia di mobilità dei lavoratori previste dall'articolo 2103 del codice civile. Inoltre per le stesse imprese è ammessa la codatorialità dei dipendenti ingaggiati con regole stabilite attraverso il contratto di rete stesso”.

Dall'interpretazione della disposizione citata emerge che nell'istituto del distacco si verifica una mera modificazione del soggetto che temporaneamente diventa il beneficiario della prestazione lavorativa; gli obblighi retributivi e contributivi, invece, permangono a carico del datore di lavoro, come indicato dalla norma riportata.

Il distacco sindacale non è espressamente disciplinato dalla legge, ma, come si avrà modo di vedere nel prosieguo, è generalmente previsto dalla contrattazione collettiva. Esso rimane comunque assoggettato alla disciplina sopra riportata.

4.3. L'aspettativa è, invece, un'ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro (è anch'essa assunta dal datore di lavoro con i poteri di gestione aventi natura privatistica), volta a conciliare la posizione di lavoratore subordinato e la sussistenza di impegni di rilevanza pubblica o il verificarsi di situazioni di natura personale o familiare. Per quanto concerne l'aspettativa sindacale, rilevante ai fini della presente controversia, l'art. 31 della legge 20 maggio 1970, n. 300 prevede:

“I lavoratori che siano eletti membri del Parlamento nazionale o del Parlamento europeo o di assemblee regionali ovvero siano chiamati ad altre funzioni pubbliche elettive possono, a richiesta, essere collocati in aspettativa non retribuita, per tutta la durata del loro mandato.

La medesima disposizione si applica ai lavoratori chiamati a ricoprire cariche sindacali provinciali e nazionali.

I periodi di aspettativa di cui ai precedenti commi sono considerati utili, a richiesta dell'interessato, ai fini del riconoscimento del diritto e della determinazione della misura della pensione a carico della assicurazione generale obbligatoria di cui al regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modifiche ed integrazioni, nonché a carico di enti, fondi, casse e gestioni per forme obbligatorie di previdenza sostitutive della assicurazione predetta, o che ne comportino comunque l'esonero.

Durante i periodi di aspettativa l'interessato, in caso di malattia, conserva il diritto alle prestazioni a carico dei competenti enti preposti alla erogazione delle prestazioni medesime.

Le disposizioni di cui al terzo e al quarto comma non si applicano qualora a favore dei lavoratori siano previste forme previdenziali per il trattamento di pensione e per malattia, in relazione all'attività espletata durante il periodo di aspettativa".

Dall'interpretazione della disposizione riportata emerge che aspetto caratteristico dell'aspettativa è la carenza della prestazione lavorativa per tutto il tempo in cui si riveste la carica elettiva o sindacale, con la conseguenza che, a differenza di quanto avviene nel distacco, solo nel primo caso si giustifica la sospensione dell'adempimento degli obblighi retributivi gravanti sul datore di lavoro (cfr. *ex plurimis*, Corte di Cassazione, sentenza n. 5661 del 1999).

4.4. La distinzione tra distacco (sindacale) e aspettativa (sindacale) nei termini sopra indicati è confermata anche dal CCNQ 04.12.2017, applicabile al caso di specie.

Per quanto concerne la prima ipotesi, l'articolo 7 prevede:

"1. I dipendenti ed i dirigenti indicati nell'art. 1 comma 1 (Campo di applicazione), in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, anche part-time, nelle amministrazioni ricomprese nei comparti e nelle aree, che siano componenti degli organismi direttivi statutarie delle proprie associazioni sindacali rappresentative, hanno diritto - nei limiti numerici previsti dagli art. 27 (Ripartizione dei distacchi sindacali nei comparti di contrattazione) e 32 (Ripartizione dei distacchi sindacali nelle aree dirigenziali) - ad essere collocati in distacco sindacale con mantenimento della retribuzione di cui all'art. 19 (Trattamento economico) per tutto il periodo di durata del mandato sindacale.

2. I periodi di distacco sono equiparati a tutti gli effetti al servizio prestato nell'amministrazione anche ai fini della mobilità, salvo che per il diritto alle ferie e per il compimento del periodo di prova - ove previsto - in caso di vincita di concorso o di passaggio di qualifica.

3. In tutti i casi di cessazione del distacco, il dirigente sindacale rientrato nell'amministrazione di appartenenza non potrà avanzare nei confronti di quest'ultima pretese relative ai rapporti intercorsi con l'associazione sindacale durante il periodo del mandato sindacale".

L'articolo 15, applicabile all'aspettativa, prevede invece:

"1. I dirigenti sindacali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato nei limiti della durata del rapporto di lavoro, che ricoprono cariche in organismi direttivi statutarie delle proprie associazioni sindacali rappresentative possono fruire di aspettative sindacali non retribuite per tutta la durata del loro mandato.

2. Le aspettative non retribuite di cui al comma 1 possono essere fruite in modo frazionato o con prestazione lavorativa ridotta, con le modalità previste dall'art. 8, (Flessibilità in tema di distacchi sindacali), nel limite massimo del 50% del numero complessivo dei distacchi riconosciuti in favore di ogni singola associazione sindacale e comunque in misura non inferiore a uno.

3. In tutti i casi di cessazione dell'aspettativa, il dirigente sindacale rientrato nell'amministrazione di appartenenza non potrà avanzare nei confronti di quest'ultima pretese relative ai rapporti intercorsi con l'associazione sindacale durante il periodo del mandato sindacale.

4. I dirigenti sindacali indicati nell'art. 3 comma 1 (Dirigenti sindacali) lettere da a) ad f) hanno diritto a permessi sindacali non retribuiti per la partecipazione a trattative sindacali o a congressi e convegni di natura sindacale, in misura non inferiore ad otto giorni l'anno, cumulabili anche trimestralmente.

5. I dirigenti di cui al comma 4 che intendano esercitare il diritto ivi previsto devono darne comunicazione scritta al datore di lavoro di regola tre giorni prima per il tramite della propria associazione sindacale.

6. Nell'utilizzo dei permessi deve comunque essere garantita la funzionalità dell'attività lavorativa della struttura o unità operativa - comunque denominata - di appartenenza del dipendente. A tale scopo, il dirigente responsabile della struttura deve essere preventivamente informato della fruizione del permesso sindacale, secondo le modalità concordate in sede decentrata. La verifica dell'effettiva utilizzazione dei permessi sindacali da parte del dirigente sindacale rientra nella responsabilità dell'associazione sindacale di appartenenza dello stesso".

Dalle disposizioni riportate risulta in maniera cristallina che l'aspettativa dei lavoratori chiamati a funzioni pubbliche elettive o a ricoprire cariche sindacali si deve distinguere nettamente dall'istituto del distacco. Infatti, mentre aspetto caratteristico dell'aspettativa è la carenza di prestazione lavorativa per tutto il tempo in cui si riveste la carica elettiva o sindacale, nell'istituto del distacco, invece, il rapporto di lavoro non perde la sua efficacia e non pone in moratoria le sue contrapposte obbligazioni fondamentali, modificandosi solo in relazione al soggetto che temporaneamente diventa il beneficiario e il destinatario della prestazione lavorativa, con la conseguenza che solo nel primo caso si giustifica la sospensione dell'adempimento degli obblighi retributivi gravanti sul datore di lavoro, mentre nella seconda ipotesi tali obblighi permangono su quest'ultimo (cfr. *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sentenza n. 4252 del 2019 e Corte di Cassazione, sentenza n. 5661 del 1999).

5. Alla luce di quanto detto emerge che il provvedimento sottoposto a controllo successivo di legittimità non ha fatto buon governo delle disposizioni sopra citate, poiché ha riconosciuto l'utilità dell'aspettativa e dell'aspettativa semi-aspettativa sindacali non retribuite ai fini della progressione di carriera, nonostante si traducano in una sospensione dell'attività lavorativa, che, pertanto, non può essere computata nel calcolo del periodo di servizio, salvo che sussista una specifica norma che lo preveda (si veda, a titolo esemplificativo, l'articolo 11 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, il quale prevede per i magistrati ordinari che *“Il periodo trascorso in aspettativa per lo svolgimento degli incarichi indicati nell'articolo 17, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71 è computato a tutti gli effetti ai fini pensionistici e dell'anzianità di servizio”*; tale disposizione riguarda, peraltro, la diversa ipotesi di aspettativa retribuita, ma conferma quanto più sopra detto).

In tal senso si è pronunciata anche la giurisprudenza amministrativa (Adunanza Generale del Consiglio di Stato n.1051/2023), la quale ha ritenuto *«legittimamente non computabile ai fini dell'anzianità di ruolo il periodo di aspettativa sindacale»*.

Da quanto detto discende che il provvedimento sottoposto a controllo successivo è illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies comma 1 della legge 7 agosto 1990, n.241 per violazione degli articoli 30 del d.lgs. 10 settembre 2003, n.276 e 31 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

6. Alla luce del quadro normativo di riferimento e dei principi più sopra riportati, le deduzioni difensive dell'Istituto tecnico commerciale e per geometri “Luigi Oggiano” non possono trovare accoglimento.

6.1. Sotto un primo profilo, l'articolo 145, comma 2, CCNL Scuola 2006-2009 prevede: *“[i]l periodo trascorso dal personale della scuola e delle istituzioni educative in posizione di comando, distacco, esonero, aspettativa sindacale, utilizzazione e collocamento fuori ruolo, con retribuzione a carico del MPI [id est Ministero della Pubblica Istruzione], è valido a tutti gli effetti come servizio di istituto nella scuola, anche ai fini dell'accesso al trattamento economico previsto dal capo VIII. Il periodo di distacco o di aspettativa sindacale è considerato servizio effettivo ed è utile anche ai fini delle progressioni di cui agli articoli 77, 80 e 81 del CCNL 24 luglio 2003. Restano ferme le disposizioni in vigore che prevedono la validità del periodo trascorso dal personale scolastico in altre situazioni di stato che comportano assenza dalla scuola [...]”*.

Dall'interpretazione della disposizione riportata emerge che il periodo trascorso dal personale della scuola in posizione di aspettativa sindacale è valido come servizio di istituto

nella scuola soltanto nel caso in cui si tratti di aspettativa retribuita, come emerge espressamente dall'inciso in cui si prevede che la retribuzione debba essere *"a carico del MPI [id est Ministero della Pubblica Istruzione]"*. Viceversa, nel caso di aspettativa sindacale non retribuita, come nel caso del presente giudizio, tale regola non può invece operare.

6.2. L'amministrazione scolastica richiama a fondamento della tesi della legittimità del provvedimento anche l'articolo 19 CCNQ 4 dicembre 2017, il quale prevede: *"1. Il trattamento economico fondamentale ed accessorio spettante nei casi di distacco sindacale è disciplinato dai rispettivi contratti collettivi dei comparti ed aree dirigenziali. 2. Fino a quando i prossimi contratti collettivi nazionali non avranno stabilito una diversa disciplina, restano in vigore tutte le norme dei CCNL esistenti, nonché l'art. 7, comma 2, del CCNL quadro transitorio del 26 maggio 1997. 3. In caso di distacco sindacale parziale (ai sensi dell'art. 8, comma 3), al dirigente sindacale è garantito: – il trattamento economico complessivo "nella misura intera" per tutte le componenti fisse e periodiche, compresa la retribuzione di posizione; la parte accessoria legata alla produttività o alla retribuzione di risultato è attribuita in base all'apporto al raggiungimento degli obiettivi; – i periodi di distacco sono equiparati a tutti gli effetti al servizio pieno prestato nell'amministrazione, anche ai fini del trattamento pensionistico. 4. In caso di fruizione di permessi sindacali, i compensi legati alla produttività o la retribuzione di risultato spettano in relazione alla partecipazione al raggiungimento dei risultati. 5. Per le aspettative sindacali non retribuite (a tempo pieno o parziale), i contributi figurativi accreditabili sono gli stessi previsti per il distacco sindacale retribuito, secondo le indicazioni dei CCNL di comparto o di area dirigenziale"*.

La traiettoria ermeneutica non può essere condivisa, in quanto la disposizione riportata disciplina l'ipotesi del distacco sindacale, che, come già ampiamente argomentato dal Collegio, deve essere tenuta distinta dall'aspettativa sindacale, con la conseguenza che l'articolo 19 CCNQ 4 dicembre 2017 non può essere posto a fondamento della tesi sostenuta dall'Amministrazione scolastica.

6.3. L'Istituto tecnico commerciale e per geometri "Luigi Oggiano" ritiene inoltre nella propria memoria difensiva che l'utilità dell'aspettativa sindacale ai fini della ricostruzione della carriera dei docenti sia desumibile altresì dal manuale del Sistema Informativo dell'Istruzione (SIDI) aggiornato al 27/08/2024, il quale stabilisce che i periodi di aspettativa sindacale per mandato sindacale, aspettativa sindacale (codice A015) o semi-aspettativa (codice A025), non interrompono la progressione di carriera. Tali periodi devono essere computati integralmente ai fini dell'anzianità e delle posizioni stipendiali.

Tuttavia, è agevole replicare a tale ricostruzione che il manuale in esame non ha natura di fonte del diritto e, pertanto, deve essere interpretato in modo conforme alle disposizioni e ai contratti collettivi più sopra richiamati, con la conseguenza che il riferimento ivi contenuto all'aspettativa sindacale deve necessariamente essere interpretato nel senso di "aspettativa sindacale retribuita".

6.4. Infine, l'Amministrazione scolastica richiama a sostegno della propria tesi il parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, secondo cui "[a]l riguardo, la scrivente Avvocatura ritiene che il quesito debba trovare risposta affermativa alla luce della disciplina dettata per il "personale in particolare posizioni di stato" dall'art. 145 CCNL relativo al personale del Comparto Scuola siglato il 29.11.2007, in forza del quale "1 Il periodo trascorso dal personale della scuola e delle istituzioni educative in posizione di comando, distacco, esonero, aspettativa sindacale, utilizzazione e collocamento fuori ruolo, con retribuzione a carico del MPI, è valido a tutti gli effetti come servizio di istituto nella scuola, anche ai fini dell'accesso al trattamento economico previsto dal capo VIII. 2 Il periodo di distacco o di aspettativa sindacale è considerato servizio effettivo ed è utile anche ai fini delle progressioni di cui agli articoli 77, 80 e 81 del CCNL 24.07.2003". Dal combinato disposto dei due commi citati, tuttora vigenti in difetto di un'abrogazione espressa o finanche tacita da parte dei CCNL sopravvenuti, si desume che il periodo di aspettativa sindacale debba computarsi ai fini della progressione professionale del personale docente, ferma restando beninteso la non debenza della retribuzione durante la temporanea sospensione della prestazione lavorativa così come previsto – da ultimo – dall'art. 15, Contratto Collettivo Nazionale Quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi, nonché delle altre prerogative sindacali, siglato il 4.12.2017. Alla luce di tale quadro normativo, si ritiene che in un eventuale ricorso della docente contro il decreto di ricostruzione della carriera adottato da codesto Istituto scolastico vi sarebbero significativi margini di aleatorietà con elevato rischio di soccombenza per il Ministero [...]".

Tuttavia, il parere in esame non può ritenersi condivisibile nelle sue conclusioni. Infatti, l'Avvocatura nelle proprie premesse richiama espressamente l'articolo 145 CCNL relativo al personale del Comparto Scuola siglato il 29.11.2007, il quale, come si è visto al punto 7.1, si applica esclusivamente all'aspettativa sindacale retribuita. In presenza di tali presupposti correttamente richiamati, l'Avvocatura avrebbe dovuto fornire parere negativo al quesito relativo all'utilità dell'aspettativa e semi-aspettativa sindacale non retribuite ai fini della progressione della carriera, trattandosi di fattispecie differente rispetto a quella richiamata dall'articolo 145 CCNL relativo al personale del Comparto Scuola siglato il 29.11.2007.

7. Il Collegio osserva, in conclusione, che, sebbene la disomogeneità – nei termini sopra precisati – tra l’istituto del distacco e quello dell’aspettativa sindacale non retribuita consenta, sul piano astratto, al legislatore di prevedere discipline differenziate, nondimeno la Sezione reputa auspicabile un intervento normativo volto a realizzare un più equilibrato contemperamento tra le esigenze di interesse pubblico – segnatamente quelle di natura finanziaria, connesse all’impatto sul sistema pensionistico – e le istanze di tutela di diritti di rilievo costituzionale.

Più nello specifico, la libertà sindacale trova riconoscimento e tutela, sul piano costituzionale, negli articoli 2 e 39 Cost., e, a livello sovranazionale, negli articoli 11 CEDU, 12 e, sia pure indirettamente, 28 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, nonché in numerose Convenzioni dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro, tra cui, in particolare, le n. 87 del 1948 e n. 98 del 1949. In tale quadro normativo multilivello, l’esclusione dell’aspettativa e della semi-aspettativa sindacale dal novero dei periodi utili al calcolo dell’anzianità di servizio – quantomeno in una misura percentuale determinata dal legislatore nell’esercizio della propria discrezionalità – rischia di entrare in frizione con le disposizioni richiamate e, in ultima analisi, di compromettere la piena effettività dei diritti garantiti dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per la Sardegna, ricusa il visto e la conseguente registrazione del D.D. n. 454 del 21/05/2025, adottato dal dirigente dell’Istituto tecnico commerciale e per geometri “Luigi Oggiano” Siniscola (Nuoro), in quanto illegittimo ai sensi dell’articolo 21-octies comma 1 della legge 7 agosto 1990, n.241, per violazione degli articoli 30 del d.lgs. 10 settembre 2003, n.276 e 31 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

Così deliberato in Cagliari nella Camera di consiglio del 22 settembre 2025.

Il Magistrato relatore

F.to Davide Nalin

Il Presidente

F.to Antonio Contu

Depositata in Segreteria il 22 settembre 2025.

Il Funzionario Preposto

F.to Anna Angioni