Deliberazione n. 69/2024/SUCC

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 dicembre 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere, relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

*****

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

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161 recante: "Modificazioni al testo unico delle leggi sulla Corte dei conti";

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

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340 recante: "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999";

VISTO l'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196";

Visto l'art. 5 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, che ha apportato modifiche al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni n. 2, del 3 luglio 2003, e n. 1, del 17 dicembre 2004, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo n. 9/CONTR/2012 adottata nell'adunanza del 27 marzo 2012, che specifica la portata applicativa dell'art. 10 del citato d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123;

VISTA la nota del Presidente della Sezione Centrale di Controllo di Legittimità sugli Atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. 14924 del 2 maggio 2012, con la quale sono state diramate le "Linee-guida per l'applicazione dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 123/2011", tenuto anche conto di quanto stabilito nella menzionata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 9/CONTR/2012;

VISTA la nota prot. n. 6271 dell'8 febbraio 2022 (acquisita al prot. C.d.c. n. 659 in pari data), con la quale la Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011, il Contratto n. 4596/31A del 1° settembre 2021 del Liceo Statale "E. Montale" di San Donà di Piave (VE), di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale della docente Emanuela Pasqualini;

VISTA l'osservazione n. 1475 del 4 novembre 2021 con il quale la Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia ha restituito privo di visto il provvedimento per la violazione dei termini di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 123/2011 il quale prevede che l'invio dei provvedimenti alla RTS per il controllo preventivo debba essere "contestuale" alla loro adozione;

VISTA la nota di risposta alla predetta osservazione, con la quale il Dirigente Scolastico del Liceo Statale "E. Montale" di San Donà di Piave (VE), ha motivato le ragioni che avevano determinato il ritardo nell'invio del provvedimento e trasmesso tutta la documentazione di rito;

VISTA la successiva osservazione n. 1761 del 29 novembre 2021 con la quale la Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia ha restituito il provvedimento privo del visto, non avendo il Dirigente scolastico "adottato nessuna delle tre casistiche, previste dall'art. 10 comma 1-2 del Dlgs 123/2011";

VISTA la nota di risposta con la quale il Dirigente Scolastico interessato, facendo seguito alle osservazioni n. 1475 e n. 1761, rispettivamente del 4 e del 29 novembre 2021, ha chiesto di dare seguito al provvedimento in base art.10, co.1, del d.lgs. n. 123/2011;

VISTA la relazione del 20 aprile 2023 (acquisita al prot. interno C.d.c. n. 3961 del 21 aprile successivo) con la quale il Magistrato Istruttore ha trasmesso gli atti al Consigliere delegato chiedendo il deferimento alla valutazione collegiale della Sezione della

sussistenza, in specie, dei presupposti per l'esercizio del controllo di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011 nei confronti di n. 56 contratti relativi a decreti di amministrazioni scolastici aventi sede nella provincia di Venezia;

VISTA la relazione del 20 aprile 2023 (acquisita al prot. interno C.d.c. n. 3963 del 21 aprile successivo) con la quale il Magistrato Istruttore ha trasmesso al Consigliere delegato gli atti di ulteriori 22 contratti relativi a decreti di amministrazioni scolastici aventi sede nella provincia di Venezia chiedendo anche per essi il deferimento alla valutazione collegiale della Sezione della sussistenza dei presupposti per l'esercizio del controllo di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011 tra cui figura anche il richiamato contratto;

VISTA la nota in data 18 ottobre 2023 (acquisita al prot. interno C.d.c. n. 9336 in pari data) con la quale il Consigliere delegato, condividendo la proposta del Magistrato Istruttore, ha richiesto al Presidente il deferimento alla valutazione collegiale della Sezione dei complessivi n. 78 provvedimenti (n. 56 di cui alla relazione prot. n. 3961 e n. 22 di cui alla relazione prot. n. 3963), tra i quali il menzionato contratto, chiedendo per ciascuno di essi il non luogo a provvedere, per difetto dei presupposti che la legge richiede per l'attivazione del controllo ex art. 10 del d.lgs. n. 23/2011 intestato alla Corte;

CONSIDERATO che nella sopra menzionata nota del Consigliere delegato viene evidenziato che il deferimento si è reso necessario a causa di una prassi operativa della Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia in relazione alle procedure di cui al combinato disposto degli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 123/2011 e che, di conseguenza, è necessario definire in contraddittorio con quest'ultima i presupposti, i limiti e l'ampiezza della funzione di controllo attribuita dal d.lgs. n. 123/2011 alla Ragioneria ed all'Ufficio di controllo della Corte;

VISTA l'ordinanza n. 30/2023 con la quale il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha fissato l'adunanza per il giorno 9 novembre 2023, per l'esame in sede collegiale della questione sottoposta e convocato la Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia, assegnando a questa il termine di dieci giorni prima della data stabilita per l'adunanza per il deposito di deduzioni scritte;

VISTA la nota prot. n. 0009484 del 19 ottobre 2023 del Servizio di Supporto alla Sezione (tramessa con PEC in pari data) con la quale è stata data comunicazione del deferimento, unitamente alla trasmissione delle richiamate relazioni del Magistrato Istruttore e del Consigliere Delegato, alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia;

VISTA la nota prot. n. 78522 del 30 ottobre 2023 (acquisita al prot. C.d.c. n. 10992 in pari data) con la quale la Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia ha rappresentato l'impossibilità del proprio Direttore Generale e del Dirigente dell'Ufficio I di poter procedere al deposito delle deduzioni nei termini assegnati, chiedendo nel contempo il differimento dell'adunanza;

VISTA l'ordinanza n. 33 /2023 con la quale il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha disposto, in accoglimento della predetta istanza di differimento, il rinvio al 14 dicembre 2023 dell'adunanza del 9 novembre 2023, già fissata con la precedente ordinanza n. 30/2023;

VISTA la nota prot. n. 0011318 del 31 ottobre 2023 del Servizio di Supporto alla Sezione (tramessa con PEC in pari data) con la quale è stata data comunicazione alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia del rinvio dell'adunanza disposto con la sopra menzionata ordinanza presidenziale n. 33/2023 e del nuovo termine, fissato al 30 novembre 2023, per la presentazione delle deduzioni scritte;

VISTA la nota prot. n. 89616 del 30 novembre 2023 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12166 in pari data) della Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia, Direzione Generale, con la quale sono state trasmesse le controdeduzioni in esito all'atto di deferimento dei n. 78 atti di cui sopra ed allegata documentazione;

UDITI il relatore, Consigliere Elena Brandolini e, per la Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia, la dott.ssa Maria Brogna, Direttore Generale della RTS di Venezia DG Area Nord Est, il dott. Marco Giavarina, Dirigente dell'Ufficio I, e la dott.ssa Clotilde Ocone;

Ritenuto in

FATTO

1. La Ragioneria Territoriale dello Stato di Venezia (in seguito RTS) ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011, il Contratto n. 4596/31A del 1° settembre 2021 del Liceo Statale "E. Montale" di San Donà di Piave (VE), di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale della docente Emanuela Pasqualini (nota prot. n. 6271 dell'8 febbraio 2022 acquisita al prot. C.d.c. n. 659 in pari data).

Si rappresenta, in estrema sintesi, che a seguito delle osservazioni n. 1475 del 4 novembre 2021 e n. 1761 del 29 novembre 2021, con le quali la RTS ha restituito, privo del visto, il provvedimento dapprima poiché, diversamente da quanto stabilito dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 123/2011 era stato inviato, per il prescritto controllo preventivo, successivamente alla sua contestuale adozione, e quindi perché il Dirigente scolastico non aveva "*adottato nessuna delle tre casistiche, previste dall'art. 10 comma 1-2 del Dlgs 123/2011*", quest'ultimo, che in risposta alla osservazione n. 1475 aveva motivato il censurato ritardo nell'inoltro dell'atto, fornito le precisazioni richieste dalla RTS e trasmesso la documentazione di rito, ha chiesto di dare seguito al provvedimento in base art.10, co.1, del d.lgs. n. 123/201 assumendosene la responsabilità.

La RTS ha, quindi, inviato gli atti a questa Sezione ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011 precisando di averlo vistato in applicazione del richiamato articolato di legge e evidenziando che "*il provvedimento in questione, atto sottoposto al controllo preventivo ex art. 5, co. 2, del D. Lgs. n. 123/2011, è stato adottato dall'Amministrazione, e trasmesso a questa Ragioneria, in data successiva di alcuni mesi rispetto all'indicato termine di decorrenza degli effetti del predetto provvedimento, vanificando, quindi, la possibilità di effettuare il prescritto controllo preventivo. Si allega alla presente il citato contratto e la relativa documentazione, comprensiva delle osservazioni formulate da questo Ufficio di controllo*".

1.1. L'ufficio di controllo di questa Sezione, esaminati gli atti rimessi dalla RTS di Venezia, ha osservato come in specie non possano ritenersi sussistenti i presupposti di

legge per l'attivazione della funzione di controllo successivo di legittimità intestata alla Corte perché manca quel "contrasto" rilevante tra l'ufficio di controllo (RTS) e il dirigente responsabile che porta, anche in presenza di osservazioni impeditive della Ragioneria, alla esecuzione dell'atto sotto la responsabilità del dirigente medesimo a seguito dell'assunzione espressa, da parte di questi, della determinazione confermativa del provvedimento.

In specie, sottolinea l'Ufficio di controllo, trattasi di provvedimento a tempo indeterminato e quindi di durata e la RTS ha proceduto alla restituzione dello stesso "*privo del visto*" solo ed esclusivamente perché "*il provvedimento in questione, in quanto atto sottoposto al controllo preventivo ai sensi dell'art. 5, co. 2, del D. Lgs. n. 123/2011, deve essere inviato a questo Ufficio di controllo contestualmente alla sua adozione (cfr. art. 8, co. 1, D. Lgs. 123/2011), e prima che produca i relativi effetti, onde consentire l'attività di controllo preventivo. L'allegato contratto risulta trasmesso a questa Ragioneria in data 8/10/2021. Si rileva, quindi, la trasmissione tardiva del provvedimento*". Non si evidenziano quindi questioni interpretative in punto di diritto sulla regolarità amministrativa e contabile del contratto sottoposto a controllo ma emerge solo una tematica procedurale di tempistiche di invio.

In conseguenza, la fattispecie esaminata difetta dei presupposti fondamentali, necessari ed assorbenti, che legittimano l'attivazione della funzione di controllo attribuita alla Magistratura contabile.

1.2. Va evidenziato che nell'atto di deferimento il Consigliere Delegato al controllo di legittimità degli atti ha, altresì evidenziato, che il provvedimento in esame si colloca nell'alveo di complessive n. 78 analoghe trasmissioni di altrettanti contratti di assunzione a tempo indeterminato di docenti (n. 58), contratti di lavoro a tempo parziale di docenti (n. 11), contratti di lavoro di rientro a tempo pieno di docenti (n. 2), contratti di assunzione a tempo indeterminato di assistenti tecnici/amministrativi e collaboratori scolastici (n. 6), Decreto di congedo per assistenza familiari con handicap (n. 1), tutti accumunati dalla medesima criticità, ossia dall'asserita, dalla RTS, impossibilità di poter esercitare il controllo di propria competenza a causa della tardività nell'invio del provvedimento da parte dell'Amministrazione scolastica. In relazione ai suddetti atti, dunque, la RTS non ha esercitato il controllo preventivo ad essa spettante, esclusivamente sulla base della motivazione che gli stessi sono alla stessa pervenuti tardivamente.

Detti atti sono stati oggetto delle note cumulative del 20/04/2023 (acquisite al prot. interno C.d.c. n. 3961 e n. 3963 del 21 aprile successivo), con le quali il Magistrato istruttore ha chiesto il deferimento alla valutazione Collegiale della problematica, distinguendo i n. 78 provvedimenti di che trattasi nelle due distinte, ma analoghe, fattispecie seguenti:

1) n. 56 atti (oggetto della nota prot. n. 3961) per i quali la RTS ha contestato agli Istituti scolastici, mediante fogli di osservazioni, solo ed esclusivamente il mancato invio di ciascun atto al controllo "*contestualmente alla sua adozione*" e "*prima che produca i relativi effetti, onde consentire l'attività di controllo preventivo*", richiamando le disposizioni di cui all'art. 10, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 123/2011 con le seguenti precisazioni: " *(...) il dirigente responsabile è tenuto a comunicare, perentoriamente*

entro 30 giorni dal ricevimento della presente, se intende modificare o ritirare il provvedimento, per conformarsi alle indicazioni ricevute da questa Ragioneria. Entro il medesimo termine il citato dirigente, sotto la propria responsabilità, può disporre di dare comunque seguito al provvedimento stesso, che acquista efficacia pur in presenza di osservazioni" e ricordando in proposito che "*nei casi in cui il termine di cui sopra decorre senza alcuna disposizione impartita dal dirigente responsabile, il provvedimento oggetto di rilievo non acquisterà efficacia, sarà improduttivo di effetti contabili e verrà restituito, non vistato*". Tra detti atti ve ne sono anche alcuni, in cui la RTS ha proceduto alla restituzione del provvedimento "*privo del visto*" poiché "*il tardivo inoltro ratifica un provvedimento che ha già espletato i suoi effetti*". I Dirigenti degli Istituti scolastici interessati, a fronte delle menzionate osservazioni, pur motivando le cause dei ritardi, hanno chiesto di dar seguito ai provvedimenti ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011;

2) n. 22 atti (oggetto della nota 3963), tra cui anche quello in esame, per i quali la RTS pur contestando alle amministrazioni, nei termini di cui sopra, la tardività nell'invio ha, comunque, proceduto ad espletare attività istruttoria per acquisizioni documentali e/o per necessità di avere chiarimenti oppure (in un caso) per rilevare l'erroneità di taluni importi stipendiali. Nonostante le amministrazioni interessate abbiano corrisposto alle richieste istruttorie la RTS, con successive note di osservazioni ha restituito i singoli provvedimenti privi di visto "*non avendo il Dirigente scolastico adottato nessuna delle tre casistiche, previste dall'art. 10 comma 1-2 del Dlgs 123/2011*". Anche per tali atti i Dirigenti degli Istituti scolastici interessati, a fronte della menzionata osservazione, hanno chiesto di dar seguito ai provvedimenti ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011.

In entrambi i casi, ne è seguita, da parte della RTS di Venezia, la trasmissione dei provvedimenti alla Sezione ai sensi del menzionato art. 10, con le stesse motivazioni già evidenziate per il provvedimento all'esame (prec. Punto 1).

In aggiunta a tutto quanto sopra è stato, poi, evidenziato che molti degli atti oggetto del deferimento, difettano anche degli altri presupposti di legge, che devono sussistere in modo concomitante, ossia il rispetto dei termini perentori di cui ai richiamati articoli 8 e 10 del d.lgs. n. 123/2011 che definiscono le due fasi del procedimento e dalla cui inosservanza discendono conseguenze precise, direttamente stabilite dal legislatore, che concludono la procedura e ostano all'instaurazione del controllo successivo della magistratura contabile.

In proposito l'Ufficio che ha deferito ha osservato ulteriormente che, anche a voler fare un distinguo tra i 56 provvedimenti per i quali la RTS ha eccepito solo la tardività ed i 22 provvedimenti per i quali ha comunque svolto una fase istruttoria, la carenza del presupposto di cui sopra (mancanza di un contrasto giuridico reale) permane comunque, poiché la RTS ha ritenuto anche per questi ultimi che il ritardo nell'invio fosse preclusivo dell'esercizio del controllo. Inoltre, una ulteriore condizione ostativa al controllo successivo di legittimità ex art. 10 del d.lgs. n. 123/2011, deve rinvenirsi nella circostanza, alquanto peculiare, che non essendo stato svolto dalla RTS alcun controllo, la Corte, qualora ritenesse di assoggettare a controllo gli atti così come da questa trasmessi andrebbe, di fatto, ad esercitare un controllo di legittimità, successivo, non su una questione specifica, come richiesto dalla legge, ma sull'atto nella sua interezza: controllo non contemplato dall'attuale assetto normativo e che, ove esercitato, porterebbe anche ad

un potenziale differente trattamento tra atti della stessa tipologia derivante dalle decisioni della RTS in punto di tempestività o di ritardo nell'inoltro.

Sebbene, quindi, la questione di diritto relativa alla possibilità, e con quale ampiezza, per la Corte di esercitare il controllo successivo di legittimità ex art. 10 del d.lgs. 123/2011 in mancanza del previo controllo di competenza della RTS potrebbe, in astratto, essere ritenuta di particolare rilevanza e di interesse generale tale da prospettare la possibile sussistenza di "una questione di massima" da rimettere alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del Regolamento sulla organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (Delibera n. 14 del 2000 e s.m.i), l'Ufficio di controllo ha ritenuto, salvo diverso avviso del Collegio che, al momento, poiché la problematica coinvolge solo la RTS di Venezia, atteso che nessun altro provvedimento analogo è stato inoltrato dalle altre RTS del Veneto e non sono stati rinvenuti altri precedenti analoghi nella Banca dati della Corte dei conti, la stessa sia territorialmente circoscritta e, di conseguenza, possa essere risolta in sede locale.

L'Ufficio ha pertanto deferito alla valutazione collegiale della Sezione tutti i n. 78 provvedimenti di cui sopra chiedendo per ciascuno di essi il non luogo a provvedere per difetto dei presupposti che la legge richiede per l'attivazione del controllo ex art. 10 del d.lgs. n. 23/2011 intestato a questa Corte, all'uopo precisando che la richiesta di deferimento "*è stata fatta cumulativamente per economicità procedimentale, stante la identità delle questioni preliminare da risolvere e l'identità della RTS che ha attivato la procedura*" ferma restando, tuttavia, "*che ciascun atto dovrà essere oggetto di specifica pronuncia, considerate le caratteristiche proprie di ciascuno di essi sia soggettive che oggettive*".

1.3. Con nota prot. n. 89616 del 30 novembre 2023 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12166 in pari data) la RTS di Venezia, Direzione Generale, ha trasmesso le proprie controdeduzioni in esito all'atto di deferimento dei n. 78 atti di cui sopra, corredata di documentazione ritenuta di interesse ai fini della risoluzione della questione deferita.

In particolare, la RTS, premessa una breve ricostruzione delle peculiarità che contraddistinguono la gestione e registrazione dei contratti di assunzione a tempo indeterminato del personale scolastico, rientranti nel sistema della cd. "cooperazione applicativa", che consente al personale neoassunto di percepire immediatamente lo stipendio mensile senza attendere il visto di registrazione da parte della competente RTS, ha ribadito la propria posizione in relazione alla tardività nell'inoltro al controllo degli atti di che trattasi, in linea con il programma annuale approvato dal Ragioniere Generale dello Stato ai sensi dell'art. 8 comma 4 del medesimo Decreto Legislativo (cfr. da ultimo, la nota MEF - RGS – RR 184 del 16/12/2022), secondo cui i <*contratti di assunzione di personale a tempo indeterminato" sono "addirittura l'unica tipologia di atti di cui all'art. 5 co. 2 lett. c) del D.lgs. 123/2011 per cui "il controllo deve essere espletato prioritariamente"*>. Sul punto la RTS ha chiarito sostanzialmente di aver:

- "*focalizzato l'attenzione sia sulla tempestività del controllo che sulla tempestività nella trasmissione dei contratti – in quanto funzionale alla prima - , ritenendo che le priorità da accordarvi dovessero ascriversi, in primo luogo, al fatto che trattasi*

proprio di contratti che pervengono quando la produzione dei propri effetti è già in corso e, in secondo luogo, in quanto la loro registrazione rappresenta anche il presupposto per l'instaurazione di altri procedimenti (in primis, quelli di ricostruzione della carriera per il riconoscimento dei pre-ruoli)" ed ha richiamato giurisprudenza, anche contabile (cfr. Sez. Regionale di Controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 47/2015/SRCPIE/SUCC), che riporta, a suo dire, casi che hanno dato eco all'importanza di tale controllo;

- ravvisato, da un punto di vista giuridico, un combinato disposto tra il precetto della "contestualità" previsto dall'8 comma 1 del d.lgs. 123/2011 e l'art. 2 commi 2 e 7 della L. 241/90, che disciplina in via residuale (in assenza di altri specifici parametri) il termine per i procedimenti amministrativi in 30 giorni elevabili a 60 per "*l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni*" e di aver, pertanto, formulato agli istituti scolastici osservazioni circa il ritardo nella trasmissione dei contratti in questione quando esso eccedeva i 30 giorni dal primo settembre, oppure i 60 giorni se le note di trasmissione già deducevano giustificazioni rientranti nell'elenco di cui all'art. 2 comma 7 della L. 241/90, non accettandone di altro tipo o generiche quali "avvicendamento" o "scarsità di personale della segreteria" o "numerosità delle assunzioni gestite". Ciò tenuto conto della nota dell'Ispettorato Generale di Finanza del MEF, Ufficio XI, prot. 113289 del 09/05/2023, emessa su quesito della stessa RTS di Venezia, finalizzato a chiarire se il termine di conclusione del procedimento di adozione del provvedimento di ricostruzione di carriera da parte del Dirigente scolastico, avviato su istanza di parte ai sensi dell'art. 1, comma 209, della legge 13/07/2015, n. 107, sia di trenta giorni o superiore, alla luce delle indicazioni contenute nella deliberazione della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Sardegna, n. 104 del 20/10/2020;
- di aver valutato di non poter esimersi dal rilevare i ritardi ritenuti eccessivi e immotivati a mezzo di "osservazione impeditiva" ai sensi degli art. 8 e 10 del d.lgs. 123/2011, oltre che per le ragioni sopra esposte, anche in considerazione del fatto che le disposizioni che regolano i controlli preventivi effettuati dalle RTS non offrono tecnicamente altri strumenti di "rilievo formale", come quelli di cui può invece disporre la Corte dei conti nell'ambito dei propri controlli preventivi (es. registrazione con osservazione o richiamo ai sensi dell'art. 15 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214) nonché in considerazione di alcune pronunce della Corte dei conti che hanno attribuito notevole importanza alla tardiva trasmissione, pure quale unico profilo di rilievo, giungendo finanche alla ricusazione del visto per l'atto soggetto a controllo. In particolare, la RTS menziona la Deliberazione della Sez. Centrale di Controllo n. 10/2009, la Deliberazione di questa Sezione n. 4/2022, la Deliberazione della Sezione di Controllo per la Regione Sardegna n. 104 del 20/10/2020 SUCC, di cui richiama alcuni passaggi motivazionali che, a suo dire, supporterebbero la correttezza del proprio operato.

La RTS, quindi, <*ha confidato che un "contrasto" con la posizione della RTS lo si potesse ravvisare anche in forma "implicita", laddove l'amministrazione controllata non giustificasse il ritardo o lo facesse solo in termini vaghi e non in linea con l'art. 2 della*

L. 241/90 (…)> anche tenuto conto dell'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile. Sul punto la RTS invoca la deliberazione n. 104 del 20/10/2020/SUCC della Sezione di controllo per la Regione Sardegna, che ha ricusato il visto, e la conseguente registrazione, nei confronti di un provvedimento esaminato ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011 poiché adottato dal Dirigente scolastico al di fuori dei presupposti previsti dalla legge richiamandone il seguente passaggio motivazionale: <*la registrazione forzata ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n.123/2011, di cui alla nota (...) della RTS riguarda unicamente l'osservazione impeditiva (...) che si fonda sulla seguente considerazione "l'istanza di ricostruzione di carriera, presentata dall'interessata in modalità online nell'apposita piattaforma ministeriale, risulta assunta a protocollo della scuola il 26/02/2020 al n. 2709, pertanto fuori termine rispetto a quanto previsto dalla L. 107/2015 (c.d. buona scuola) che, all'art. 1, comma 209, stabilisce quale termine ultimo per l'inoltro della domanda di ricostruzione di carriera al dirigente scolastico, esclusivamente l'intervallo temporale tra il 1° settembre ed il 31 dicembre di ciascun anno" […]a parere della Sezione, risulta prioritario quanto assorbente rispetto a tutti gli ulteriori profili, verificare se nella fattispecie all'esame la domanda per il riconoscimento dei servizi effettuati è stata presentata nell'intervallo temporale stabilito dal legislatore. Al riguardo si ritiene di poter affermare, sulla base dei documenti versati in atti, che la domanda risulta non tempestiva (….). Per quanto sopra considerato, il decreto (….) è stato adottato dal Dirigente scolastico al di fuori dei presupposti previsti dalla legge ed è dunque da ritenersi illegittimo*>.

In conseguenza, la RTS ha rappresentato che <*non potendo ravvisarsi nel caso di specie un "contrasto" nel merito tra due posizioni /interpretazioni in punto di diritto tra RTS ed Istituto Scolastico, trattandosi della mera applicazione di un termine temporale prescritto da una norma di legge, tale pronuncia pare "adattare" i presupposti che legittimano il controllo successivo in chiave diversa rispetto alla giurisprudenza citata da Codesta Corte dei Conti, glissando appunto sulla necessità del "contrasto" tra di essi*> tenuto conto che "*scopo precipuo del controllo successivo di legittimità intestato alla Corte dei Conti non è quello di risolvere controversie tra le Amministrazioni dello Stato e il privato destinatario del provvedimento o l'organo del 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*" (cfr. deliberazione n. 104 del 20/10/2020/SUCC della Sezione di controllo per la Regione Sardegna cit.).

Conclusivamente, la RTS, evidenziate le discrasie normative, le elaborazioni giurisprudenziali non sempre adattabili, le preclusioni procedurali che delimitano le attività di controllo preventivo della RTS e la riscontrata inefficacia di forme di sollecito più "informale" per il tramite di "note di richiamo" sulla tardiva trasmissione degli atti, inviate a latere delle comunicazioni di avvenuta registrazione dei contratti/provvedimenti ai sensi dell'art. 5 co. 2 del d.lgs. 123/2011, sottolinea che qualora questa Corte confermasse che le tardive trasmissioni dei contratti (e degli altri provvedimenti degli istituti scolastici) integrano solo mere questioni procedurali di tempistiche di invio, non ravvisando per esse i presupposti per l'attivazione del controllo successivo di legittimità ex art. 10 cit., "*resterebbe comunque dubbio a questa RTS se sussista altra modalità o*

forma legittima per portare comunque all'attenzione ed al controllo successivo di Codesta Corte tali fattispecie di ritardo, anche al fine di integrare un efficace stimolo e deterrente per le amministrazioni interessate".

1.4. All'odierna Adunanza l'Ufficio di controllo ha confermato la riscontrata carenza, anche a seguito delle controdeduzioni della RTS, del "contrasto" in punto di diritto tra la RTS e il Dirigente responsabile che possa legittimare l'attivazione del controllo che la norma attribuisce alla Corte. Ha, quindi, illustrato alcuni passaggi motivazionali dell'atto di deferimento e la sua portata soffermandosi, in particolare, sulle diverse tipologie di termini e correlate conseguenze di legge, sottolineando come la giurisprudenza contabile richiamata sia inconferente ai fini del deferimento, trattandosi di situazioni diverse e non sovrapponibili a quelle in esame.

I rappresentanti della RTS, quali in epigrafe individuati, hanno reiterato e ribadito le considerazioni già esposte negli atti scritti, sottolineandone, con maggiori particolari, alcuni passaggi motivazionali.

Considerato in

DIRITTO

2. La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla sussistenza dei presupposti di legge per l'instaurazione del controllo di cui all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo n. 123 del 2011 nei confronti del Contratto n. 4596/31A del 1° settembre 2021 del Liceo Statale "E. Montale" di San Donà di Piave (VE), di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale della docente Emanuela Pasqualini, già registrato dalla RTS di Venezia, e dalla stessa trasmesso a questa Sezione ai sensi del richiamato art. 10.

L'Ufficio di controllo, ritiene che la fattispecie all'esame, al pari delle altre analoghe 77 situazioni deferite alla valutazione collegiale, difetti dei presupposti che la legge richiede per l'attivazione, da parte della RTS, dell'intervento della Magistratura contabile, per assenza di un "contrasto" rilevante tra l'ufficio di controllo (RTS) e il dirigente responsabile, non venendo, infatti, in rilievo questioni interpretative in punto di diritto sulla regolarità amministrativa e contabile del contratto, ma solo una tematica procedurale di tempistiche di invio.

Di diverso avviso la RTS di Venezia la quale, come già rappresentato in parte narrativa, sostiene che qualora questa Corte confermasse che le tardive trasmissioni dei contratti (e degli altri provvedimenti degli istituti scolastici) integrano solo mere questioni procedurali di tempistiche di invio, non ravvisando per esse i presupposti per l'attivazione del controllo successivo di legittimità ex art. 10 cit., "*resterebbe comunque dubbio a questa RTS se sussista altra modalità o forma legittima per portare comunque all'attenzione ed al controllo successivo di Codesta Corte tali fattispecie di ritardo, anche al fine di integrare un efficace stimolo e deterrente per le amministrazioni interessate*".

2.1. In via preliminare, la Sezione afferma la propria competenza in relazione ai n. 78 provvedimenti, tra cui rientra quello all'esame, che l'Ufficio di controllo (nota del Consigliere delegato cumulativa del 18 ottobre 2023 (acquisita al prot. interno C.d.c. n. 9336 in pari data) ha deferito alla valutazione collegiale, chiedendo per ciascuno di essi il non luogo a provvedere per difetto dei presupposti che la legge richiede per l'attivazione

del controllo ex art. 10 del d.lgs. n. 123/2011 intestato alla Corte, essendo la problematica relativa alla possibilità, e con quale ampiezza, per la Corte medesima di esercitare il controllo successivo di legittimità di cui alla norma richiamata in mancanza del previo controllo di competenza della RTS. Tale questione appare circoscritta territorialmente, ossia limitata alla sola RTS di Venezia, atteso che nessun altro provvedimento analogo è stato inoltrato dalle altre RTS del Veneto e non sono stati rinvenuti altri precedenti analoghi nella Banca dati della Corte dei conti.

Sempre in via preliminare, la Sezione rileva l'inconferenza, rispetto alle criticità che hanno determinato la richiesta di deferimento, della giurisprudenza contabile richiamata dalla RTS a supporto del proprio convincimento, trattandosi nei casi esaminati dalla Magistratura contabile, di criticità relative a termini essenziali, stabiliti a pena di decadenza (deliberazione della Sezione di Controllo per la Regione Sardegna n. 104 del 20/10/2020 SUCC), ovvero di situazioni in cui il ritardo nella trasmissione dell'atto all'Ufficio di controllo si aggiungeva alle plurime illegittimità determinanti la ricusazione del visto (Deliberazione di questa Sezione n. 4/2022, di ricusazione del visto per un provvedimento di incarico dirigenziale triennale in cui la Sezione, tra i molteplici profili di illegittimità rilevati, sottolineava il ritardo considerevole nella sottoposizione dell'Atto al prescritto controllo preventivo di legittimità e della decorrenza retroattiva dello stesso, sotto il profilo della l'incongruità nelle motivazioni laddove veniva invocata l'urgente necessità di provvedere e poi veniva omessa l'adozione di ogni utile ed adeguato accorgimento per la celere conclusione della procedura del controllo, essenziale per legge) o, ancora, ammetteva a visto il provvedimento sebbene trasmesso alcuni giorni dopo la cessazione dei suoi effetti per scadenza del termine finale, tenuto conto che nel merito l'atto non presentava problemi di legittimità, ponendo fermo richiamo all'Amministrazione proponente di rispettare in futuro i termini del controllo ed evidenziando che, in caso di reiterazione della inosservanza, ai sensi dell'articolo 15 del R.D 12 luglio 1934, n. 1214, sarebbe stato dato avviso al Ministro dell'infrazione della norma di cui all'articolo 3 L. 20/1994 e delle disposizioni sul controllo preventivo di cui al T.U. 1214/1934 (Deliberazione della Sez. Centrale di Controllo n. 10/2009/P).

Va, peraltro, osservato che in tutti i casi richiamati, al pari di tutte le altre situazioni in cui la giurisprudenza contabile ha posto l'attenzione sul ritardo nella trasmissione degli atti al controllo, gli atti, diversamente da quanto accaduto per quelli oggetto del presente deferimento, sono stati comunque scrutinati nel merito.

Sul punto deve osservarsi, infatti, che nell'ambito del controllo preventivo di legittimità intestato alla Corte dei conti che, come noto, impone che gli atti vengano trasmessi all'organo di controllo prima che inizino a produrre i loro effetti, essendo la loro efficacia subordinata al visto ed alla registrazione della Corte, la giurisprudenza prevalente e consolidata ritiene preclusivo per l'esercizio di detta funzione solo l'ipotesi del provvedimento che abbia già esaurito completamente i suoi effetti fatte salve, tra l'altro, motivate eccezioni (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. centr. contr., n.10/2009/P; Sez. reg. controllo Veneto, del. 1/2022/PREV, n. 4/2022/PREV; Sezione regionale controllo Piemonte, del. n. 92/2015/SRCPIE/PREV; Sez. reg. contr. Puglia, del. n. 77/2021/PREV; Sezione regionale di controllo per la Lombardia del. n. 240/2013/PREV e Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, del. n. 73/2019/PRE) e, pertanto, ammette

a controllo anche i decreti trasmessi tardivamente purché, *"(...), si tratti di approvazioni di contratti di durata non ancora giunti al loro termine*" (Sezione regionale di controllo per il Lazio, del. n. 78/2020/PREV). Ciò in considerazione dell'importanza del controllo che in tale sede si esercita, finalizzato a far sì che vengano portati ad esecuzione solo atti di cui sia stata accertata la conformità a legge e, qualora sia già stata data esecuzione all'atto, ma ne residui uno "spazio di efficacia futura", la declaratoria di legittimità è destinata ad incidere solo sulla residuale ma persistente efficacia dello stesso (Sez. controllo Veneto, del. n. 1/2022/PREV) mentre in caso di ricusazione del visto, le obbligazioni eventualmente eseguite, essendo prive di causa, comportano la ripetizione delle somme eventualmente erogate (Sez. Centrale di controllo, del. n. 10/2009).

2.2. Nel merito, la Sezione, pur prendendo in debita considerazione le argomentazioni addotte dalla RTS e ribadendo, come da propria giurisprudenza consolidata, che il ritardo con cui frequentemente le Amministrazioni inviano gli atti al controllo arreca un grave vulnus all'effettività della funzione di controllo preventivo e che, pertanto, queste, nello svolgimento delle proprie attività e nell'assunzione e trasmissione dei propri provvedimenti, devono anche - fisiologicamente - tener conto dei termini per l'esercizio del controllo preventivo, ove previsto (Corte dei conti, Sez. centr. contr., n.10/2009/P; Sez. reg. controllo Veneto, del. 1/2022/PREV; Sez. reg. di controllo per la Puglia del. n. 107/2015; Sezione reg. controllo Liguria, delibera n. 5/2021/PREV), per le motivazioni di cui appresso, ritiene che gli assunti dell'Ufficio di controllo di questa Corte siano fondati e, quindi, debbano essere condivisi.

L'atto di cui si chiede il deferimento si connota per l'asserita, dalla RTS, impossibilità di poter esercitare il controllo di propria competenza a causa della tardività nell'invio del provvedimento da parte dell'Amministrazione scolastica.

Come correttamente rappresentato dall'Ufficio di controllo, confermando l'ormai consolidata giurisprudenza dei magistrati contabili, anche di questa Sezione, la fattispecie all'esame difetta dei presupposti di legge per l'attivazione del controllo successivo di legittimità della Corte dei conti per i seguenti motivi:

a) l'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011, laddove ha disposto l'invio "*al competente ufficio di controllo della Corte dei conti*" degli atti, corredati delle osservazioni impeditive e della relativa documentazione, ai quali si dà seguito sotto la responsabilità del dirigente, nonostante le osservazioni impeditive della competente RTS, ha inequivocabilmente stabilito che sotto il profilo sostanziale, il controllo successivo di legittimità attribuito alla Corte dei conti presuppone l'insorgenza di un "contrasto" reale, in punto di diritto, tra l'ufficio di controllo (RTS) e il dirigente responsabile, che sfoci nell'assunzione espressa, da parte di quest'ultimo, della determinazione confermativa dell'atto. In tal caso, sotto il profilo procedurale, l'atto dovrà essere eseguito anche in presenza di osservazioni impeditive della Ragioneria. Per detta esecuzione il dirigente è tenuto, per chiaro disposto normativo, ad assumersi espressamente ogni responsabilità (Corte dei conti, questa Sezione: deliberazioni n. 98/2021/SUCC, n. 104/2021/SUCC; in precedenza Sezione del controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 52/2016/SUCC).

b) La Corte dei conti è quindi chiamata dal legislatore in questa successiva fase della procedura ad un esame attento 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.). Ciò in quanto, in sede di controllo di legittimità ex art. 10 del d.lgs. 123/2011, rileva la funzione affidata alla Corte di garante della corretta gestione del bilancio dello Stato, che potrebbe essere compromessa qualora l'amministrazione fosse libera di superare i rilievi dell'ufficio di controllo di ragioneria senza che l'esercizio di tale facoltà fosse sottoposta al vaglio di un organo esterno e neutrale - quale è la Corte dei conti - al quale è demandata la verifica dei presupposti previsti dalla legge (cfr.: Corte dei conti, SS.RR in sede di controllo, delibera n. 9/Contr/2012, cit).

c) Nel descritto quadro generale, quindi, da un lato restano del tutto irrilevanti le divergenze meramente formali tra l'amministrazione attiva e la RTS che non sfocino in un reale contrasto interpretativo in punto di diritto e, dall'altro, non può essere attivato il controllo successivo della magistratura contabile qualora il dirigente titolare della spesa non abbia esplicitamente richiesto di dare ulteriore corso al provvedimento sotto la sua responsabilità, pur avendo insistito in altro modo per la sua esecuzione. In tali ipotesi, infatti, l'esecuzione del provvedimento è comunque da ricondurre alla conclusione dell'ordinaria procedura di controllo in cui non ricorre né l'esigenza di accertare a posteriori la legittimità di un provvedimento che è stato già portato ad esecuzione per l'evidente carenza di una situazione di incertezza che il giudice contabile è chiamato a rimuovere, né la necessità di verificare la legittimità/responsabilità dell'operato del dirigente.

Nelle fattispecie all'esame non si manifesta alcun contrasto su questioni giuridiche tra la RTS ed il Dirigente responsabile, ma solo una problematica procedurale di tempistiche di invio, il cui ritardo è stato ritenuto dalla RTS ostativo all'esercizio della propria funzione di controllo.

L'interlocuzione che la RTS ha avuto con il Dirigente Scolastico Liceo Statale "E. Montale" di San Donà di Piave (VE) consegue alla osservazione n. 1475 del 4 novembre 2021, con la quale la RTS, nel formulare richieste di chiarimento, ha comunicato il mancato superamento del controllo preventivo dell'atto a causa dell'inoltro tardivo dello stesso al controllo in quanto avvenuto non "contestualmente" alla sua adozione, così come nella nota di trasmissione dell'atto stesso a questa Corte la RTS evidenzia espressamente che "*il provvedimento in questione (...) è stato adottato dall'Amministrazione, e trasmesso a questa Ragioneria, in data successiva di alcuni mesi rispetto all'indicato termine di decorrenza degli effetti del predetto provvedimento, vanificando, quindi la possibilità di effettuare il prescritto controllo preventivo*" mentre l'assunzione di responsabilità ex art. 10 cit. da parte del Dirigente Scolastico consegue alla successiva osservazione n. 1761 del 29 novembre 2021, con la quale la RTS senza esprimersi sulle ragioni addotte dal plesso scolastico a motivazione del ritardo nell'inoltro dell'atto, ha nuovamente restituito il provvedimento non avendo il Dirigente scolastico "*adottato nessuna delle tre casistiche, previste dall'art. 10 comma 1-2 del Dlgs 123/2011*".

Pertanto, non vi è dubbio alcuno che l'unico punto di contestazione della Ragioneria non superato, risulta essere quello relativo alla tardiva trasmissione del contratto – che si

ricorda è di durata, in quanto contratto di lavoro a tempo indeterminato, con effetti destinati a permanere nel tempo – così come è evidente che in relazione al provvedimento in questione la RTS non ha esercitato il controllo preventivo ad essa spettante esclusivamente sulla base di detta motivazione.

Ciò è ulteriormente confermato dal fatto che la RTS, con la prima osservazione, oltre alla contestazione del tardivo invio, ha chiesto chiarimenti e integrazioni, anche documentali, a cui il Dirigente Scolastico ha sopperito con la nota di risposta, con cui sono state rese anche le motivazioni del rilevato ritardo. In merito ai documenti ed ai chiarimenti forniti dal Dirigente Scolastico in risposta alle osservazioni, la RTS non ha sollevato altre questioni. L'atto, infatti, non ha superato il vaglio della RTS per l'unica motivazione di cui si è detto sopra, ossia che il Dirigente Scolastico non ha "adottato nessuna delle tre casistiche, previste dall'art.10 comma 1-2 del D. Lgs.123/2011".

Tale palese occorrenza esclude la sussistenza di un contrasto in punto di diritto tra RTS e l'Amministrazione richiesto dall'art. 10 del menzionato d.lgs. 123/2011 quale presupposto fondamentale, necessario ed assorbente, che legittima l'attivazione della funzione di controllo attribuita alla Magistratura contabile.

In relazione alla fattispecie all'esame, infatti, non si evidenziano questioni interpretative in punto di diritto sulla regolarità amministrativa e contabile del contratto sottoposto a controllo, ma emerge solo una tematica procedurale di tempistiche di invio per la quale, comunque, il legislatore non ha previsto conseguenze specifiche.

Il caso, quindi, esula dal perimetro di applicazione del richiamato art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011.

3. In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che, nella fattispecie, non ricorrano i presupposti di legge per l'instaurazione del controllo successivo di legittimità della Corte dei conti

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiara il non luogo a provvedere nei confronti del Contratto n. 4596/31A del 1° settembre 2021 del Liceo Statale "E. Montale" di San Donà di Piave (VE), di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale della docente Emanuela Pasqualini, già registrato dalla RTS di Venezia, e dalla stessa trasmesso a questa Sezione ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011, per riscontrata carenza dei presupposti di legge per l'instaurazione del controllo successivo di legittimità attribuito a questa Corte dal menzionato art. 10, con conseguente restituzione dell'atto così come pervenuto.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2023.

Il Magistrato relatore	Il Presidente
f.to digitalmente Elena Brandolini	f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 19 gennaio 2024.

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini