



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Fabio	ALPINI	Primo Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario, relatore
Anna	PETA	Referendario

nell'adunanza da remoto del 23 luglio 2021;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/7/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/CONTR/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/6/2000, e successive modificazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340 e successive modifiche e integrazioni in materia di accelerazione del procedimento di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 85, comma 3, lett. e) e comma 8-bis del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19;

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 in attuazione del decreto legge n. 18/2020”*, secondo il quale *“per il Controllo di legittimità (preventivo e successivo) su atti, valgono le indicazioni normative previste per il controllo preventivo sugli atti delle amministrazioni dello Stato: l'attività, pertanto, prosegue e può essere svolta in adunanza in via telematica”*;

VISTO il decreto presidenziale 18 maggio 2020, contenente *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020, avente ad oggetto *“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”*;

VISTI i decreti nn. 709, 710, 713, 714, 715 del 19.09.2019 e n. 546 del 23.09.2020 del Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana relativi al conferimento di incarico dirigenziale triennale ai dirigenti scolastici F. Battaglia, L. Bontempelli, D. Mancini, M. Mariani, P. Nappa e C. Ciocchetti;

VISTO l'atto di rilievo n. 41 del 27 maggio 2021, prot. n. 4940;

VISTA la nota prot. n. 9540 del 25 giugno 2021 con la quale l'Amministrazione, rendeva chiarimenti sulle osservazioni formulate con l'atto di rilievo;

VISTA la relazione prot. n. 6351 del 15 luglio 2021 con la quale il Magistrato Istruttore, ritenuti non superati i profili di rilievo, ha proposto il deferimento all'esame della Sezione;

VISTA la concorde relazione e richiesta di deferimento del Consigliere Delegato, prot. n. 6357 del 15 luglio 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 24 del 15 luglio 2021 con la quale è stata convocata la Sezione per l'odierna Adunanza pubblica da remoto;

VISTA la nota della Segreteria della Sezione regionale di controllo prot. n. 6361 del 15 luglio 2021, con la quale la predetta ordinanza è stata comunicata, ai fini della regolare instaurazione del contraddittorio formale, all'Amministrazione ed alla Ragioneria Territoriale dello Stato;

VISTA la nota prot. n. 6405 del 20 luglio 2021 (prot. Cdc n. 11147 del 20 luglio 2021) con la quale l'Amministrazione, in vista dell'Adunanza, ha depositato una memoria che riportava le considerazioni già svolte con la precedente nota di risposta ai rilievi;

INTERVENUTO per conto dell'Amministrazione, in modalità da remoto, il dott. Michele Mazzola, Dirigente dell'Ufficio IV dell'Ufficio Scolastico Regionale per espressa delega conferita, dal Direttore Generale, con atto n. 11020 del 16 luglio 2021;

DATO ATTO dell'assenza di rappresentanti del competente Ufficio territoriale della Ragioneria dello Stato, ritualmente invitato ad intervenire;

UDITO il magistrato istruttore, referendario Rosaria Di Blasi, nella qualità di relatore;

UDITO, per l'Amministrazione, il dott. Michele Mazzola;

Con l'assistenza della dott.ssa Simona Croppi, in qualità di Segretario di adunanza, intervenuto in modalità da remoto;

Ritenuto in

FATTO

Con i decreti nn. 709, 710, 713, 714, 715 del 19.09.2019 e n. 546 del 23.09.2020 il Ministero dell'Istruzione - Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana (di seguito anche USR) conferiva incarichi dirigenziali in titolarità, rispettivamente, ai dirigenti Battaglia, Bontempelli, Mancini, Mariani, Nappa, Ciocchetti.

Tali decreti, adottati in data 19 settembre 2019 e 23 settembre 2020, conferivano incarichi dirigenziali triennali con decorrenza retroattiva ossia, rispettivamente, dal 1° settembre 2019 e dal 1° settembre 2020.

I provvedimenti in argomento venivano trasmessi a questa Sezione ai fini del controllo preventivo di legittimità, tardivamente, in data 27 aprile 2021 (prot. Cdc n. 4324 e n. 4345

del 27 aprile 2021, e prot. n. 4381, 4384 e 4392 del 28 aprile 2021) i primi cinque e in data 14 giugno 2021 (prot. Cdc n. 5256 del 15 giugno 2021) il sesto.

A seguito dell'esame degli stessi emergevano perplessità in ordine alla relativa legittimità poiché i decreti citati sono stati emanati dall'USR retroattivamente, in data successiva al termine iniziale di efficacia.

La documentazione trasmessa in relazione ai cinque decreti adottati a settembre 2019 ha evidenziato, peraltro, una prassi che, ogni anno, prima dell'inizio dell'anno scolastico, vede l'avvio di un articolato procedimento di conferimento delle funzioni dirigenziali, in virtù del quale gli incarichi sui posti disponibili per mutamenti/mobilità intraregionale vengono conferiti tra luglio ed agosto, sulla base di decreti collettivi che associano - tramite appositi elenchi - i nominativi dei dirigenti alle sedi, cui seguono i decreti individuali di conferimento dei singoli incarichi dirigenziali.

Dagli atti acquisiti in sede istruttoria è emerso che l'USR, in un primo momento, aveva adottato due decreti collettivi (D.D.G. n. 314 del 15/07/2019 e D.D.G. n. 340 del 25/07/2019) con cui venivano individuate le sedi di assegnazione dei dirigenti per l'a.s. 2019/2020, e solo successivamente, in data 19 settembre 2019, adottava i singoli decreti di incarico che, tuttavia, conferivano l'incarico dirigenziale con decorrenza 1° settembre 2019, ossia retroattivamente.

L'ufficio di controllo, con nota di rilievo n. 41 del 27 maggio 2021, formulava osservazioni rilevando, innanzitutto, la trasmissione notevolmente tardiva dei provvedimenti rispetto alle date della relativa sottoscrizione (19 settembre 2019) e della decorrenza degli incarichi (1° settembre 2019). Tuttavia, trattandosi di atti di durata che non avevano ancora esaurito i propri effetti, li ha eccezionalmente ammessi al controllo in conformità condividendo l'orientamento, prevalente, assunto al riguardo dalla giurisprudenza contabile in base al quale *"non è preclusa la cognizione piena in punto di legittimità degli atti che, pur trasmessi tardivamente, hanno effetti di durata non consumati alla data di sottoposizione al controllo stesso considerato che ciò ne permette l'esame di legittimità, con esiti aperti, diversamente da quanto avviene nel caso di provvedimento già interamente portato ad esecuzione"* (ex plurimis, Sez. contr. Lazio, delib. n. 72/2018/PREV e Sez. contr. Piemonte, delib. n. 5/2013/PREV).

In merito al contenuto dei singoli atti l'ufficio evidenziava, inoltre, l'anteriorità della decorrenza degli incarichi (1° settembre 2019) rispetto alla data di sottoscrizione dei relativi decreti di conferimento (19 settembre 2019), rilevando il contrasto con il principio di

irretroattività degli atti amministrativi e con la natura stessa dei predetti decreti, necessariamente proiettati per l'avvenire.

In risposta al suddetto rilievo l'Amministrazione, con nota prot. 9540 del 25 giugno 2021 riferiva che *"per mero errore materiale, dovuto alla ristrettezza dei tempi in vista dell'avvio dell'anno scolastico ed alle innumerevoli operazioni non secondarie tutte concentrate in un brevissimo lasso di tempo, i provvedimenti di cui sopra non sono stati sottoscritti dal Direttore generale (...) in data anteriore la decorrenza degli incarichi stessi; pertanto, a distanza di circa 20 giorni dalla effettiva presa di servizio dei dirigenti scolastici assunti nell'a.s. 2019-2020, questo Ufficio, nell'effettuare i relativi controlli, ha rilevato che agli atti i cinque incarichi dirigenziali di cui sopra non erano stati né sottoscritti né protocollati"*. Sulla base di tali motivazioni l'USR ha invocato l'errore scusabile *"visto che trattasi di atti di durata che, allo stato, non hanno ancora esaurito i loro effetti"*.

L'amministrazione, inoltre, ha evidenziato che il decreto individuale con cui è stato conferito l'incarico ai singoli dirigenti scolastici è collegato ai due precedenti decreti collettivi, adottati nel mese di luglio (D.D.G. n. 314 del 15/07/2019 e D.D.G. n. 340 del 25/07/2019), che *"per quanto non possano considerarsi in via autonoma conferimenti di incarico, ciò non toglie che contengono in sé tutti gli elementi necessari a definire l'incarico stesso; i due decreti collettivi citati, infatti, anche se incompleti con riferimento agli obiettivi e seppur sprovvisti degli allegati contratti individuali, concernono gli affidamenti degli incarichi dirigenziali, a seguito delle operazioni di mobilità, con decorrenza 01.09.2019"*.

I chiarimenti forniti dall'Amministrazione (principalmente in punto di fatto e non di diritto) non risolvevano i dubbi sopra espressi circa la retroattività dei provvedimenti individuali di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Per tale ragione, il Magistrato istruttore, con nota prot.n. 6351 del 15 luglio 2021, esponeva al Consigliere delegato i dubbi di legittimità sottostanti ai provvedimenti sopra indicati e all'ulteriore decreto n. 546 del 23.09.2020, pervenuto in data 14 giugno 2021 (prot. CdC n. 5256 del 15 giugno 2021), che presentava analoghi profili di criticità poiché - sottoscritto in data 23 settembre 2020 - conferiva un incarico dirigenziale triennale con decorrenza retroattiva, dal 1° settembre 2020. Il Consigliere delegato, condividendo le perplessità in merito alla legittimità dei provvedimenti, richiedeva al Presidente della Sezione il formale deferimento delle questioni insorte all'esame del Collegio e la fissazione dell'adunanza che il Presidente, con ordinanza n. 24/2021, convocava per la data odierna.

Sia la proposta del Magistrato istruttore che la relazione di deferimento (prot.6357/2021) del Consigliere Delegato venivano inviate all'Amministrazione e all'Ufficio territoriale della Ragioneria dello Stato, unitamente alla comunicazione della data dell'odierna adunanza, alla quale è intervenuto per l'Amministrazione -in modalità da remoto- il dott. Michele Mazzola, Dirigente dell'Ufficio IV dell'Ufficio Scolastico Regionale.

L'Amministrazione, nella persona del dott. Michele Mazzola, ha ribadito in contraddittorio formale quanto già affermato in sede di risposta al rilievo e riportato anche nelle memorie depositate in vista dell'odierna adunanza;

Considerato in

DIRITTO

La questione deferita all'esame della Sezione concerne la legittimità dei decreti indicati in premessa con particolare riferimento all'inosservanza del principio di irretroattività, in quanto la data di adozione di ciascun decreto (19.09.2019 e 23.09.2020) risulta successiva alla decorrenza dell'efficacia dell'incarico conferito (rispettivamente 01.09.2019 e 01.09.2020).

In via preliminare, il Collegio dichiara la regolare instaurazione del contraddittorio ritenendo l'Amministrazione ritualmente rappresentata dal dott. Michele Mazzola in considerazione della delega, prot. 11020 del 16 luglio 2021, conferita dal Direttore Generale dell'USR.

Ciò premesso, la Sezione, prima di esaminare nel merito i rilievi di legittimità sollevati dall'Ufficio di controllo, ritiene necessario svolgere alcune considerazioni sulla procedura seguita nella fase istruttoria, poiché, in relazione ad uno dei decreti sottoposti all'esame del collegio (D.D.G n. 546/2020) la stessa si è conclusa con la richiesta del Consigliere delegato di deferimento della questione direttamente alla Sezione del controllo, senza che il competente Ufficio abbia, preventivamente, formulato un rilievo istruttorio.

La Sezione, nel richiamare la specifica giurisprudenza sul punto (cfr. Sez. reg. contr. Sicilia del. n. 10/2010/PREV e Sez. reg. contr. Toscana del. n. 293/2019/PREV) ritiene che l'art. 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, stabilendo che "gli atti trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione, senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo...", attribuisca implicitamente al Consigliere delegato una facoltà generalizzata di investire direttamente l'organo collegiale, senza la necessità di un formale

“foglio di osservazioni”, in tutti i casi in cui l'attività istruttoria dell'Ufficio sia stata espletata in maniera completa ed esaustiva e la situazione di fatto non richieda l'acquisizione di ulteriori elementi di valutazione.

Va, inoltre, posto in evidenza come il profilo di illegittimità prospettato in relazione a tale ultimo decreto - relativo alla decorrenza retroattiva - sia analogo a quello già rilevato sui restanti cinque decreti sottoposti all'esame del collegio e rispetto ai quali, a seguito di apposito rilievo formulato dall'ufficio di controllo, l'ente - a supporto del proprio operato - ha addotto ragioni di fatto correlate alla complessità e moltitudine di procedure da gestire ogni anno, nell'ambito di un arco temporale ristretto, in prossimità dell'avvio dell'anno scolastico.

Si ritiene, infine, che il contraddittorio con l'Amministrazione sui profili di illegittimità di tale ultimo decreto sia stato, comunque, integralmente assicurato attraverso la tempestiva comunicazione della relazione istruttoria e la successiva convocazione dell'Amministrazione per la partecipazione all'odierna adunanza.

In definitiva, in presenza di una situazione che non necessitava di ulteriori adempimenti istruttori, la richiesta del Consigliere delegato di trattazione della questione unitamente a quella attinente ai restanti cinque decreti sopra indicati deve ritenersi, in termini procedurali, non solo legittima ma anche opportuna, in considerazione di evidenti ragioni di economia procedurale.

Ciò chiarito, la questione deferita all'esame della Sezione concerne la legittimità dei decreti indicati in premessa con riferimento all'inosservanza del principio di irretroattività.

Come noto, tale principio stabilisce che la legge o un determinato atto o contratto non può avere effetto se non per il futuro (cfr. art. 25 Cost. nonché art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile).

Riguardo ai provvedimenti amministrativi la regola in esame trova il proprio fondamento nel rispetto del principio di legalità e nella consequenziale certezza dei rapporti giuridici.

Per tal motivo la retroattività del provvedimento amministrativo è ammissibile solo nei casi espressamente previsti dalla legge oppure determinati dalla natura stessa dell'atto (così, ad es., i provvedimenti di annullamento, gli atti di convalida, le sanatorie, ecc.).

Come evidente, il provvedimento all'esame non rientra in alcuno dei casi appena indicati.

Il Collegio, pur comprendendo le difficoltà pratiche che l'URS si è trovato ad affrontare, in considerazione della ristrettezza dei tempi e dell'elevato numero di adempimenti correlati all'avvio dell'anno scolastico, non può che valutare i provvedimenti sottoposti al controllo alla luce del quadro normativo vigente.

Del resto, la retroattività del provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale, indipendentemente dalle circostanze di fatto che l'hanno determinata, non appare coerente con la natura dello stesso provvedimento, necessariamente proiettato per l'avvenire, come più volte precisato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. "ex multis", Corte dei conti, delib. SCCL/26/2010/PREV, delib. SCCLEG/1/2016/PREV, Sez. reg. contr. Campania, delib. n. 294/2016 e 26/2017/PREV, Sez. reg. contr. Liguria, delib. n. 6/2021).

Si osserva, inoltre, che il suddetto effetto retroattivo non può trovare giustificazione nemmeno nella previa emanazione dei due decreti collettivi n. 314 e n. 340/2019 invocati dall'Amministrazione - peraltro mai trasmessi a questa Sezione ai fini del controllo preventivo di legittimità - poiché, come già chiarito dalla costante giurisprudenza di questa Corte (Sez. contr. Liguria, delib. n. 6/2021, n. 139/2018 e n. 204/2018, Sez. contr. Campania, deliberazione n. 294/2016 e n. 26/2017), questi ultimi difettano di quegli elementi minimi che un decreto di conferimento di incarico deve presentare ai sensi dell'art. 19, d.lgs. n. 165/2001 e, pertanto, non possono produrre effetti costitutivi. Tra gli elementi mancanti si evidenziano: l'indicazione degli obiettivi assegnati al dirigente, l'adeguata motivazione alla base dell'assegnazione dell'incarico, la durata dello stesso e il contratto individuale di lavoro - che deve necessariamente accedere all'atto di conferimento - la cui stipula, invece, è avvenuta a distanza di notevole lasso di tempo.

Lo stesso Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana, peraltro, sembra consapevole del fatto che i decreti collettivi non presentino le caratteristiche idonee al conferimento di funzioni dirigenziali, tanto che nella nota di risposta al rilievo si legge che gli stessi " (...) per quanto non possano considerarsi in via autonoma conferimenti di incarico (...) incompleti con riferimento agli obiettivi e seppur sprovvisti degli allegati contratti individuali (...) sono da considerare un'indispensabile disposizione organizzativa al fine di garantire la copertura delle sedi a partire dal 1° settembre 2019".

Ciò posto, l'iter seguito dall'Amministrazione - che ha condotto alla tardiva emanazione di decreti individuali di conferimento di funzioni dirigenziali, alla individuazione di una decorrenza retroattiva degli stessi decreti e alla tardiva trasmissione al controllo - risulta

difforme dal procedimento di conferimento come delineato dal legislatore, nonché contrario ai generali principi di irretroattività e di legalità dell'azione amministrativa, che costituiscono *ius receptum* anche in materia di atti di preposizione ad organi o uffici, ivi compresi i provvedimenti attributivi di incarichi dirigenziali. L'eventuale registrazione, nel caso di specie, si sostanzierebbe pertanto in una sorta di sanatoria, istituto eccezionale, non utilizzabile in assenza di una previsione legislativa specifica (Sez. reg. contr. Liguria, del. n. 14/2018).

Alla luce della normativa riportata e delle considerazioni esposte, la Sezione conclude nel senso dell'illegittimità degli atti in esame.

P Q M

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana,
- ricusa il visto e la conseguente registrazione dei decreti di incarico dirigenziale n. 709 (F. Battaglia), n. 710 (L. Bontempelli), n. 713 (D. Mancini), n. 714 (M. Mariani), n. 715 (P. Nappa) del 19 settembre 2019 e n. 546 (C. Ciocchetti) del 23 settembre 2020, adottati dal Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale della Toscana.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio da remoto del 23 luglio 2021.

Il relatore
Rosaria Di Blasi
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 12 agosto 2021.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)