



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai seguenti Magistrati:

dott. Salvatore Sfrecola	Presidente
dott. Fulvio Maria Longavita	Consigliere
dott. Antonio Di Stazio	Referendario relatore

nell'adunanza del giorno 18 dicembre 2013

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

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni, in particolare la legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

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);

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e s.m.i.;

VISTI i decreti direttoriali n. 82, 83 e 84 del 30 agosto 2013, con i quali l'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria conferiva l'incarico di presidenza di altrettanti istituti scolastici per l'anno 2013/2014;

VISTI i decreti direttoriali con i quali l'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria conferiva, nel mese di agosto 2013, altrettanti incarichi di direzione di istituti scolastici aventi sede nella regione Umbria, a titolo di conferma, di mutamento, di reggenza e di prima nomina dei vincitori di concorso a posti di dirigente scolastico, e precisamente:

- nn. 21 (dal n. 8 al n. 28) decreti di conferma nell'incarico di dirigente scolastico, datati 19 agosto 2013;

- nn. 20 (dal n. 29 al n. 44 e dal 55 al n. 58) decreti di mutamento nell'incarico di dirigente scolastico, datati 19 agosto 2013;

- nn. 19 decreti di reggenza dell'incarico di dirigente scolastico (dal n. 45 al n. 54 datati 19 agosto 2013 e dal n. 75 al n. 81 datati 30 agosto 2013);

- nn. 7 decreti (dal n. 66 al n. 72) di nomina di altrettanti vincitori del concorso a posti di dirigente scolastico, datati 30 agosto 2013.

VISTA l'istanza del Consigliere delegato su proposta del Magistrato istruttore, datata 13 dicembre 2013, di deferimento dei richiamati atti all'esame della Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza n. 19 del 13 dicembre 2013, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Umbria ha convocato per la data odierna l'adunanza della Sezione ai fini dell'esame della legittimità dei menzionati atti ed ha nominato relatore il Referendario dott. Antonio Di Stazio;

VISTA la nota di convocazione per l'odierna adunanza del Direttore p.t. dell'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria;

UDITI, nell'odierna pubblica adunanza, il relatore, dott. Antonio Di Stazio, nonché il dott. Domenico Petruzzo, in rappresentanza dell'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria, con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Melita Di Iorio;

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

in ordine alla legittimità degli atti indicati nella proposta di deferimento del Magistrato istruttore.

Rilevato in

FATTO

1) Nel periodo dal 9 al 23 ottobre 2013 pervenivano a questa Sezione di controllo, per il controllo preventivo di legittimità ex art. 3, comma 1 lett. b) della legge n. 20 del 1994, gli atti elencati in epigrafe, attributivi di incarichi di direzione di istituti scolastici aventi sede nella regione Umbria;

2) Tutti i suindicati provvedimenti inviati alla Sezione nonché i correlati contratti individuali di lavoro erano stati adottati a firma del dott. Domenico Petruzzo in qualità di Dirigente Vicario dell'Ufficio scolastico regionale (in seguito U.S.R.) per l'Umbria;

3) Nel corso del procedimento di controllo il Magistrato istruttore, con il foglio di rilievo n. 3, datato 7 novembre 2013, chiedeva all'Amministrazione di inviare alla Sezione, per il tramite della competente Ragioneria Territoriale dello

Stato, l'atto di preposizione, anche a titolo provvisorio, del dott. Petruzzo a capo dell'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria;

4) L'Amministrazione forniva riscontro al citato rilievo istruttorio allegando la documentazione richiesta. In particolare, con la nota n. 14933 prot. del 19.11.2013, si comunicava quanto segue:

"A seguito del rilievo in oggetto, pervenuto a questa Amministrazione in data 11.11.2013, si fa presente che, vista la vacanza del posto di Direttore Generale dell'USR per l'Umbria e tenuto conto dei tempi necessari per la definizione della procedura prevista per la copertura dello stesso, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha provveduto a riconoscere al dott. Domenico Petruzzo le funzioni vicarie nell'ambito del medesimo ufficio, al fine di assicurare la corretta e puntuale gestione dell'attività amministrativa e contabile.

A conferma di ciò, si invia l'atto, a firma del Capo Dipartimento Giovanni Biondi, prot. n. AOODPPR-1648 del 10.05.2013, con cui sono state riconosciute al Dott. Petruzzo le funzioni suddette.

E' opportuno rilevare, inoltre, che il dott. Petruzzo è dirigente con incarico di direzione dell'Ufficio I dell'USR per l'Umbria, che abbraccia, tra le proprie competenze, anche quelle riguardanti i Dirigenti scolastici, così come risulta dal decreto del Direttore Generale dell'USR per l'Umbria n. 346 (prot. n. 7150/a1) del 13.10.2010 (registrato alla Corte dei Conti in data 10.02.2011, reg. 190, foglio n. 69), che si allega alla presente.

Tale incarico è stato di recente confermato al dott. Petruzzo con decreto del Capo Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali n. 93 dell'11.10.2013 (attualmente al vaglio di codesta Corte), anch'esso allegato.

Infine, per completezza di informazione, si invia il D.D.G. prot. n. AOODRUM-1312/A1 del 04.03.2011, dal quale si evince che l'incarico dirigenziale del dott. Petruzzo contempla anche le funzioni vicarie di Direttore Generale, con potere di sottoscrizione degli atti e dei provvedimenti in caso di assenza o impedimento di quest'ultimo.";

5) Non ritenendo esaustiva la risposta fornita dall'Amministrazione, il Magistrato istruttore sollevava perplessità in merito:

- alla mancata emanazione, da parte dell'Amministrazione, di un atto formale di preposizione, sia pure a titolo provvisorio, del dott. Domenico Petruzzo a capo dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Umbria. A tale riguardo detto magistrato osservava che "la nota n. AOODPPR-1648 prot. del 10.05.2013, a firma del Capo del Dipartimento per la

Programmazione e la Gestione delle Risorse umane, finanziarie e strumentali, citata nelle controdeduzioni ed acquisita agli atti, pur essendo dichiaratamente volta ad assicurare "la corretta e puntuale gestione dell'attività amministrativa e contabile" nelle more della definizione della copertura del posto vacante di Direttore Generale dell'U.S.R. per l'Umbria, non appare idonea, nella sostanza e nella forma, a conferire al dott. Petruzzo la titolarità della funzione di direttore dell'U.S.R. per l'Umbria né la supplenza o la reggenza di detto Ufficio, trattandosi di un incarico di funzione dirigenziale di livello generale, riservato per legge ai dirigenti di prima fascia, mentre, al contrario, il dr. Petruzzo è dirigente di seconda fascia.

Va tenuto presente che, non soltanto la titolarità, ma anche la reggenza di un ufficio dirigenziale di livello generale deve essere conferita nelle forme previste dal D. Lgs. n. 165 del 2001, il cui art. 19, comma 4, recita: "Gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6."

Ne consegue che né una nota né un qualsivoglia provvedimento emanato da un Capo Dipartimento del competente Ministero può conferire incarichi dirigenziali di livello generale riservati dalla legge al Capo del Governo per l'oggettiva rilevanza che detti incarichi assumono.

Tanto meno la legittimazione ad emettere i provvedimenti sottoposti al controllo potrà mai essere fondata sulla funzione di Vicario del Direttore Generale dell'USR, attribuita al dr. Petruzzo dal titolare dell'U.R.S. per l'Umbria con D.D.G. prot. n. AOODRUM-1312/A1 del 04.03.2011. Infatti, la funzione vicariale è valida ed efficace soltanto se e fino a quando rimane in carica il titolare della funzione medesima dalla quale la prima trae origine, poiché il vicario, secondo un principio generale dell'ordinamento, è legittimato ad assicurare la continuità della funzione dirigenziale in caso di assenza o impedimento del suo legittimo titolare. Nel caso di specie, il posto di Direttore Generale dell'U.S.R. per l'Umbria era vacante già dal decorso mese di maggio e lo è tutt'oggi, mentre i provvedimenti in esame sono stati adottati dal "Dirigente Vicario" nel mese di agosto 2013.

Peraltro, la titolarità dell'Ufficio I del citato U.S.R., conferita al dr. Petruzzo sin dal 2010 e confermata dal Capo Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali con il decreto n. 93 dell'11.10.2013, richiamata nella nota di risposta al citato rilievo istruttorio, trattandosi di un posto

di funzione dirigenziale non generale, non consente di nominare i dirigenti di seconda fascia, essendo tale facoltà riservata dall'ordinamento al titolare del posto di funzione di livello dirigenziale generale (v. art. 19, co. 5, del citato D. Lgs. 165/2001);

-alla mancata registrazione, da parte della Corte dei conti, del citato "provvedimento" del Capo di Dipartimento, da intendersi come attributivo non già del potere di vicaria dell'USR per l'Umbria (in quanto tale non soggetto a registrazione) bensì del potere di reggenza di detto Ufficio (soggetto invece a registrazione).

Al fine di superare le suesposte perplessità, il Magistrato istruttore riteneva utile un approfondimento in sede collegiale delle suesposte problematiche e, per l'effetto, trasmetteva gli atti al Consigliere Delegato con richiesta di deferimento alla Sezione regionale del Controllo, ai sensi dell'art. 2 del Regolamento approvato con Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e s.m.i..

6) Concordando con la proposta del Magistrato istruttore, il Consigliere Delegato richiedeva al Presidente della Sezione il formale deferimento delle insorte questioni all'esame del Collegio e la fissazione dell'adunanza che il Presidente convocava per la data odierna;

7) Sia la proposta del Magistrato istruttore che la relazione di deferimento del Consigliere Delegato venivano inviate all'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria, in una con la comunicazione della data dell'adunanza.

Considerato in

DIRITTO

Il Collegio ritiene, in conformità alle conclusioni del richiamato rilievo istruttorio, che i provvedimenti in esame non siano conformi a legge e, come tali, non possano essere ammessi al visto ed alla conseguente registrazione per le considerazioni che seguono.

Va preliminarmente osservato che ogni provvedimento che attribuisca, nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato, un incarico dirigenziale è assoggettato alla disciplina contenuta negli artt. 15 e segg. del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

L'art. 19 di detto decreto legislativo, rubricato "Incarichi di funzioni dirigenziali", dispone, al comma 2, che "Tutti gli incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti

secondo le disposizioni del presente articolo". Il successivo comma 4 recita: "Gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6.". Il comma 5 dispone che "Gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale sono conferiti, dal dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale, ai dirigenti assegnati al suo ufficio ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c).".

Relativamente all'amministrazione scolastica, l'art. 25, comma 1, di detto decreto dispone che *"Nell'ambito dell'amministrazione scolastica periferica è istituita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni ed integrazioni. I dirigenti scolastici sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale e rispondono, agli effetti dell'articolo 21, in ordine ai risultati, che sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa."*

Sul piano organizzativo, il regolamento contenuto nel D.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17, prevede l'articolazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), a livello centrale, nei seguenti dipartimenti: a) Dipartimento per l'istruzione; b) Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca; c) Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali; nonché, a livello periferico, in (18) uffici scolastici regionali di cui all'articolo 75, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni.

L'art. 8, comma 1, del predetto regolamento dispone che in ciascun capoluogo di regione ha sede l'Ufficio scolastico regionale di livello dirigenziale generale che costituisce un autonomo centro di responsabilità amministrativa, al quale sono assegnate le funzioni individuate nei successivi commi 2 e 3.

Nell'ambito delle funzioni, assegnate dal citato comma 2 al dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale, assume particolare rilevanza, ai fini che qui

interessano, l'adozione, per i dirigenti di seconda fascia, degli atti di incarico e la stipula dei contratti individuali di lavoro.

Le suesposte osservazioni consentono, a questo punto, al Collegio di affermare che, in forza della normativa vigente:

- 1) l'atto di preposizione ad un ufficio di livello dirigenziale generale è riservato alla competenza del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del citato D. L.vo n. 165 del 2001 e s.m.i.. Ugualmente l'atto di conferimento di funzioni vicarie, o di reggenza che dir si voglia, in assenza del titolare dell'Ufficio dirigenziale di livello generale, deve essere emanato nel rispetto delle forme e della procedura previste dall'art. 19, comma 4, del citato D. Lgs. n. 165 del 2001. Infatti, provvedimenti di reggenza di altri Uffici scolastici regionali vacanti sono stati adottati recentemente dal Presidente del Consiglio dei ministri in applicazione della predetta norma (cfr. DPCM del 15 ottobre 2013, concernente il conferimento al dott. Inglese, dirigente di prima fascia, dell'incarico di reggenza dell'U.S.R. per la Puglia, inviato all'Ufficio centrale della Corte dei conti (prot. 34090 del 25.11.2013) per il controllo preventivo di legittimità).
- 2) il dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale è un dirigente di livello dirigenziale generale;
- 3) a detto dirigente compete, tra l'altro, l'attribuzione degli atti di incarico ai dirigenti di seconda fascia, e cioè ai capi degli istituti scolastici ed educativi di cui all'art. 25 del D. L.vo 165/2001, nonché la stipula dei contratti individuali di lavoro.

Nella specifica vicenda portata all'attenzione della Sezione è emerso che un dirigente di seconda fascia, il dott. Domenico Petruzzo, nel mese di agosto 2013, ha conferito, nella riferita qualità di "Dirigente Vicario" dell'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria, settanta incarichi di direzione di altrettanti istituti scolastici ed educativi aventi sede nella regione Umbria, sulla base della nota n. AOODPPR 1648 prot., emessa in data 10 maggio 2013 dal capo del Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali del MIUR, che recita: *"In considerazione della vacanza del posto di Direttore Generale di codesto USR, nelle more della definizione della procedura prevista per la copertura del suddetto posto di funzione, occorre assicurare la corretta e puntuale gestione dell'attività amministrativa e contabile e, pertanto, individuare i funzionari chiamati a porre in essere tali adempimenti. Per quanto sopra, il Dott. Domenico PETRUZZO, dirigente preposto all'Ufficio I con funzioni vicarie, continua ad esercitare l'attività concernente l'azione amministrativa e, in quanto*

soggetto abilitato all'utilizzo della Smart Card, è autorizzato alla firma degli atti contabili.".

Appare del tutto evidente, anche dall'esame della suestesa nota, che il dott. Petruzzo non ha di fatto ricevuto, né poteva legittimamente ricevere, dal capo del citato Dipartimento del MIUR, alcun atto di preposizione all'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria essendo detto atto riservato dall'ordinamento alla competenza dell'organo politico-Presidente del Consiglio dei ministri.

Va, peraltro, precisato che il capo del Dipartimento per la Programmazione e la Gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali del MIUR ha espressamente inteso conferire al dott. Petruzzo, con la citata nota, l'autorizzazione alla firma degli atti contabili, in quanto dirigente preposto all'Ufficio I con funzioni vicarie e, perciò stesso, abilitato all'utilizzo della Smart Card.

Il Collegio, concordando su quanto osservato sul punto dal Magistrato istruttore nella proposta di deferimento, ritiene che la richiamata lettera del capo Dipartimento, quale che sia il significato, non sia comunque idonea a conferire al dott. Petruzzo la titolarità della funzione di direttore dell'U.S.R. per l'Umbria, trattandosi, come innanzi precisato, di un posto di funzione dirigenziale di livello generale, il cui incarico è riservato dalla legge alla esclusiva competenza del Presidente del Consiglio dei ministri.

Neppure è fondata la tesi, sostenuta dall'Amministrazione nella nota di risposta al citato rilievo istruttorio, secondo la quale la legittimazione del dott. Petruzzo ad emettere i provvedimenti all'esame del Collegio si fonda sulla funzione di vicario del direttore dell'USR per l'Umbria, attribuita al medesimo dall'allora titolare dell'U.R.S. per l'Umbria con D.D.G. prot. n. AOODRUM-1312/A1 del 04.03.2011. Osserva a tale riguardo il Collegio che la funzione vicariale (*rectius*, di supplenza), in quanto volta ad assicurare la continuità dell'esercizio della funzione amministrativa esclusivamente per le ipotesi di assenza o impedimento del suo legittimo titolare, trae fondamento e ragion d'essere nella permanenza in servizio del titolare che la conferisce, in applicazione di un principio generale dell'ordinamento secondo il quale la cessazione dal servizio del titolare della funzione comporta l'immediata cessazione dei poteri che dalla stessa traggono origine.

Nella vicenda in esame, il posto di Dirigente dell'U.S.R. per l'Umbria era vacante già dal 10 maggio 2013, come si evince dal tenore della citata nota in pari data n. AOODPPR 1648 prot. del Capo del Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Al contrario, i provvedimenti di incarico sottoscritti dal "Dirigente Vicario" dell'USR per l'Umbria risalgono al mese di agosto 2013, a distanza di oltre tre mesi dalla richiamata vacanza di titolarità.

Tanto meno merita di essere condivisa l'altra tesi, sostenuta anch'essa dall'Amministrazione nella nota di risposta al rilievo istruttorio, secondo cui la legittimazione ad emettere i provvedimenti in esame trae fondamento dalla titolarità dell'Ufficio I dell'U.S.R. per l'Umbria, conferita al dr. Petruzzo con decreto del Direttore dell'USR per l'Umbria del 13 ottobre 2010 e confermata dal Capo del Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali con il decreto n. 93 dell'11.10.2013.

In effetti, tra i compiti assegnati al dott. Petruzzo, in veste di dirigente di seconda fascia preposto alla direzione dell'Ufficio I dell'USR per l'Umbria, figurano la gestione del ruolo dei dirigenti scolastici a livello regionale compresa la definizione degli assetti retributivi dei dirigenti scolastici per la parte relativa alla contrattazione regionale e le procedure concorsuali e valutative (art. 2, co. 1 lett. c) dei decreti di incarico del 2010 e del 2013) nonché il coordinamento dell'attività amministrativa di gestione del personale, compresa la formazione e delle procedure di reclutamento (art. 2, co. 1 lett. d) dei decreti di incarico del 2010 e del 2013). Si tratta, all'evidenza, di compiti attinenti all'esercizio di una funzione dirigenziale di seconda fascia, che non può comprendere il potere di conferire incarichi dirigenziali, sia pure di seconda fascia (come lo sono quelli concernenti i capi di istituti scolastici ed educativi in sede regionale), atteso che tale potere, come già detto, è riservato dall'ordinamento (art. 19, co. 5, del D. Lgs. n. 165/2001; art. 8, comma 2, del D.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17) al titolare di un posto di funzione di livello dirigenziale generale, qual è, per l'appunto, l'U.S.R. per l'Umbria.

Va, infine, osservato che nessun riscontro ha fornito l'Amministrazione in ordine alla avvenuta registrazione, da parte dell'Ufficio centrale della Corte di conti, del citato "provvedimento" di reggenza o di vicaria emesso dal Capo di Dipartimento nel mese di maggio 2013 in favore del dott. Petruzzo. Sebbene debba ritenersi assorbito nel vizio di cui si dirà appresso, l'assenza di registrazione dell'ipotetico atto di preposizione del dott. Petruzzo all'U.S.R. per l'Umbria osterebbe in ogni caso all'ammissione a visto e conseguente registrazione dei provvedimenti di incarico che quell'atto presuppongono.

In disparte quanto appena detto circa la mancata registrazione dell'atto di preposizione del dott. Petruzzo all'U.S.R. per l'Umbria, le suesposte considerazioni inducono il Collegio a ritenere illegittimi, in quanto affetti dal vizio di incompetenza, i sopra richiamati provvedimenti di incarico adottati dal dott. Petruzzo in veste di

Direttore Vicario dell'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria, provvedimenti che, pertanto, non possono essere ammessi al visto ed alla conseguente registrazione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per l'Umbria

Dichiara non conformi a legge, nei termini di cui in motivazione, i provvedimenti in epigrafe indicati e, per l'effetto, ricusa il visto e la conseguente registrazione.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di competenza e per la trasmissione di copia della presente deliberazione all'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria.

Così deciso in Perugia, nell'adunanza del 18 dicembre 2013.

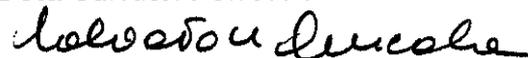
Il Magistrato Estensore

Dott. Antonio Di Stazio



Il Presidente

Dott. Salvatore Sfrecola



Depositata in Segreteria il 13 GEN. 2014

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Melita Di Iorio

