



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere (relatore)
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario

Adunanza del 12 giugno 2024

Visti gli art. 100, c. 2, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto l'art. 3, c. 1 e 4 della L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

Vista la legge 24 novembre 2000, n.340 e, in particolare, l'art. 27;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista l'ordinanza n. 6 del 5 aprile 2024 con la quale il Prefetto della Provincia di Bologna ha conferito al Viceprefetto aggiunto Dott.ssa Sabrina Tangredi l'incarico in reggenza di Dirigente in posizione di Staff 2 – Area III "Applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio";

Visto il rilievo istruttorio prot. n. 1940 del 2 maggio 2024 dell'Ufficio di controllo di questa Sezione regionale;

Vista la nota prot. n. 61702 del 20 maggio 2024, con cui il Prefetto di Bologna ha fornito riscontro alle osservazioni della Sezione;

Vista la nota del Magistrato istruttore prot. n. 2497 del 4 giugno 2024 con la quale, esaminati i chiarimenti forniti dall'Amministrazione, gli stessi non sono stati reputati idonei a superare i rilievi e, rimettendo gli atti, al Consigliere delegato al controllo di legittimità degli atti, ha formulato istanza di deferimento al Collegio per la conseguente valutazione e deliberazione della Sezione;

Vista la nota n. 2503 del 5 giugno 2024, con la quale il competente Consigliere delegato al controllo di legittimità degli atti, concordando con le prospettazioni del Magistrato istruttore, ha chiesto, ai sensi dell'art. 3, c. 11, della L. n. 20/1994, al Presidente della Sezione di controllo il deferimento alla Sezione di controllo per la pronuncia sull'anzidetto decreto;

Vista l'ordinanza n. 24 del 5 giugno 2024, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna ha convocato il Collegio per l'Adunanza odierna nell'ambito della quale deliberare circa l'ammissione a visto e conseguente registrazione nell'ambito del controllo preventivo di legittimità del suindicato decreto;

Uditi nella medesima adunanza il Viceprefetto Dott.ssa Anna Pavone, Vicario della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Bologna, in rappresentanza del Prefetto della Provincia di Bologna, la Dott.ssa Katiuscia Garifo e la Dott.ssa Chiara Chiodini, in rappresentanza della Ragioniera Territoriale dello Stato di Bologna/Ferrara;

Con l'assistenza della Dott.ssa Anna Maria Frate, Segretario verbalizzante;
Uditi i Relatori, Dott. Alberto Rigoni e Dott. Antonino Carlo

RITENUTO IN FATTO

1. Con ordinanza in data 5 aprile 2024, prot. n. 6, acquisita da questa Sezione Regionale al prot. n. 1401 del 8 aprile 2024, il Prefetto della Provincia di Bologna ha conferito in reggenza al Viceprefetto aggiunto Dott.ssa Sabrina Tangredi l'incarico di Dirigente in posizione di Staff 2 – Area III "Applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio" per la durata di anno uno a decorrere dal 12 aprile 2024.

2. Con nota prot. n. 22031 del 3 maggio 2024, l'Ufficio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ragioneria Territoriale dello Stato di Bologna/Ferrara ha comunicato che il predetto provvedimento ha superato con esito positivo il riscontro preventivo amministrativo contabile e, di conseguenza, è stato registrato ai sensi del D. Lgs. n. 123 del 30 giugno 2011.

3. Con nota prot. n. 1940 del 2 maggio 2024 il Magistrato istruttore, oltre ad altri aspetti problematici del provvedimento (che saranno esaminati dal Collegio nel proseguo), ha rilevato profili di dubbia legittimità sui quali ha chiesto all'Amministrazione di controdedurre. Nel foglio di rilievo ci si è soffermati sul ricorso all'istituto della reggenza. In questo quadro, pur prendendo atto del "nulla osta" ministeriale al conferimento del suddetto incarico di reggenza, l'Ufficio di controllo, sulla scorta dell'attestato orientamento giurisprudenziale (fatto proprio dal Ministero dell'interno, cfr. da ultimo, la circolare prot. n. 16868 del 16 marzo 2021), ha richiamato le plurime indicazioni circa l'eccezionalità, la straordinarietà e la temporaneità del ricorso a tale strumento organizzativo, indicazioni più volte partecipate alle Prefetture, anche di recente.

Peraltro, come si esporrà subito dopo, l'Ufficio di controllo della Sezione, nel 2023, nel contesto di una analoga richiesta di visto per il conferimento della "reggenza" avanzata per la stessa Dirigente, aveva già allora avvertito la stessa Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Bologna della palese asimmetria con i caratteri giuridici della reggenza conferita ponendo l'accento non solo sui (ripetuti) elementi strutturali dell'istituto (eccezionalità, straordinarietà, temporaneità) ma anche sul profilo (che non è di poco momento) della dissonanza del provvedimento con il principio di rotazione degli incarichi.

Si evidenziano di seguito le criticità poste in evidenza nel corso dell'istruttoria.

In primo luogo, è stato evidenziato come l'ordinanza prefettizia in esame sia palesemente disallineata con i vincoli imposti dalle circolari ministeriali (da ultimo, con la recente circolare prot. n. 16868 del 16 marzo 2021) trattandosi di un incarico che si intende nuovamente prorogare per la terza volta (in sostanza, per il quarto anno consecutivo) a fronte delle chiare direttive ministeriali (costanti sul punto) per le quali la reggenza può essere consentita – al massimo – per un anno eventualmente prorogabile per un analogo periodo.

Tenuto conto dei precedenti giurisprudenziali (anche di questa Sezione regionale di controllo), quindi, il Magistrato istruttore ha esortato la Prefettura a manifestare più specificamente i motivi alla base dell'atto, ponendo cura di non utilizzare formule c.d. *di stile*, in modo da potere per questa via rielaborare e sorreggere compiutamente il generico e insufficiente apparato motivazionale dell'ordinanza prefettizia in commento.

In secondo luogo, si è sottolineato come con la nota prot. n. 2758 del 26 giugno 2023 questa Sezione regionale di controllo, pur ammettendo a visto e conseguente registrazione il decreto con il quale la medesima Amministrazione conferiva alla stessa Dirigente prefettizia l'incarico in questione, appunto, per il 2023, ammoniva la Prefettura – Ufficio territoriale di Governo al rispetto del principio di rotazione e, di conseguenza, a porre in essere per il futuro le misure organizzative necessarie per assicurare che l'esercizio dell'attività amministrativa dell'Area dirigenziale in questione fosse conforme al principio suindicato. Anche di questo aspetto nell'ordinanza prefettizia non si fa cenno.

4. Con nota prot. n. 61702 del 20 maggio 2024, il Prefetto di Bologna ha fornito riscontro al richiamato rilievo.

Sinteticamente, ha rappresentato la generale grave carenza di personale della carriera prefettizia, più volte segnalata al Ministero dell'interno, specificando che presso il proprio ufficio prestano servizio solo cinque dirigenti della carriera prefettizia (tre dirigenti con qualifica di Viceprefetto e due con qualifica di Viceprefetto Aggiunto) a fronte di un organico di nove posizioni di Viceprefetto e cinque posizioni di Viceprefetto aggiunto. Ha dichiarato l'impossibilità di predisporre qualunque piano di rotazione degli incarichi di funzione motivando in ordine al pregiudizio che l'azione amministrativa subirebbe in termini di caduta di efficacia ed efficienza. Ha evidenziato che attualmente risultano prive di dirigenti quattro aree funzionali ed ha ribadito che il Ministero dell'interno ha concesso in data 29 marzo 2024 il proprio "nulla osta" al conferimento dell'incarico di reggenza di che trattassi.

5. Il Magistrato istruttore, alla luce del complesso delle acquisizioni documentali e delle argomentazioni svolte, ritenendo che il provvedimento prefettizio presenti profili di potenziale illegittimità, con nota prot. n. 2497 del 4 giugno 2024, ha rimesso gli atti al Consigliere delegato per il controllo di legittimità degli atti di questa Sezione regionale di controllo per le valutazioni di competenza e per la proposta da formulare al Presidente di questa medesima Sezione regionale di controllo di deferimento della questione al Collegio, previa convocazione dell'Adunanza pubblica nell'ambito della quale condurre il contraddittorio di rito con l'Amministrazione e la Ragioneria Territoriale dello Stato di Bologna.

6. Il Consigliere delegato, concordando con le prospettazioni del Magistrato istruttore, ha chiesto con la nota n. 2503 del 5 giugno 2024

al Presidente della Sezione regionale di controllo il deferimento del provvedimento di che trattasi per l'esame collegiale.

7. Il Presidente della Sezione regionale di controllo con ordinanza prot. n. 24 del 5 giugno 2024 ha convocato il Collegio disponendo la notificazione della predetta ordinanza (congiuntamente alla relazione istruttoria ed alle annotazioni del Consigliere delegato) alla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Bologna ed alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Bologna/Ferrara, concedendo termine per le ore 11 dell'11 giugno 2024 per il deposito di memorie ed ha convocato in pubblica adunanza la Sezione ai fini dell'instaurazione del contraddittorio.

8. La Prefettura – Ufficio territoriale del Governo ha fatto pervenire – nei termini – una memoria prot. n. 70915 del 11 giugno 2024, i cui contenuti non aggiungono sostanzialmente nulla al quadro formulato.

9. All'adunanza pubblica del 12 giugno 2024, sono intervenuti il Viceprefetto Dott.ssa Anna Pavone, Vicario della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Bologna, in rappresentanza del Prefetto della Provincia di Bologna, la Dott.ssa Katiuscia Garifo e la Dott.ssa Chiara Chiodini, in rappresentanza della Ragioneria Territoriale dello Stato di Bologna/Ferrara;

Nel corso dell'adunanza pubblica:

il Consigliere Rigoni ha illustrato i termini della questione;

-di seguito, è intervenuta, per la Prefettura di Bologna, la dott.ssa Anna Pavone, che, preliminarmente, si è soffermata su un errore materiale concernente il protocollo prefettizio del provvedimento oggetto dell'odierna valutazione (si tratta del prot. n. 44811) che viene indicato nella relazione del Magistrato istruttore e riprodotto nell'ordinanza di fissazione dell'Adunanza pubblica. Un errore materiale in cui incorre, però, la stessa Prefettura – Ufficio territoriale del Governo che nella memoria in argomento riproduce, nell'ultimo capoverso della citata memoria, lo stesso numero di protocollo (n. 44811) indicato negli atti magistratuali richiamati; successivamente la predetta Dirigente, ripercorrendo i contenuti della memoria di cui sopra, ha evidenziato, in particolare, le gravissime carenze di organico che, di fatto, non permettono la copertura in titolarità dei posti di funzione previsti per la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Bologna; ha confermato come non venga ravvisata dalla medesima Amministrazione la percorribilità di altre soluzioni organizzative diverse dalla reggenza (la delega di firma nella memoria viene ritenuta "*. . . del tutto eccentrica rispetto al quadro normativo vigente, in quanto non prevista tra le*

modalità di copertura dei posti di funzione vacanti . . . "). Sottolinea la difficoltà di attuare il principio di rotazione che, secondo le prospettazioni dell'Amministrazione, dovrebbe essere bilanciato con la reggenza in ragione del fatto che questo istituto attua pienamente il principio di continuità amministrativa, entrambi espressione (reggenza e principio di rotazione) del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. Paventa ". . . vuoti di potere e forzate stasi nel perseguimento dell'interesse pubblico in ambiti cruciali . . . "delle funzioni affidate al Prefetto qualora non si addivenisse alla reggenza perché, si sostiene, ". . . queste materie resterebbero prive di gestione, con un sicuro e irreparabile danno all'interesse pubblico e al buon andamento dei singoli uffici . . . "; conclusivamente, la Vice Prefetto Vicario si riporta integralmente alla memoria;

-il Magistrato istruttore, dott. Carlo, ha puntualizzato alcuni aspetti in ordine all'istruttoria;

-la Dott.ssa Katuscia Garifo e la Dott.ssa Chiara Chiodini della Ragioneria Territoriale dello Stato di Bologna/Ferrara si riportano ai contenuti di cui alla memoria illustrativa acquisita da questa Sezione al prot. n. 2449 del 11 giugno 2024.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'ordinanza prefettizia prot. n. 6 del 5 aprile 2024, acquisita al prot. n. 1401 data 8 aprile 2024, con la quale il Prefetto della Provincia di Bologna ha conferito, in temporanea reggenza, al Viceprefetto aggiunto, Dott.ssa Sabrina Tangredi (a decorrere dal 12 aprile 2024), l'incarico di Dirigente in posizione di Staff 2 Area III "Applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio".

2. In via preliminare, il Collegio evidenzia come l'odierna questione, sulla quale è chiamato a pronunciarsi, è ben nota per essere stata oggetto di una recente pronuncia di questa Sezione di controllo (del. n. 26/2024) nel contesto della quale è stato approfondito il tema delle "reggenze prefettizie".

3. L'esame del provvedimento prefettizio con il quale viene conferito l'incarico in reggenza alla Viceprefetto aggiunto Dott.ssa Sabrina Tangredi postula necessariamente l'avvio dall'inquadramento normativo e sistematico dell'istituto della reggenza.

Tale prospettazione, per maggiore chiarezza espositiva, sarà svolta tracciando le coordinate generali dell'istituto visto nella sua dimensione generale e nella specifica applicazione che il Ministero dell'interno ne fa per gli Uffici periferici.

3.1. La reggenza trova una scarsa regolamentazione nell'art. 20 del d.P.R. n. 266/1987 dove, nel disciplinare le funzioni che possono essere espletate dal personale *"appartenente alla nona qualifica funzionale"*, stabilisce che lo stesso possa essere applicato per la *"reggenza dell'ufficio in attesa della destinazione del dirigente titolare"*.

L'istituto della reggenza non è espressamente regolato dal D. Lgs. n. 139 del 2000.

L'art. 10 del citato D. Lgs. n. 139/2000, si limita a prevedere la sola *"provvisoria sostituzione del titolare in caso di assenza o di impedimento"* e l'art. 17 del medesimo testo legislativo, in materia di formazione della Commissione per la progressione in carriera, per il biennio di operatività della Commissione, contempla l'ipotesi della *"... sostituzione del viceprefetto che al momento della nomina a componente della commissione esercita le funzioni vicarie presso un ufficio territoriale del governo, si provvede mediante affidamento interinale dell'incarico ad altro viceprefetto"*.

Pertanto, nella ricostruzione dell'istituto, si dovrà necessariamente far ricorso ai principi generali del pubblico impiego contenuti nel D. Lgs. n. 165/2001, cui rimanda lo stesso D. Lgs. n. 139/2000.

Già dalla mera lettura dell'art. 20 del d. P. R. n. 266/1987 emerge come uno dei caratteri centrali dell'istituto in commento sia la sua temporaneità.

Sul ricorso alla reggenza (verticale o orizzontale) si è formato un granitico orientamento restrittivo della giurisprudenza, sia della Corte di Cassazione (*ex multis*, Cass. civ. Sez. lavoro, ord. n. 9423/2023; Cass. civ., Sez. lavoro, ord. n. 10030/2021; Cass. civ., Sez. lavoro, ord. n. 31400/2019; Cass. civ., Sez. lavoro, sent. n. 3317/2018), sia da parte di questa Corte (cfr. Corte dei conti, Sez. centr. del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche, del. SCCLEG/23/2013/PREV che richiama Sez. reg. di controllo per la Calabria, del. n. 7/2003, Sez. reg. di controllo per l'Abruzzo, del. n. 12/2005, Sez. reg. di controllo per il Molise del. n. 120/2012, Sez. reg. di controllo per le Marche, del. n. 61/2013, nonché l'orientamento espresso dalla Sezione centrale del controllo di legittimità, con delibere n. 5/2003 e n. 7/2009; ma ancora, Sez. reg. di controllo per la Puglia,

del. n. 107/2015; Sez. reg. di controllo per la Regione Siciliana, nn. 156, 157, 158/2017; Sez. reg. di controllo per il Lazio, del. n. 10/2018; Sez. reg. di controllo della Regione Friuli-Venezia Giulia, del. FVG/20/2018/PREV; Sez. reg. di controllo per la Liguria, del. n. 25/2020/PREV; Sez. reg. di controllo per le Marche, del. n. 114/2023; Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. nn. 61, 62, 63/2023; *id.*, del. n. 14/2024 e, da ultimo, Sez. reg. di controllo per il Piemonte del. n. 124/2024/SRCPIE/PREV e del n. 125/2024/SRCPIE/PREV).

Di recente, anche se per profili non del tutto sovrapponibili al tema che ci occupa, anche il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che la reiterazione di incarichi dirigenziali (in quel caso a funzionari privi della relativa qualifica dirigenziale) potrebbe consolidare una prassi elusiva dell'art. 97 Cost.

Il Supremo Consesso amministrativo conclude anche accogliendo una domanda risarcitoria, condannando la Pubblica Amministrazione resistente (cfr. Cons. di Stato, Sez. VII, sent. n. 10627/2023; in senso conforme, Corte cost., sent. n. 37/2015; Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 4641/2015; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, sent. n. 6884/2011).

Il Collegio ritiene utile richiamare anche gli orientamenti della Giustizia amministrativa perché tali pronunciamenti completano il quadro d'insieme laddove - soprattutto - richiamano l'obbligo dell'Amministrazione volto ad assicurare il buon andamento e, quindi, a svolgere una ricognizione delle proprie esigenze assunzionali e a programmare i concorsi in modo di assorbire nel minor tempo possibile le scoperture di organico¹.

La giurisprudenza, pertanto, ha ormai consolidato il proprio orientamento sulla reggenza, orientamento fondato sui caratteri di eccezionalità, straordinarietà e di limitatezza temporale e ravvisando come l'istituto sia ontologicamente estraneo alla fisiologia dell'organizzazione amministrativa, come tale, inidoneo a sopperire alla carenza di

¹ Di recente il Ministero dell'interno ha avviato due procedure di reclutamento: a) Concorso pubblico per titoli ed esami, a 200 posti per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, indetto decreto ministeriale 8 novembre 2019; con decreto ministeriale 18 agosto 2023 i vincitori del concorso sono stati nominati in servizio, a decorrere dal 18 settembre 2023.

b) Concorso pubblico, per titoli ed esami, a 180 posti per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, indetto con decreto ministeriale numero 2715 del 22 dicembre 2021 le cui prove scritte sono state svolte dal 23 al 27 ottobre 2023.

Ulteriori richieste di autorizzazione a bandire procedure per la carriera prefettizia (58 unità per il 2024 e 72 unità per il 2025) sono indicate per Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO 2024-2026).

Si veda anche l'art. 1, c. 352 e c. 353, della L. n. 213 del 2023.

personale, a maggior ragione se tale carenza è conosciuta ed è del tutto prevedibile.

In linea con tale prospettazione, la giurisprudenza ha avuto modo anche di precisare come il ricorso alla reggenza può ammettersi solo *"... per un periodo temporalmente limitato, onde evitare che il venir meno della titolarità di un organo, dovuto a cause imprevedibili, possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa ed il perseguimento degli interessi pubblici affidati all'Amministrazione"* (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Liguria, del. n. 25/2020; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per le Marche, del. n. 10/2020; *id.*, del. n. 114/2023, che, ulteriormente approfondendo, richiama Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Lazio, del. n. 10/2018 e precedenti ivi indicati).

Al riguardo, è stato anche sottolineato che la reggenza può essere *"consentita ... solo allorquando sia stato aperto il procedimento di copertura del posto vacante e nei limiti di tempo ordinariamente previsti per tale copertura"* (Cass., Sez. lav., 7 gennaio 2009, n. 54).

A corollario di tali principi, la giurisprudenza ha aggiunto un ulteriore elemento: il ricorso alla reggenza (specie se reiterato) deve essere l'unico strumento possibile per garantire la continuità amministrativa.

Vale a dire che, pur in presenza di ampie carenze di personale, deve riscontrarsi l'impossibilità di ricorrere ad altre idonee soluzioni organizzative (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, del. n. 107/2015).

3.2. Coerentemente con il consolidato orientamento giurisprudenziale come sopra illustrato, il Ministero dell'interno (e a più riprese, v. circ. n. 35/2013, n. 25/2014, n. 35 del 2017, prot. n. 16968 del 16 marzo 2021), ha dettato direttive in merito agli incarichi di reggenza; in questo quadro ha ripetutamente disposto che ad ogni singolo funzionario non possa essere conferito più di un incarico di reggenza ed ha espressamente (e continuamente) previsto che i posti di funzione che risultino privi del titolare possano essere conferiti mediante reggenza per una durata che potrà essere al massimo pari ad un anno eventualmente prorogabile per un analogo periodo.

In particolare, nel 2021, è intervenuta la circolare prot. n. 19046 che, ribadendo i contenuti delle precedenti direttive, testualmente impone *"I posti di funzione che, a seguito della procedura di interpello, risultino privi di titolare, anche per situazioni di rilevante scopertura di organico, possono essere conferiti avvalendosi dell'istituto della reggenza. A tal*

riguardo, si evidenzia che sarà possibile conferire l'incarico per un anno, eventualmente prorogabile per analogo periodo, mentre non sarà possibile conferire a ciascun funzionario più di un incarico a titolo di reggenza ovvero attribuire un incarico da viceprefetto aggiunto ad un viceprefetto, salvo eventuali eccezioni espressamente autorizzate dalla Direzione centrale del personale dell'amministrazione civile di questo Dipartimento, a garanzia della continuità dell'azione amministrativa, in presenza di particolari esigenze di servizio".

Per quanto sopra, il Ministero dell'interno ha introdotto un sistema di regole interne di "auto vincolo" dello "strumento della reggenza", i cui lineamenti possono essere così ricostruiti:

1. la reggenza è una mera possibilità per far fronte alle deficienze organiche; non si esclude quindi il ricorso ad altri strumenti organizzativi;
2. non è possibile conferire a ciascun funzionario più di un incarico di reggenza;
3. non è possibile attribuire un incarico da viceprefetto aggiunto ad un viceprefetto;
4. è necessario procedere (prima del conferimento delle reggenze) alle procedure di interpello dei posti di funzione privi di titolare;
5. è possibile conferire l'incarico di reggenza per un anno;
6. eventualmente l'incarico di reggenza è prorogabile per un analogo periodo;
7. la Direzione centrale competente può espressamente autorizzare il conferimento al funzionario di più di una reggenza ovvero attribuire ad un viceprefetto un incarico inferiore. Tale conferimento è però autorizzato solo dalla Direzione centrale e solamente in presenza di particolari esigenze di servizio, esigenze che, evidentemente, non andranno espresse con stantie formule di stile ma esplicitate correttamente attraverso una chiara ed intellegibile motivazione.

3.3. Alla luce di quanto sopra prospettato, il Collegio intende soffermarsi sul "nulla osta" ministeriale e sulla sua collocazione nella ricostruzione complessiva delle "reggenze prefettizie" (tenuto conto del quadro che emerge dalle circolari ministeriali) giuridicamente compatibile con i più volte richiamati caratteri strutturali dell'istituto.

Per far ciò il punto di partenza sono le circolari ministeriali del 2013 e del 2014 (cfr. circ. n. 35/2013 e n. 25/2014) dove si fa riferimento (quale presunto elemento legittimante per il superamento dei vincoli relativi alle reggenze) alle *"specifiche e motivate esigenze dell'Amministrazione"*.

Nell'applicazione di tale assunto, la giurisprudenza a suo tempo ha chiaramente affermato che le circolari sopraindicate intendono solo far riferimento al conferimento dei nuovi posti di funzione ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti (cfr. sul punto, Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, del. n. 107/2015/PREV).

In sostanza, il nulla osta ministeriale – coerentemente con l'indeclinabile carattere temporaneo della reggenza – è finalizzato fondamentalmente a consentire la preposizione del funzionario prefettizio a diverse reggenze all'interno della medesima Prefettura ovvero ad attribuire ad un viceprefetto un incarico di viceprefetto aggiunto. E questo può avvenire in presenza di particolari ragioni di servizio (opportunamente motivate, quindi non facendo riferimento alla mera scopertura di organico, ancorché grave) e, si badi bene, sempre nel limite temporale di un anno, prorogabile per un altro anno.

Potrebbe rappresentarsi l'ipotesi straordinaria - e come tale irripetibile - di una proroga ulteriore nello stesso incarico oltre il biennio. Ma ciò – applicando i principi generali - necessita di un provvedimento specifico del Prefetto adeguatamente motivato e supportato da un altrettanto specifico nulla osta ministeriale che consenta a questa Corte di poter valutare – in punto di legittimità preventiva – che le prospettazioni svolte scongiurino la ricorrenza dell'eccesso di potere *sub specie* dell'elemento sintomatico della difformità (apodittica) rispetto alla circolare ministeriale.

È appena il caso di sottolineare che per provvedimento adeguatamente motivato si deve intendere una esposizione calata effettivamente nella realtà operativa di quella Prefettura – Ufficio territoriale del Governo, esposizione che, per completezza, accuratezza, precisione e articolazione dell'apparato motivazionale (evitando, quindi, le abusive e generiche formule convenzionali), consenta di superare (legittimamente) le "strette" delle stesse circolari ministeriali.

Si ribadisce che tale, complessiva, ricostruzione delle coordinate applicative delle "reggenze prefettizie", allo stato, è l'unica coerente con il quadro normativo e giurisprudenziale vigente laddove, ancora una volta, si ripete, è centrale la struttura complessiva della motivazione che deve essere posta a fondamento della decisione assunta.

3.4. Il Collegio ha già avuto già modo di stigmatizzare la prassi instaurata dall'Amministrazione, che si incentra sull'erroneo convincimento che il "nulla osta" sia elemento per sé stesso vincolante ai fini della legittimità del provvedimento di reggenza.

Il nullaosta non rileva - per ciò solo - sotto il profilo della valutazione preventiva di legittimità del provvedimento di reggenza.

Giova rammentare, che, per converso, il nullaosta (anch'esso oramai laconicamente stereotipato), di fatto, si è tramutato - nell'idea dell'Amministrazione erroneamente ancorata a prassi permissive- in una sorta di autorizzazione sostanzialmente scontata e del tutto generalizzata volta, fondamentalmente, al superamento meramente formale delle circolari che lo stesso Ministero ha nel tempo emanato sul tema delle reggenze.

L'apposizione del "nulla osta" dell'Amministrazione centrale concerne la verifica delle speciali condizioni di fatto e di diritto che legittimano il ricorso alla reggenza nei termini sopra richiamati la cui "apposizione", a seguito della (motivata) richiesta del Prefetto, rimuove gli ostacoli (interni) che circondano l'operatività concreta dell'istituto.

Vista da un'altra angolatura, la richiesta di nulla osta è una condivisione di una anomalia organizzativa e di compartecipazione - anche sul piano delle responsabilità - dei massimi livelli dell'Amministrazione ad una scelta emergenziale giustificata dall'esigenza di garantire la continuità dell'azione amministrativa.

Solo questa lettura è del tutto coerente con i più volte richiamati caratteri di eccezionalità, straordinarietà, temporaneità che caratterizzano la reggenza.

In sostanza, il nullaosta permette all'Amministrazione centrale di eseguire una sorta di "controllo interno" circa la ricorrenza delle condizioni necessarie per la reggenza e, nel contempo, consente l'acquisizione delle informazioni necessarie per la successiva soluzione delle necessità di personale dirigenziale anche attraverso gli opportuni strumenti programmatori.

4. Tratteggiati così i lineamenti giuridicamente vincolanti dell'istituto della reggenza e, nello specifico, di come la reggenza debba operare in ambito prefettizio, prima di procedere alla valutazione dell'ordinanza prefettizia oggetto dell'odierno scrutinio, la Sezione, conformemente al consolidato orientamento della giurisprudenza come sopra richiamato, non può non soffermarsi sulla (inammissibile) connotazione strutturale che l'istituto ha ormai assunto nella Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Bologna e, si deve dire, nell'organizzazione periferica degli altri uffici prefettizi di questa regione.

Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza emerge con chiarezza un ontologico limite della reggenza: il ricorso a tale

straordinario strumento non può essere utilizzato come se fosse uno strumento ordinario di copertura dei posti in organico (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Liguria, del. n. 25/2020/PREV; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per le Marche, del. n.114/2023/PREV, Corte dei conti, Sez. reg. di controllo Piemonte, del. n. 124/2024PREV, Id., del, n. 125/2024/PREV).

Detto in altri termini *"le disfunzioni organizzative non consentono un indefinito ricorso alla procedura di reggenza"* (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. n. 63/2023/PREV).

Il provvedimento oggetto del presente giudizio preventivo di legittimità è solo un esempio di una situazione che riguarda, come appena detto, gli uffici periferici prefettizi della regione, in cui ricorrono reggenze che si ripetono con ineluttabile cadenza, protraendosi da anni in dispregio ai descritti principi di eccezionalità o straordinarietà, per non parlare della temporaneità del ricorso all'istituto.

La giurisprudenza, come già ripetuto, in molteplici occasioni, ha perspicuamente avuto modo di evidenziare come la reggenza non possa essere considerata uno strumento idoneo a sopperire alle carenze di organico e che, di conseguenza, possa tradursi in una misura ordinaria di copertura dei posti di funzione vacanti (Corte dei conti, Sez. centr. del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche, del. n. 23/2013; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Lazio, del. n. 10/2018; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per le Marche, del. n. 10/2020).

Già nel 2013 (cfr. del. n. 23/2013 richiamata appena sopra), a pochi anni dall'entrata in vigore della riforma della carriera prefettizia, questa Corte in sede centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche aveva avuto modo di rilevare *"... la circostanza che le gravi scoperture di organico riscontrabili (nella Prefettura interessata, n.d.r.)... sarebbero la diretta conseguenza della totale assenza di adeguati atti di riorganizzazione dell'amministrazione periferica da parte del Ministero dell'Interno, atti tanto più necessari in considerazione dei rigidi vincoli di finanza pubblica che impediscono il ricorso a nuove assunzioni...".* Tuttavia, ha osservato la Sezione centrale, *"gli obiettivi posti dai provvedimenti normativi sulla spending review costituiscono vincoli di finanza pubblica che, più in generale, spostano i processi riorganizzativi delle pubbliche amministrazioni dal piano delle norme di azione a quello delle norme di relazione: con ciò concorrendo i processi riorganizzativi, anche sul versante della legittimità*

in senso sostanziale, e non solo su quello dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia, al buon andamento della Pubblica Amministrazione".

Ancora, sempre ad avviso della Sezione centrale, "il rinnovato contesto delineato dal processo di spending review" avrebbe postulato processi di riqualificazione della spesa e di riduzione della stessa in termini essenzialmente di spesa corrente, nonché "interventi di efficientamento delle pubbliche amministrazioni idonei a ridurre il grado di rigidità della spesa".

Di qui la previsione di misure di contenimento della spesa (riduzione degli organici, riduzione delle spese di personale, blocco del *turn over*) tutte finalizzate alla realizzazione di precisi obiettivi di finanza pubblica, vincolanti in ragione dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

In altri termini, "i processi riorganizzativi interni delle pubbliche amministrazioni, se un tempo si muovevano in uno spazio sostanzialmente estraneo all'intervento del legislatore e come tali impermeabili alle valutazioni sul piano della legittimità, ora i vincoli di finanza pubblica correlati alle misure di contenimento della spesa spostano i processi medesimi dal piano delle scelte insindacabili nel merito a quello del corretto esercizio della discrezionalità amministrativa".

In tal senso, ammonisce la giurisprudenza, *"Non può infine non considerarsi sul piano generale che le carenze di organico ripetutamente addotte a giustificazione dall'Amministrazione richiedono opportuni atti di riorganizzazione, da adottare anche a livello centrale su impulso periferico: questa Corte ha già osservato, seppure in altre realtà regionali, che la costante discrasia tra dotazione organica e consistenza numerica dei vice prefetti e vice prefetti aggiunti, stanti i rigidi vincoli di finanza pubblica che ostano a nuove assunzioni, postula una efficiente revisione degli assetti organizzativi in parola non ulteriormente procrastinabile proprio per ottimizzare le scarse risorse di personale disponibili"* (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Lazio, del. n. 10/2018 che richiama Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Molise, del. n. 120/2012).

Il Collegio concorda con l'attestato orientamento della giurisprudenza di questa Corte che sul punto, ulteriormente, afferma ". . . occorre rilevare come le carenze di organico che sono alla base della soluzione predisposta dall'amministrazione nel caso di specie sono la diretta conseguenza dell'evidente assenza di opportuni atti di riorganizzazione dell'amministrazione periferica, da parte del Ministero dell'Interno. . . Per

tal motivo, si sottolinea l'assoluta necessità che siano effettuate le opportune segnalazioni a livello centrale, affinché vengano adottate soluzioni organizzative più efficienti ed economiche, quali l'accorpamento di più Aree in capo ad un unico dirigente" (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Campania, del. n. 356/2016).

Come già rimarcato (v. del. n. 26/2024 di questa Sezione) la figura della reggenza è divenuta, nell'attuazione delle politiche del personale dell'Amministrazione dell'interno, uno strumento ordinario di gestione degli uffici in antitesi ai caratteri di temporaneità, eccezionalità e straordinarietà pur in presenza delle possibilità conferite dal legislatore di rendere la dimensione strutturale delle Prefetture (e degli Uffici centrali) maggiormente flessibile, adattabile concretamente rispetto alle situazioni emergenti (cfr. art. 10, c. 2, D. Lgs. n. 139/2000).

Segnali diversi vengono dalle procedure concorsuali definite o in corso di definizione che immetteranno nella dimensione organizzativa delle strutture degli uffici nuovi dirigenti prefettizi ma che consentiranno di coprire, però, solo parzialmente le enormi scoperture di organico (nella memoria della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Bologna si indica una copertura pari al 64,2% dei posti previsti in organico).

Ora, la Corte non può ingerirsi nelle scelte discrezionali dell'Amministrazione che restano naturalmente riservate alla stessa per il rispetto del principio della separazione dei poteri, principio su cui si basa lo stesso disegno costituzionale dell'equilibrio tra i Poteri dello Stato. Ma, allo stesso tempo, il Collegio non può esimersi dall'avvertire come, considerati "i numeri", si possa ragionevolmente affermare che l'incremento di organico previsto con l'inserimento dei nuovi dirigenti prefettizi possa solo alleviare (peraltro in modo molto parziale) la grave situazione organica della Prefettura di Bologna (e, specularmente, si ha motivo di ritenere, delle altre Prefetture della regione) e che, di conseguenza, si dovrebbero avviare serie riflessioni sulla stessa compatibilità delle strutture periferiche dell'Amministrazione dell'interno (sotto il profilo dei lineamenti organizzativi) con i principi di economicità, efficienza ed efficacia.

È di tutta evidenza, infatti, che proprio la costante reiterazione delle reggenze intervenuta in questi decenni mette in luce, da un lato, la scarsa effettività delle riforme organizzative previste a partire dal 2000 e sulle quali non hanno sostanzialmente inciso – allo stato dei fatti – i provvedimenti ministeriali riorganizzativi del 2020. Per altro verso, il fenomeno della proroga senza soluzione di continuità delle reggenze

costituisce un indicatore evidentissimo del "sovradimensionamento" stesso dell'organizzazione che avrebbe già dovuto imporre una profonda e decisa revisione degli organici dei dirigenti prefettizi.

Restano, quindi, attuali e fondati i moniti svolti a più riprese dalla giurisprudenza contabile così come sopra riportati.

5. Delineato così lo scenario giuridico e le coordinate ermeneutiche di riferimento, la Sezione può passare allo scrutinio del provvedimento prefettizio sottoposto a controllo preventivo di legittimità.

5.1. L'ordinanza prefettizia n. 6 del 5 aprile 2024 è affetta da plurimi profili di illegittimità che di seguito si illustreranno.

5.2. In via preliminare, il Collegio ha accertato che il provvedimento prefettizio in argomento è pervenuto al protocollo della Sezione il 5 aprile 2024, protocollato in ingresso l'8 aprile con n. 1401, e che nell'ordinanza in esame la decorrenza degli effetti è indicata *" . . . dal 12 aprile 2024 fino all'11 aprile 2025 . . . "*.

Si rileva preliminarmente, in questo contesto, che un lasso di tempo di soli sette giorni tra la trasmissione del provvedimento e la decorrenza dello stesso rende di fatto impossibile, come verrà di seguito spiegato, l'esercizio del controllo sia di regolarità contabile affidato alla Ragioneria Territoriale dello Stato, sia preventivo di legittimità riconducibile ai profili costituzionali ex art. 100 Cost. da parte della Corte dei conti.

La stessa Ragioneria Territoriale dello Stato ha manifestato l'auspicio che l'Amministrazione trasmetta i provvedimenti di che trattasi *con " . . . tempi congrui a quelli del controllo e comunque utili ad apportare eventuali modifiche che possano rendersi necessarie"* (cfr. nota prot. n. n. 2449 del 11 giugno 2024).

Il Giudicante rileva inoltre che, pur nella notoria carenza di organico, la Prefettura ha informato il Ministero dell'interno *" . . . in merito all'adozione del provvedimento di proroga dell'incarico alla Dott.ssa Tangredi . . . "* solo il 27 marzo 2024 (il precedente provvedimento di incarico di reggenza era stato conferito, per un anno, a decorrere dal 4 aprile 2023) rappresentando, contestualmente, la necessità della copertura del posto in vista delle *" . . . prossime assegnazioni di nuovi Viceprefetti aggiunti e delle prossime procedure di mobilità"*.

I tempi con i quali la Prefettura ha avviato l'interlocuzione con il Ministero dell'interno è un altro, inequivocabile, tangibile segno dell'erroneo convincimento maturato dai vertici della Prefettura di Bologna circa l'inevitabile carattere strutturale della reggenza.

È necessario, quindi, svolgere alcune considerazioni sui tempi attraverso i quali deve svolgersi il controllo preventivo di legittimità

La Sezione rammenta che l'apposizione del visto (e la conseguente registrazione) non si configura come elemento costitutivo del provvedimento ma è un atto autonomo che incide sul piano dell'efficacia del provvedimento medesimo. Come rilevato dalla consolidata giurisprudenza, il visto ha natura dichiarativa e non già costitutiva; in questo quadro, pur non in grado di sanare eventuali vizi di cui l'atto potrebbe essere affetto (e rilevabili solo nel momento in cui opera sul terreno relazionale e concreto), ne accerta la legittimità in chiave meramente preliminare rendendo così "eseguibile" il provvedimento che così diviene efficace sin dalla data della sua emanazione (art. 19 del R. D. 18 novembre 1923, n. 2440; art. 117 del R. D. 23 maggio 1924, n. 827).

A tal riguardo, la giurisprudenza di questa Corte, in una decisione risalente ma che ancora oggi costituisce una "pietra miliare" del controllo preventivo di legittimità, ha avuto modo di precisare che *"... il controllo preventivo – è appena il caso di ricordare – (che) è parte essenziale della procedura per l'emanazione di un atto non solo valido, ma anche efficace"* (Corte dei conti, Sez. centr. di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, del. n. 10/2009).

Il Collegio fa proprio, in questo quadro, l'orientamento della giurisprudenza laddove si afferma che "L'atto sottoposto a controllo preventivo di legittimità, quindi, deve sempre pervenire alla competente Sezione regionale di controllo non solo prima del termine iniziale di decorrenza dell'atto stesso, ma con un anticipo sufficiente (indicativamente 30 giorni) a consentire l'esame dell'atto da controllare nei tempi previsti dalla legge, anche in considerazione delle conseguenze che potrebbero derivare dalla mancata registrazione dell'atto stesso. Far pervenire l'atto da esaminare all'Ufficio di controllo in data successiva alla decorrenza prevista o, comunque, con un anticipo non sufficiente non è coerente con la funzione stessa del controllo preventivo di legittimità e non può essere giustificato . . . "(ex multis, Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, del. 107/2015/PREV; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. n. 63/2023/PREV).

In tale ottica, pur nella richiamata osservanza del principio di separazione dei poteri e della sfera di discrezionalità dell'amministrazione procedente, è appena il caso di sottolineare come l'osservanza dei tempi potrebbe consentire un "dialogo" costruttivo tra la stessa Amministrazione e la

Corte nel superiore interesse della Legge (e dei valori costituzionali sottesi al richiamato art. 97 Cost.), per esempio attivando lo stesso potere di autotutela (e di ritiro dell'atto) in esito ai rilievi istruttori ed ". . . eventualmente provvedere ad un nuovo esercizio del potere di amministrativo conforme ai rilievi formulati in sede di controllo" (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. 63/2023/PREV che richiama Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, del. 118/2015/PREV).

5.3. Maggiori problemi si riscontrano con riferimento al fatto che, secondo quanto riportato nel sito istituzionale della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Bologna, nella pagina dedicata all'assetto dirigenziale (aggiornata al 13 giugno 2024) si riporta già la preposizione all'incarico di reggenza (dandone per scontata la piena operatività o, meglio, inducendo a credere che la reggenza sia pienamente efficace) sulla base di un provvedimento che, invece, è in corso di controllo preventivo di legittimità.

Il Giudicante ricorda che, in attesa del visto della Corte dei conti, il provvedimento – salvo ipotesi del tutto eccezionali o nei casi previsti espressamente dalla legge – non deve essere posto in esecuzione, con il corollario (non trascurabile) che coloro che vi dessero esecuzione sarebbero esposti alle responsabilità derivanti dalla mancata apposizione del visto e della registrazione (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo della Regione Siciliana, n. 21/2009; id. per la Sicilia, del. n. 173/2017 PREV; id., del. n. 157/2017 PREV; più di recente, Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. n. 62/2023/PREV; id., del. n. 64/2023/PREV; id., del. n. 65/2023/PREV.).

La forma di pubblicità (da parte di un soggetto istituzionale e perciò qualificato) resa, appunto, dal sito istituzionale della Prefettura ingenera un affidamento circa la conclusione positiva della procedura di "visto e conseguente registrazione", mentre invece il medesimo provvedimento è in corso di registrazione presso la Corte dei conti al cui esito è connessa la piena efficacia nel panorama giuridico.

In più, come sostenuto dalla costante giurisprudenza sopra riportata, disporre (come nel caso che ci occupa in ragione di una possibile riconsiderazione considerata la stessa rimessione al Collegio) che il provvedimento sia portato ad esecuzione prima della decisione in merito al controllo preventivo di legittimità integra una condotta che (anche in una dimensione plurisoggettiva) potrebbe cagionare, nel caso di specie, un danno alle finanze pubbliche, nell'ottica della possibile paralisi di uffici

cui compete la regolazione di importanti provvedimenti con ricadute finanziarie di rilievo, ovvero dal punto di vista dell'invalidità di atti con effetti economici di rilievo.

La Sezione aderisce all'orientamento della giurisprudenza che, sul punto, ha avuto modo di affermare " . . . in considerazione della natura necessaria del controllo preventivo, l'atto non può essere posto in esecuzione prima che si concluda il procedimento di controllo, poiché manca del requisito dell'efficacia: ragion per cui coloro che gli dessero esecuzione prima dell'apposizione del visto se ne "assumono personalmente ogni responsabilità inerente e conseguente alla mancata registrazione" (cfr. Sez. Centrale di controllo, del. n. 10/2009). In particolare, ove in base all'atto fossero erogate somme di denaro a qualsivoglia titolo, le stesse devono considerarsi prive di causa e debbono essere ripetute (cfr. Sez. Contr. Lombardia, nn. 438 e 442/2007; Sez. Centrale di controllo, del. n. 10/2009). Mentre, in caso di ammissione al visto di legittimità, poiché quest'ultimo ha natura dichiarativa e non costitutiva, qualora sia già stata data esecuzione all'atto ma ne residui uno "spazio di efficacia futura", la declaratoria di legittimità è destinata ad incidere soltanto sulla residuale ma persistente efficacia dello stesso poiché il controllo è preventivo e, quindi, non dispone per il passato". Si aggiunge che ". . . il visto di legittimità è espressione di una funzione esterna di garanzia, che si inserisce al termine del procedimento amministrativo come "fase di efficacia" così realizzando il fine voluto dal legislatore di subordinare l'esecutività dell'atto alla dichiarazione accertativa della sua legittimità. Quanto, poi, alla portata del giudizio di legittimità, premesso che il controllo si svolge sul piano della mera legalità, i cui effetti procedurali si esauriscono nei rapporti con l'Amministrazione controllata, senza alcuna diretta incisione su posizioni soggettive, la Sezione ribadisce che detto giudizio investe solo ed esclusivamente l'atto oggetto dell'analisi di legittimità, restando nella esclusiva responsabilità dell'Amministrazione i comportamenti adottati (anche antecedentemente) in relazione al medesimo (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Veneto, del. n. 1/2022).

La Sezione non ritiene che le carenze in cui incorre l'Amministrazione, per quanto difficilmente giustificabili (in quanto palese espressione, a tacer d'altro, di superficialità amministrativa e scarsa attenzione istituzionale), conducano per ciò solo all'illegittimità del provvedimento per violazione di Legge.

Saranno i successivi e ben più gravi aspetti che si porranno in rilievo a connotare la radicale e irreversibile illegittimità del provvedimento in questione.

5.4. L'ordinanza prefettizia oggetto dell'odierna valutazione preventiva di legittimità è complessivamente modesta nella sua articolazione argomentativa ed è edificata sulla base di una motivazione carente, tautologica, erronea, inadeguata e generica.

Tanto è semplice e scontata la prospettazione posta alla base della motivazione del provvedimento della Prefettura che se ne può fare una rapida (e completa) sintesi in poche battute: poiché la situazione del personale non è mutata dal 2023, situazione caratterizzata da una gravissima carenza di organico, situazione che non permette neppure la predisposizione di un piano di rotazione degli incarichi, informato il Ministero dell'interno (nei tempi e con le modalità comunicative viste prima), si rende indispensabile, per garantire la continuità della gestione amministrativa, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa dell'Area dirigenziale in questione, il conferimento in reggenza dell'incarico alla Dirigente Tangredi.

Tutto qui. Una struttura in sostanza pseudo-motivazionale, basata su ripetitive clausole di stile, ben distante da quanto richiesto per giustificare il ricorso (addirittura) al quarto anno consecutivo della reggenza che, di per sé, è inammissibile in quanto apertamente dissonante con i criteri ministeriali e del tutto fuori linea con il corretto inquadramento dell'istituto della reggenza nei noti termini di straordinarietà, eccezionalità, e temporaneità descritti sopra. Peraltro, nel provvedimento non si ha nemmeno cura di indicare gli obiettivi da raggiungere da parte del Dirigente incaricato, in aperto contrasto con i criteri di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa pure invocati nel provvedimento.

Neppure le controdeduzioni fornite nella memoria (e ribadite in sede di audizione) consentono di introdurre degli elementi a sostegno della legittimità del provvedimento.

Al di là della illustrazione della carenza di organico, l'Amministrazione non prende in alcuna considerazione la possibilità di ricorrere ad altre soluzioni organizzative. Si rammenta, infatti, che la giurisprudenza ammette il ricorso alla reggenza (specie se reiterato) solo se si dimostri che l'istituto in argomento sia l'unico strumento possibile per garantire la continuità amministrativa.

Ancora una volta, si riporta la massima secondo la quale, pur in presenza di ampie carenze di personale, deve riscontrarsi l'impossibilità di ricorrere ad altre idonee soluzioni organizzative (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, del. n. 107/2015).

L'Amministrazione, a fronte della richiesta di valutazione in tale direzione (es. la delega di firma), sostiene apoditticamente che non vi sono ipotesi alternative alla reggenza; anzi la soluzione della delega di firma viene tacciata come ipotesi *"... del tutto eccentrica rispetto al quadro normativo vigente in quanto non prevista tra le modalità di "copertura" dei posti di funzione vacanti riservati ai dirigenti di livello non generale (Vice Prefetti e Vice Prefetti Aggiunti) del Corpo prefettizio"*.

A tacer d'altro, è plasticamente evidente come l'Amministrazione incorra in una intrinseca contraddizione, dimenticando che l'istituto della reggenza non è nemmeno previsto tra le modalità legislative di copertura dei posti di funzione dei dirigenti appartenenti al Corpo prefettizio.

Giova in questo quadro rammentare il gravissimo errore concettuale di intendere la circolare come fonte del diritto.

Come esposto precedentemente, l'unico strumento che il Legislatore ha previsto per la sostituzione del Dirigente prefettizio è quello disciplinato dall'art. 10, c. 1, del D. Lgs. n. 139/2000 che nemmeno è stato oggetto di valutazione *"... perché non sono rinvenibili altre formule organizzative alternative dalla reggenza"*, come vigorosamente affermato in sede di controdeduzioni orali da parte della rappresentante della Prefettura.

Le prospettazioni svolte dall'Amministrazione sono prive di qualsivoglia pregio giuridico.

Come evidenziato precedentemente, questo Ufficio di controllo ha più volte, nel corso degli anni, sollecitato la Prefettura di Bologna ad una maggiore riflessione ed una reale ponderazione delle scelte organizzative nel quadro di una visione sistematica e generale dell'ordinamento giuridico e degli strumenti che potenzialmente vengono offerti all'interprete come alternativa rispetto alla reggenza valorizzando anche qualche passaggio contenuto nella circolare n. 20/RU del 24 luglio 2014 del Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'interno (pag. 2 e pag. 3).

In tale circolare il Ministero dell'interno ha ipotizzato una soluzione diversa dalla reggenza nell'ipotesi della vacanza di uno specifico posto

di funzione dirigenziale ("dirigente di seconda fascia dell'Area I", non appartenente alla carriera prefettizia, preposto agli uffici cc. dd. finanziari e di contabilità), prescrivendo che al viceprefetto con funzioni vicarie siano conferite le deleghe per l'esercizio delle competenze dell'area di che trattasi.

Ora, prendendo spunto dall'indicazione ministeriale contenuta nella citata circolare, il Collegio rileva come non tutti gli "istituti organizzativi" possono essere traslati nella complessità ordinamentale del Ministero dell'interno.

Basterà al riguardo rammentare il principio della "specialità" delle funzioni della carriera prefettizia di cui all'art. 1 del citato D. Lgs. n. 139/2000 che, ad esempio, esclude il comando dall'esterno.

Ma è anche vero che il Dicastero, nella circolare citata, supera l'art. 4, c. 1, del D. Lgs. n. 139/2000 e prevede che un dirigente della carriera prefettizia possa, attraverso il meccanismo della delega, essere "applicato" nel contesto del proprio plesso organizzativo addirittura a tutt'altre incombenze, incombenze specifiche e connotate da una elevata tecnicità contabile che esulano dal novero delle competenze tipicamente prefettizie così come espressamente tratteggiate nella declaratoria delle funzioni di cui al D. M. 5 novembre 2020 recante "Posti di funzione di livello dirigenziale non generale, con la definizione dei relativi compiti, da attribuire ai viceprefetti ed ai viceprefetti aggiunti nell'ambito delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo".

L'opzione di che trattasi, infatti, si fonda, nella esposizione ministeriale, sulla riconduzione di tutte le responsabilità primarie al dirigente dell'ufficio (vale a dire al Prefetto) con la possibilità, appunto, della delega (di firma).

Come appena detto, non sfugge alla Sezione che l'operatività della delega sulla organizzazione dell'ufficio complessivamente inteso attraverso una ricostruzione così come prevista nella circolare avrebbe meritato una più attenta, approfondita e meditata riflessione giuridica (specie per le necessarie considerazioni sulla latitudine della riserva di legge relativa in merito all'organizzazione degli uffici).

In tal senso, a tacer d'altro, basterà, per quanto qui occorra, evidenziare che una simile direttiva non può essere contenuta, per le ricadute e l'innovatività delle sue prescrizioni, in alcuni brevi, stringati passaggi di una circolare dedicata alla regolamentazione delle "posizioni organizzative" volta, come emerge dalla mera lettura del testo, a limitare le ipotesi di contenzioso lavoristico relative all'attribuzione

illegittima di mansioni superiori del personale contrattualizzato di livello non dirigenziale dell'Amministrazione civile dell'interno (art. 52 del D. Lgs. n. 165/2001).

Tuttavia, tale soluzione, per quanto, come detto, susciti più di una perplessità nel caso concretamente tratteggiato dal Ministero dell'interno nella sua circolare, può rappresentare, invece, una delle applicazioni del principio di continuità amministrativa.

E pure in questo caso, la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo valorizza una tesi manifestamente priva di giuridico pregio sostenendo, nelle controdeduzioni scritte come la predetta circolare sia "*. . . rivolta alla gestione e al trattamento del personale contrattualizzato e non già al personale della carriera prefettizia*", evidenziando anche qui una palese contraddizione perché dimentica che quella direttiva, in realtà, coinvolge espressamente il Vice Prefetto Vicario nella preposizione alla direzione di un ufficio dirigenziale "non prefettoriale" e non perdendo per questo l'appartenenza al Corpo prefettizio.

Per quanto concerne la verifica della possibilità di attuare nell'organizzazione delle Prefetture altre formule organizzative "d'emergenza" in luogo della reggenza, la Sezione rammenta come la giurisprudenza amministrativa abbia da tempo delineato i caratteri della delega amministrativa.

Il Collegio, in via preliminare e per un inquadramento generale, rammenta come il fondamento legislativo della delega possa essere intanto individuato negli artt. 155 e 157 del d. P. R. n. 3/1957 e come la stessa debba trovare intrinseca coerenza con il principio della riserva (relativa) di legge di cui all'art. 97 Cost. e quindi nella scissione tra funzione di organizzazione e indirizzo politico - amministrativo.

In tale quadro, il Collegio ritiene utile ricorrere ad un recente pronunciamento del Consiglio di Stato che, con precisione ed esaustività, sostiene quanto segue.

" . . . 8.1. In via preliminare il collegio ritiene utile ricostruire il quadro normativo ed interpretativo in relazione all'istituto della delega amministrativa.

8.2. Per quanto d'interesse ai fini del presente gravame, si premette che la delegazione è un atto di natura organizzatoria da cui discende una forma indiretta di decentramento, la quale si traduce in un rapporto giuridico caratterizzato da una figura soggettiva (ente o organo delegante) - titolare di un determinato potere o di un complesso di poteri finalizzati alla cura di determinati interessi pubblici (funzione) - che

attribuisce ad altra figura soggettiva (delegato) con proprio atto (atto di delegazione o più semplicemente delega) l'esercizio del potere stesso, definendone eventualmente la durata, le modalità e gli obiettivi (Cons. Stato, sez. I, n. 561/2024).

8.3. La delegazione è interorganica, se riguarda organi della medesima amministrazione, mentre è intersoggettiva se concerne organi di differenti amministrazioni. La delegazione si distingue, inoltre, in delega di funzioni e delega di firma. Solo la prima conferisce il legittimo esercizio delegato di una competenza amministrativa, mentre la seconda realizza un mero decentramento burocratico, atteso che il delegato agisce come longa manus del delegante, senza esercitare in maniera autonoma e con assunzione di responsabilità poteri che rientrano nelle competenze amministrative allo stesso riservate (Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 2019, n.7418 e sez. III, 24 marzo 2015, n. 1573).

8.4. La delegazione presuppone: i) un'autorità titolare di un potere amministrativo o di un complesso di poteri (funzione) in base a una espressa attribuzione di legge; ii) una scelta organizzativa della predetta autorità motivata dalla necessità di un più corretto ed efficace esercizio dei poteri attribuiti, deconcentrando la decisione, al fine di renderla maggiormente rapida, aderente e funzionale alla cura degli interessi pubblici sottesi. Ciò vale soprattutto per le organizzazioni complesse e strutturate in forma accentuatamente gerarchica, le cui competenze sono accentrate al vertice; iii) un soggetto delegabile, in quanto fornito delle competenze necessarie o della posizione organica che consente di svolgere il potere delegato; iv) un rapporto di servizio od organico tra i due soggetti, per cui il delegante può pretendere l'adempimento del potere delegato ed esercitare un'attività di vigilanza e controllo sul suo esercizio.

8.5. L'attivazione della delegazione comporta: a) l'alterazione dell'esercizio delle competenze, solo se si tratta di delega di poteri o di funzioni (cosiddetta delega di funzioni); b) un differente sistema di responsabilità amministrativa in capo al soggetto delegato, che risponde personalmente e unicamente dell'atto adottato, in costanza di delega di funzioni (ferma restando l'eventuale culpa in vigilando o in eligendo del delegante), e solidalmente con l'autorità delegante, in caso di mera delega di firma; c) un differente regime di impugnabilità dell'atto delegato che, in caso di delega di funzioni, può anche non essere considerato atto definitivo, se adottato da autorità che non ricopre un ufficio dirigenziale generale, mentre normalmente è atto definitivo se

adottato con mera delega di firma, poiché la sua titolarità rimane in capo al delegante.

8.6. L'atto di delegazione è un atto unilaterale capace di produrre i propri effetti senza necessità di alcuna accettazione da parte del delegato, ha necessariamente forma scritta e può contenere la durata della delega, nonché istruzioni, criteri e obiettivi per l'esercizio del potere da parte del delegato (che hanno valore di direttive, la cui violazione potrà incidere sul rapporto tra delegante e delegato e, dunque, costituire un valido motivo per revocare la delega). La delega può sempre essere revocata dal delegante, preferibilmente nelle stesse forme previste per la sua adozione, ovvero – secondo la giurisprudenza – "anche implicitamente", allorquando vi sia l'esercizio diretto dell'atto del potere delegato. Al contrario, si ritiene che il delegante, in costanza di delega, non possa esercitare i poteri attribuiti, in quanto il delegato, "per effetto della delega e per il tempo in cui la delega è operante, è titolare di una legittimazione esclusiva".

8.7. Con riguardo agli elementi costitutivi dell'atto di delegazione, la Corte di cassazione ha sottolineato come "non appaia decisiva la modalità di attribuzione della delega che può essere conferita o con atto proprio o con ordine di servizio, purché venga indicato, unitamente alle ragioni della delega (ossia le cause che ne hanno resa necessaria l'adozione, quali carenza di personale, assenza, vacanza, malattia) il termine di validità e il nominativo del soggetto delegato" (Cass. civ., sez. trib. 21 ottobre 2015, n. 22803)" (Cons. di Stato, Sez. I, par. n. 814/2024).

Sottolinea ancora la giurisprudenza amministrativa, "La delega di firma, infatti, realizza un mero decentramento burocratico, poiché il delegato non esercita in modo autonomo e con assunzione di responsabilità poteri che rientrano nelle competenze amministrative riservate al delegante, ma agisce come sua longa manus ossia quale mero sostituto materiale del soggetto persona fisica titolare dell'organo cui è attribuita la competenza (cfr. ampiamente sulle differenze con la delegazione amministrativa, Cass. civ. sez. 5, 19 aprile 2019, n. 11013). Ne segue che un atto sottoscritto dal delegato alla firma è valido e produttivo di effetti – anche, come normalmente avviene, in mancanza di espresso conferimento di delega per la firma di quello specifico provvedimento – se il delegato sia interno al livello burocratico del quale il delegante è titolare, non potendosi immaginare una delega di firma conferita a persona di settore amministrativo diverso da quello del delegante. La

delega di firma, insomma, opera nell'ambito dell'organizzazione interna dell'ufficio per esigenze di buon andamento e di efficacia dell'azione amministrativa, che rischierebbe di essere meno spedita se ogni atto o provvedimento dovesse essere sottoposto alla firma del titolare dell'organo di vertice" (Cons. di Stato, Sez. V, sent. n. 7418/2019).

È di palmare evidenza, pertanto, il difetto di istruttoria in cui incorre la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo, che rende il provvedimento illegittimo per eccesso di potere.

5.5. Per rafforzare il legame tra reggenza e principio di continuità amministrativa e dimostrare, per questa via, la sostanziale impossibilità di osservare il principio di rotazione, l'Amministrazione, nella memoria in atti, si avventura in un tentativo – del tutto privo di giuridico pregio – di bilanciamento tra il principio di continuità amministrativa e quello di rotazione.

Quest'ultimo, seppur espressivo, congiuntamente al primo, del buon andamento costituzionalmente tutelato dovrebbe nelle condizioni organiche della Prefettura di Bologna, come dire, "cedere il passo". Nella memoria si afferma che il conferimento dell'incarico di reggenza ". . . risponde all'esigenza di scongiurare vuoti di potere e forzate stasi nel perseguimento dell'interesse pubblico . . ." citando come esempi la protezione civile, la salvaguardia dell'ordine e la sicurezza pubblica, il raccordo con gli enti locali, la gestione dei flussi migratori.

In sostanza, sostiene l'Amministrazione, per confortare la tesi dell'ineluttabilità della reggenza, che queste materie (tecnicamente sarebbe stato meglio utilizzare il termine "funzioni") resterebbero "prive di gestione con sicuro e irreparabile danno all'interesse pubblico . . .". L'affermazione è inconferente, del tutto fuori bersaglio e priva di qualsiasi pregio giuridico.

Giova rammentare, in questo quadro, che la "rotazione negli incarichi" è ". . . (un) principio (che) non è meramente formale ma costituisce un parametro regolatore per l'attribuzione degli incarichi, anche di quelli in sostituzione o in reggenza (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Campania, del. n.356/2016)".

In tale direzione, la Sezione ha già avuto modo già di evidenziare la necessità che il principio di rotazione degli incarichi sia opportunamente ed effettivamente sviluppato nelle dinamiche organizzative (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Emilia – Romagna, del. n.21/2021/PREV).

La *ratio* del principio di rotazione è, da un lato, evitare la cristallizzazione di posizioni dirigenziali in un'area funzionale a causa della permanenza del dirigente nella medesima area per un irragionevole periodo di tempo e, dall'altro lato, garantire ai Viceprefetti ed ai Viceprefetti aggiunti un adeguato percorso professionale, attraverso una diversificazione degli incarichi inerenti alle qualifiche (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Piemonte, del. nn. 124/2024/SRCPIE/PREV/ e del. n. 125/2024/SRCPIE/PREV).

Ora, in primo luogo, il provvedimento di incarico in esame non riguarda la reggenza nelle Aree avvertite come strategiche dalla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo (protezione civile, flussi migratori, ordine e sicurezza pubblica, raccordo con gli enti locali) ma l'Area "Applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio".

Ma al di là di tale aspetto, quanto sostenuto (vale a dire il "bilanciamento" tra principio di continuità amministrativa con quello di rotazione che, nella prospettiva della Prefettura, si traduce nella completa obliterazione di quest'ultimo a favore del primo) è irrimediabilmente inescusabile in quanto si pone apertamente in contrasto con le prescrizioni di cui al Decreto del Ministro dell'interno 24 gennaio 2024.

Nel dettaglio, al fine di far emergere la manifesta illegittimità dell'ordinanza prefettizia n. 6 del 5 aprile 2024 oggetto di scrutinio, basterà riportare i contenuti dell'Allegato n. 2 al PIAO 2024-2026 Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza".

Nella parte in cui si fa esplicito riferimento alle Prefetture si dice che ". . . pur rappresentando difficoltà in riferimento alla rotazione ordinaria del personale, date le gravi carenze di organico, (le Prefetture) hanno comunicato che nei settori a maggior rischio corruttivo hanno proceduto comunque con provvedimenti finalizzati all'avvicendamento del personale e alla rimodulazione degli incarichi".

E quando non è possibile la materiale rotazione del personale, la stessa Amministrazione centrale dà conto di una ulteriore misura organizzativa: la segregazione di funzioni ovvero l'adozione di meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, l'affiancamento di altri funzionari ai funzionari istruttori, così che più soggetti possano condividere la valutazione degli elementi rilevanti ai fini della decisione, nonché l'affidamento a più istruttori delle diverse fasi procedurali.

Peraltro, la stessa Amministrazione centrale prescrive *" . . . come il ricorso alla misura della rotazione debba essere programmato in modo da risultare adattabile alla concreta condizione organizzativa degli uffici"*.

Di tutto ciò nulla viene riportato né nella (scarna) ordinanza prefettizia né in sede di memorie né in corso di audizione pubblica. Si dice nell'ordinanza – laconicamente – che per la carenza di organico (si badi bene al momento sono in servizio due Dirigenti con la qualifica di Viceprefetto aggiunto) non è possibile la predisposizione di un piano di rotazione negli incarichi assegnati in reggenza.

Eppure, in disparte la direttiva del Ministro dell'interno, la Prefettura, proprio sul principio di rotazione, era stata destinataria di uno specifico invito rivolto da questa stessa Sezione in occasione della precedente ammissione al visto del provvedimento di reggenza della Dott.ssa Sabrina Tangredi (osservazione di cui alla nota di registrazione n. 87 del 24 giugno 2023), che la medesima Prefettura non solo non ha recepito ma non si è data nemmeno cura di prendere in considerazione, trincerandosi nelle consuete e meramente rituali formule motivazionali. Anche per questo profilo, quindi, non può che concludersi per la evidente illegittimità del provvedimento, in particolare tenendo conto di alcuni contraddittori motivi espressi in sede di controdeduzioni scritte.

La Prefettura, sostiene in particolare che il provvedimento in argomento *" . . . risponde all'esigenza di scongiurare vuoti di potere e forzate stasi nel perseguimento dell'interesse pubblico . . . "*: senonché tale motivo si pone in manifesto contrasto proprio con il principio di continuità amministrativa che si intenderebbe rafforzare con l'espressione di stile riportata, ponendosi in irrimediabile antitesi con il fondamentale principio dell'inesauribilità dell'esercizio della funzione, che non ammette soluzioni di continuità.

In tal senso, basterebbe seguire il ragionamento precedente offerto in tema di delega, cioè della riconducibilità al Capo dell'ufficio di tutte le funzioni (concetto sostenuto dalla stessa Amministrazione centrale nella Circolare 20/RU del 2014).

A tutto concedere, probabilmente le (superficiali e non felici) espressioni usate nella memoria in commento volevano rafforzare ancora di più le gravi difficoltà organiche che l'Amministrazione dell'interno bolognese vive e che (a detta della stessa) possono essere risolte solo con la reggenza.

Una circostanza di fatto però che non rileva sul piano del diritto.

In disparte la più volta rilevata erroneità concettuale di tale asserzione, può affermarsi esattamente il contrario di quanto sostenuto.

La situazione di grave carenza di organico che riguarda sia il numero dei Viceprefetti sia dei Viceprefetti aggiunti effettivamente assegnati nella Sede bolognese, protraendosi da così tanto tempo, potrebbe invece avere riflessi sulla buona amministrazione in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, ma non perché non si provvede con la reggenza, bensì in ragione della sottoposizione dei Dirigenti prefettizi ad un notevole carico di lavoro (non ultimo si rifletta sulla tipica responsabilità "globale" dell'azione amministrativa conferita con la reggenza). La situazione predetta comporta che i Dirigenti prefettizi devono sobbarcarsi le attività di altre Aree anziché della sola Area in titolarità, circostanza, questa, che imporrebbe quantomeno una specifica e preventiva valutazione circa la sostenibilità dei carichi di lavoro complessivi.

Alla carenza di organico, si ribadisce, al di là delle formule provvisorie ed emergenziali che pure, come ampiamente sostenuto, possono essere ricercate nell'ordinamento giuridico, può porsi rimedio " . . . *soltanto attraverso una adeguata e tempestiva pianificazione, anche tramite il continuo confronto con l'Amministrazione centrale preposta ad assicurare, attraverso tutti gli strumenti di assegnazione di risorse umane previsti dall'ordinamento ovvero attraverso la riorganizzazione delle Aree e degli Uffici, le dotazioni di personale necessarie all'espletamento delle attività*" (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Piemonte del. n. 124/2024/SRCPIE/PREV e del n. 125/2024/SRCPIE/PREV).

Secondo un condivisibile orientamento "*non può essere ragionevolmente sostenuto che una situazione di carenza di organico della Prefettura, anche grave ed effettiva, possa normalmente consentire una violazione di legge*" (Corte dei conti, Sez. reg. di contr. Piemonte, n.94/2014).

Non coglie nel segno nemmeno l'osservazione contenuta nella memoria circa il ruolo delle Prefetture nell'ambito dell'art. 9 del D. L. n. 19/ 2024, conv. con mod. nella L. 29 aprile 2024, n. 56.

Il Collegio ha già valorizzato, in un quadro complessivo e in altra e diversa vicenda del tutto non sovrapponibile a quella odierna, questo elemento che vede l'Amministrazione dell'interno protagonista nell'assicurare il proprio sostegno agli enti locali in vista dello sviluppo delle fasi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (e del Piano nazionale complementare).

Tuttavia, premesso che questa attività è in capo direttamente al Prefetto (con possibilità di delega), che deve istituire presso ciascuna Prefettura – Ufficio territoriale del Governo una cabina di coordinamento, l'ordinanza prefettizia in esame non si vede come possa riferirsi a tale nuova incombenza e, soprattutto, non incide sulla manifesta illegittimità della stessa per i profili già emersi.

Nessun pregio in chiave di legittimità sotto il profilo della asserita dimostrata temporaneità del provvedimento assume poi il riferimento all'auspicato inserimento nell'organico della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Bologna dei nuovi dirigenti con qualifica di Viceprefetto aggiunto. Non vengono forniti elementi concreti circa il momento in cui verranno attribuiti alla Sede di Bologna i nuovi dirigenti né indicazioni circa il numero reale di dirigenti che saranno assegnati. Ci si limita a sostenere che le assegnazioni consentiranno la parziale copertura del fabbisogno e la possibilità di attuare il principio di rotazione.

6. Resta da esaminare, per necessaria completezza, il profilo degli effetti finanziari che discendono dalla reggenza, effetti che inevitabilmente rappresentano le "ricadute" sul piano "del bilancio pubblico" del provvedimento di che trattasi.

Al riguardo, il Giudicante richiama le considerazioni già svolte nella precedente deliberazione di questa Sezione di controllo n. 26 del 2024 che, per maggiore sintesi espositiva, intende in questa sede ripercorrere solo per i punti essenziali.

Il Collegio continua a rilevare come in punto di corresponsione del "trattamento accessorio" per le reggenze, il sistema presenti elementi di grande singolarità e di forte asimmetria con la regolamentazione "economica" delle reggenze così come disciplinata, invece, in altri settori della dirigenza pubblica, con inevitabili tensioni in termini di apparente, irragionevole diseguaglianza nel confronto tra il meccanismo di calcolo attraverso il quale si perviene all'integrazione del trattamento accessorio per le reggenze prefettizie rispetto a quello previsto per altri dirigenti pubblici (anche di figure dirigenziali operanti all'interno dello stesso Dicastero), a fronte però dell'identità giuridicamente formale dell'istituto della reggenza.

In particolare, l'attenzione della Sezione continua ad appuntarsi sulla inesistenza per la carriera prefettizia di un preciso indicatore su cui parametrare il trattamento della reggenza a differenza di quanto previsto in altre aree contrattuali (v. il "Contratto collettivo nazionale di lavoro

relativo al personale dell'Area funzioni centrali, Triennio 2019-2021"), addirittura anche rispetto agli accordi relativi alle figure professionali dirigenziali operanti all'interno dello stesso plesso organizzativo del Ministero dell'interno (v. l'art. 17 c. 4 del d. P. R. 17 giugno 2022, n. 120 "Recepimento dell'accordo sindacale per il personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per il triennio 2019-2021") Giova rammentare, al riguardo, che l'unico riferimento su cui si basa l'Accordo di che trattasi è la retribuzione di posizione e non la retribuzione di risultato.

Questo aspetto rappresenta una ulteriore dissonanza con le altre aree di contrattazione del pubblico impiego, come emerge dall'analisi svolte nella deliberazione di questa Sezione n. 26 del 2024 in merito alle note di chiarimento dell'ARAN (v. Orientamento applicativo AFC23 del 10 dicembre 2020 che precede un analogo orientamento espresso in AFL43 del 6 settembre 2021, in www.aran.it/orientamenti-applicativi).

L'orientamento dell'ARAN propende per una confluenza del compenso *dell'interim* nella retribuzione di risultato.

Tale posizione appare in realtà coerente con un principio di carattere generale.

Occorre ricordare, in questo senso, che la composizione della retribuzione accessoria comprende, appunto, due voci: la posizione e il risultato. Entrambe rappresentano elementi di differenziazione e flessibilità, con funzione incentivante. La prima riguarda le funzioni ricoperte; la seconda remunera gli obiettivi conseguiti. La retribuzione di posizione riflette il livello di responsabilità; quella di risultato la *performance* della prestazione del dirigente (in termini, Cass., Sez. lavoro, sent. n.35581/2023).

In termini logici prima ancora che giuridici – come sostenuto peraltro nella prassi applicativa dei contratti collettivi del personale dirigenziale (alcuni, come visto, riguardanti dirigenti che si trovano ad operare in contesti diversi ma sempre nell'ambito dello stesso Dicastero dell'interno) - non pare ragionevolmente sostenibile che un incarico di reggenza possa essere esente dall'individuazione di obiettivi e, di fatto, remunerato solo in ragione della "posizione" (aggiuntiva) che viene attribuita nella struttura organizzativa, sia pur sulla base di un titolo "precario" e limitato nel tempo.

Non ultima nella valutazione del Collegio è la considerazione che qualunque provvedimento che contempli l'erogazione di risorse pubbliche debba essere adottato nel rigoroso rispetto del principio di trasparenza

(qui, se si vuole, declinato come correlazione reale tra prestazione e contenuto retributivo di quella medesima prestazione) e, in ultima analisi, *dell'accountability* quale strumento di controllo democratico delle autorizzazioni di spesa e delle funzioni allocative delle risorse (i.e. il bilancio come "bene pubblico", ex *plurimis*, C. cost. n. 184/1026, n. 228/2017 e n. 18/2019 vale a dire quale strumento fondamentale della democrazia e di controllo dell'esercizio del potere, art. 1 Cost.).

Se così è, l'Amministrazione, se lo riterrà, nelle sedi "negoziali" deputate, virerà (coerentemente con le altre "esperienze negoziali") verso il concetto "di risultato" piuttosto che "di posizione"; non potrà non completare il provvedimento di incarico (di reggenza o di sostituzione temporanea) con l'indicazione degli obiettivi e procedere, prima di qualunque corresponsione, alla verifica positiva della loro realizzazione (cfr. Cass., Sez. lavoro, sent. n. 16583/2022; Consiglio di Stato, Sez. III, sent. n. 472/2014; per i profili di responsabilità connessi all'illegittimo procedimento di assegnazione degli obiettivi e per l'assenza della necessaria valutazione ai fini del pagamento della retribuzione di risultato, cfr. Cass., Sez. lavoro, ord. n. 16583/2022 che richiama Cass., Sez. lavoro, sent. n. 9392/2017).

In termini generali, la Sezione ritiene utile richiamare da ultimo anche un proprio precedente pronunciamento, in quanto espressivo di principi nella specie applicabili.

Il riferimento è all'erogazione della spesa (per le reggenze del personale) laddove si fa esplicito richiamo, in punto di giustificazione dell'erogazione, alla indispensabile ricorrenza di parametri predeterminati e misurabili non solo nell'*an*, ma anche nel *quantum*, nel *quando* e nel *quomodo* in ragione del recupero di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Emilia-Romagna, del. n.46/2020).

Da ultimo preme rammentare che l'asimmetria tra l'incarico e la coerente preventiva individuazione dei parametri oggettivi, sulla base dei quali individuare la retribuzione cui il dirigente ha diritto, non rileva sul solo piano pubblicistico ma potrebbe comportare effetti sul piano lavoristico. Il Collegio ritiene sufficiente, per il tema in argomento, sottolineare in modo deciso che, secondo i meccanismi individuati per la corresponsione del trattamento economico della reggenza prefettizia, il dirigente destinatario dell'incarico di reggenza non è in condizione di poter conoscere se all'atto dell'incarico la sua prestazione accessoria sarà retribuita (e quando) perché non ha alcun elemento che gli consenta di

predeterminare (nemmeno in termini percentuali come avviene per altri dirigenti pubblici) il contenuto finanziario della sua attività aggiuntiva. Ciò posto, in disparte l'ipotesi estrema di atti portati ad esecuzione ma privi di visto e registrazione, un provvedimento così costruito, privo di una reale, effettiva, concreta predeterminazione finanziaria dei suoi effetti non darebbe al suo destinatario alcuna garanzia circa l'effettività della retribuzione (in termini di misura o, nella peggiore delle ipotesi, in termini di negazione totale del trattamento di reggenza nel caso – per quanto teorico – che il fondo sia incapiente).

Ciò potrebbe realizzare la fattispecie di cui all'art. 2126 c. c., con possibili oneri a carico dell'Amministrazione nell'ipotesi di soccombenze in eventuali giudizi instaurati dagli interessati innanzi al Giudice dotato di giurisdizione (v., per la carriera prefettizia, l'art. 133, D. Lgs. n. 104/2010, Codice del processo amministrativo) e conseguenti ipotesi di responsabilità, anche indiretta (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. n. 61/2023).

Dall'esame dei precedenti giurisprudenziali sull'incertezza dei riflessi finanziari delle "reggenze prefettizie", il Giudicante ha rilevato che gli Uffici delle Ragionerie Territoriali dello Stato hanno dichiarato (come nell'odierno caso di Bologna) che, nella fattispecie della reggenza, il controllo della Ragioneria si limita ad un mero "controllo contabile", autodefinito come *sui generis*, in quanto non vi è un effettivo impegno di spesa da assumere, limitandosi ad accertare che sia già presente nel sistema NoiPA una partita di spesa fissa (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. n. 63/2023/PREV).

La Sezione è consapevole della possibilità che tra la giuridica esistenza del diritto soggettivo (alla retribuzione) e l'effettivo pagamento delle spettanze vi possa essere uno iato temporale, ossia detto diversamente che vi possa essere uno scostamento tra "competenza" e "cassa" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 8481/2022; T.A.R. Toscana, Firenze, sez. I, sent. n. 654/2023; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, n. 2829/2023 che richiama la circolare n. 8/2012 del Dipartimento della Funzione Pubblica, v., in particolare, pag. 4).

Il tema (e qui si torna al punto di partenza) è che non vi è una predeterminazione per la carriera prefettizia di alcun parametro *ex ante* per il calcolo della retribuzione (di posizione) da attribuire alla reggenza. L'unico limite è la capienza del fondo riservato al trattamento accessorio e il divieto di oneri aggiuntivi.

In conclusione, il Collegio ha già ritenuto di rimettere la questione all'Amministrazione (nella composizione di cui all'art. 27 del D. Lgs. n. 139/2000) che nel dialogo con le Organizzazioni sindacali del personale della carriera prefettizia potrà valutare la "tenuta" con i principi suindicati dell'attuale meccanismo di determinazione del trattamento retributivo delle reggenze (e, in generale, degli incarichi temporanei).

Tale valutazione non potrà prescindere da un giudizio di simmetria con gli altri accordi negoziali che regolano le reggenze per gli altri dirigenti pubblici, con gli orientamenti giurisprudenziali e amministrativi descritti in motivazione.

In sostanza, si potrà realizzare anche una divaricazione (in termini procedurali, oltre che sostanziali) della retribuzione delle reggenze prefettizie rispetto "al modello generalmente utilizzato per la retribuzione delle reggenze" ma, nel rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza e, naturalmente, nel rispetto dei diritti fondamentali degli interessati, a condizione che per la carriera prefettizia si ravvedano specifici e plausibili motivi di differenziazione rispetto alle altre carriere dello stesso Ministero dell'interno e, in termini più ampi, dell'intera dirigenza pubblica.

Tuttavia, nel caso che ci occupa, il Collegio ritiene di non pronunciarsi specificamente sulla questione del trattamento economico delle reggenze in ragione del fatto che il presente contenuto decisorio rimane "assorbito" nella decisione finale circa l'ammissibilità a visto e conseguente registrazione dell'ordinanza del Prefetto della Provincia di Bologna n. 6 del 5 aprile 2024.

7. Alla luce del complesso delle osservazioni svolte la Sezione può ora chiudere l'esame dell'ordinanza in esame sotto il profilo del controllo preventivo di legittimità, ritenendo di dover "assorbire" il tema degli effetti finanziari che discendono dalla reggenza.

8. Accertate le plurime illegittimità come sopra riportate, conclude per la ricusazione del visto e la conseguente registrazione dell'ordinanza n. 6 del 5 aprile 2024 del Prefetto della Provincia di Bologna.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, ricusava il visto e la conseguente registrazione dell'ordinanza del Prefetto della Provincia di Bologna n. 6 del 5 aprile 2024.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica al Prefetto della Provincia di Bologna nonché alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Bologna/Ferrara.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Bologna, ai sensi degli artt. 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 12 giugno 2024.

I Relatori

(Alberto Rigoni)

(firmato digitalmente)

(Antonino Carlo)

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Depositato in segreteria in data 9 luglio 2024

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)