CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	Primo Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Primo Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Mazzullo	Referendario

a seguito dell'adunanza pubblica del 16 aprile 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 27;

VISTO il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123;

VISTO il decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo n. 14/CONTR/2000, e ss.mm.ii.;

VISTO il decreto n. 8838 del 10 febbraio 2025 con cui il Prefetto di Pavia ha conferito al Viceprefetto dott.ssa Cecilia Nardelli, a titolo di temporanea attribuzione, l'incarico di Dirigente dell'Area III "*Applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio*" per dodici mesi dal 13 febbraio 2025 al 12 febbraio 2026.

VISTI il foglio di rilievo formulato dal Magistrato Istruttore (prot. C.d.c. n. 3579 del 21 marzo 2025) e le controdeduzioni dell'Amministrazione (prot. Cdc n. 4148 del 7 aprile 2025);

VISTA la relazione istruttoria prot. 4433 in data 11 aprile 2025, con la quale il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato il deferimento della questione al Collegio;

VISTA l'istanza di deferimento al Collegio (prot. C.d.c. n. 4439 dell'11 aprile 2025) proposta dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti;

VISTA l'ordinanza n. 101 dell'11 aprile 2025 mediante la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha convocato il Collegio in adunanza pubblica per l'esame dell'atto e la pronuncia sul visto e la registrazione;

VISTA la nota della Segreteria della Sezione regionale di controllo prot. n. 4460 dell'11 aprile 2025, con la quale l'ordinanza presidenziale è stata comunicata all'Amministrazione che ha adottato il decreto e alla competente Ragioneria Territoriale dello Stato;

VISTA la nota della Ragioneria Territoriale dello Stato di Pavia/Lodi, sede di Pavia, prot. n. 11321 del 16.04.2025 (prot. C.d.c. n. 4616 del 16.04.2025), mediante la quale l'ufficio di controllo contabile ha comunicato "*l'impossibilità, per questo Ufficio, a presenziare all'adunanza odierna rimettendosi alle decisioni di questa Sezione Regionale*";

UDITO, in rappresentanza dell'Amministrazione nell'adunanza pubblica del 16 aprile 2025 il Viceprefetto vicario, dott. Stefano Simeone;

UDITO il magistrato relatore, Ref. Iole Genua;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 10.2.2025 è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione il decreto del Prefetto di Pavia n. 8838 del 10 febbraio 2025 mediante il quale è stato conferito al Viceprefetto dott.ssa Nardelli, a titolo di temporanea attribuzione, l'incarico di Dirigente dell'Area III "*Applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio*" per dodici mesi dal 13 febbraio 2025 al 12 febbraio 2026.

2. Con foglio di rilievo prot. C.d.c. n. 3579 del 21 marzo 2025, il Magistrato Istruttore ha chiesto all'Amministrazione di chiarire quali siano gli effetti finanziari del trattamento retributivo del temporaneo incarico, specificandone i riferimenti normativi e di contrattazione. Ha inoltre invitato l'Amministrazione a fornire copia della documentazione citata nel provvedimento, in specie la nota prot. n. 4947 del 24 gennaio 2025, la nota prot. n. 7014 del 3 febbraio 2025 e il nullaosta del Ministero dell'Interno rilasciato in data 7 febbraio 2025.

3. Con nota prot. n. 24566 del 7.4.2025, la Prefettura di Pavia ha trasmesso le proprie controdeduzioni in ordine ai chiarimenti richiesti, esponendo quanto riferito dal Ministero dell'Interno in ordine agli effetti finanziari del provvedimento, secondo cui "l*a remunerazione dell'incarico (…) non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, atteso che le maggiori attività prestate dal funzionario prefettizio a titolo di ulteriore o diverso incarico temporaneo verranno retribuite – a valere sulle risorse disponibili sul Fondo per la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato, ai sensi del vigente testo*

dell'articolo 22 del d.P.R. 4 maggio 2018, n. 66 – con l'attribuzione di una maggiorazione della retribuzione di risultato, la cui misura è individuata in sede di provvedimento negoziale in percentuale del valore economico della retribuzione di posizione prevista per il posto di funzione oggetto dell'incarico", precisando inoltre che "*detto orientamento è stato riportato anche nella relazione tecnica a corredo delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 8, del D.L. 31 dicembre 2024 n. 208, che ha introdotto l'istituto della temporanea attribuzione al funzionario della carriera prefettizia di altro diverso incarico di funzione ed è stato condiviso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze*". A corredo della nota di risposta, la Prefettura di Pavia ha integrato la documentazione richiesta con le note prot. n. 4947 del 24 gennaio 2025 e n. 7014 del 3 febbraio 2025 oltre al nullaosta del Ministero dell'Interno in data 7 febbraio 2025.

4. Le controdeduzioni proposte non sono apparse idonee a superare i rilievi formulati e la questione è stata pertanto deferita alla sede collegiale.

5. Nel corso dell'adunanza pubblica il rappresentante dell'Amministrazione ha illustrato le ragioni sottese al provvedimento in esame.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. *Cenni sull'istituto della temporanea attribuzione di incarico.*

Il decreto in esame pone la necessità di svolgere un breve inquadramento in ordine al nuovo istituto giuridico della "*temporanea attribuzione*" introdotto dall'art. 1, comma 8, D.L. 31 dicembre 2024, n. 208, il quale dispone che i funzionari della carriera prefettizia "*qualora il posto di funzione risulti vacante, possono essere destinatari di provvedimenti di temporanea attribuzione di un incarico ulteriore o diverso per un periodo massimo di un anno, prorogabile per un egual periodo, anche più volte, entro il successivo biennio*". La norma in esame novella il secondo periodo del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 139 del 2000, affiancando il predetto istituto alla figura della "*provvisoria sostituzione del titolare*", già prevista per il caso di assenza o di impedimento del viceprefetto o del viceprefetto aggiunto titolare del posto di funzione.

L'istituto risulta caratterizzato da stretti limiti di condizionalità, funzionalità, temporaneità e unicità, individuati nel riformato testo normativo.

In primo luogo, la nuova norma prevede che l'Amministrazione possa farvi ricorso solo in caso di vacanza in organico del posto di funzione, differenziando l'istituto in questione dalla "*provvisoria sostituzione*" di un funzionario titolare che risulti bensì presente in organico, ma provvisoriamente assente o impedito a svolgere la funzione.

L'istituto, inoltre, appare funzionale a garantire la continuità delle attività di competenza delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, in caso di "*temporanea*" vacanza, come illustrato dalla Relazione tecnica del Governo presentata in sede di conversione in legge del decreto-legge 31

dicembre 2024, n. 208 e dalla Circolare del Ministero dell'Interno prot. n. 9366 del 4 febbraio 2025. Esso, pertanto, non costituisce uno strumento ordinario di copertura dei posti di funzione, ma solo di quelli "*temporaneamente vacanti*" e limitatamente al presumibile lasso temporale necessario ad adottare le misure organizzative o assunzionali programmate al fine del superamento di tale scopertura all'interno della pianta organica (cfr., sul punto, Corte dei conti, Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, n. 26/2024/PREV in merito alle c.d. "*reggenze*"). A conferma di quanto appena detto, la Relazione tecnica e la Circolare ministeriale n. 9366/2025 sottolineano che la temporaneità dell'incarico è "*in linea di principio coincidente con i tempi richiesti per la copertura della vacanza nella titolarità del posto di funzione*".

In questo senso, con l'integrazione del d.lgs. n. 139/2000 in commento, può certamente dirsi definitivamente conclusa l'esperienza delle cd. "reggenze" dato che, nel prendersi atto della non ricorrenza delle condizioni di eccezionalità ed urgenza in presenza di una cronica e mai risolta, sebbene prevedibile, scopertura di organico della carriera prefettizia, "*la temporanea attribuzione*" si pone quale soluzione a tempo e soggetta a rigorose condizionalità, e, quindi, non più sostitutiva dell'inerzia dell'amministrazione.

Tuttavia, permangono - come meglio si vedrà più avanti - aspetti applicativi non risolti, volti al pieno, coerente e legittimo inserimento dell'istituto nel quadro ordinamentale che disciplina la carriera prefettizia.

Il carattere della temporaneità, oltre che inscindibilmente legato alla copertura di un determinato posto vacante, è comunque definito anche nella sua durata massima, laddove la norma prevede che l'incarico - diverso o ulteriore rispetto a quello già assegnato al dirigente cui è attribuito - possa essere conferito "*per un periodo massimo di un anno, prorogabile per un egual periodo, anche più volte, entro il successivo biennio*".

Quanto appena detto si raccorda coerentemente con il profilo dell'unicità, poiché la norma stabilisce che ai dirigenti prefettizi possa essere attribuito "*un*" ulteriore o diverso incarico. Ciò significa che, alla luce della nuova disposizione, non potrebbe più considerarsi legittima la prassi del contestuale affidamento di plurimi incarichi (anche annuali o biennali) al medesimo dirigente per sopperire a funzioni fondamentali e complesse cui è ordinariamente preposto un dirigente in via esclusiva.

Quest'ultima innovazione, oltre ad evitare non ben ponderati eccessi di carico di lavoro sui dirigenti in servizio, risolve la prassi di elusione del sistema di rotazione ripristinando quantomeno un criterio minimo di alternanza degli incarichi anche in una situazione di carenza di organico.

2. *Fondamento normativo del trattamento economico del nuovo incarico*

Come poc'anzi ricordato, richiesta di specificare la fonte normativa e negoziale di disciplina della retribuzione dell'ulteriore o diverso incarico, l'Amministrazione, riportando le pertinenti indicazioni acquisiti dal Ministero dell'Interno, ha rappresentato che l'incarico "*non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, atteso che le maggiori attività prestate dal funzionario prefettizio a titolo di ulteriore o diverso incarico temporaneo verranno retribuite – a valere sulle risorse disponibili sul Fondo per la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato, ai sensi del vigente testo dell'articolo 22 del d.P.R. 4 maggio 2018, n. 66 – con l'attribuzione di una maggiorazione della retribuzione di risultato, la cui misura è individuata in sede di provvedimento negoziale in percentuale del valore economico della retribuzione di posizione prevista per il posto di funzione oggetto dell'incarico*", confermando l'orientamento riportato nella relazione tecnica circa la neutralità finanziaria della nuova disposizione (*Disegno di legge n. 2184 del 31 dicembre 2024 - Relazione Tecnica – Art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).*

Il Collegio non può non rilevare la formulazione alquanto oscura della risposta (e dei rimandi a provvedimenti normativi passati e futuri in essa contenuti), che lascia nella assoluta incertezza l'*an,* il *quantum,* il *quomodo* e il *quando* della controprestazione retributiva conseguente all'ulteriore incarico, considerato che nessuno di tali aspetti è regolato nell'atto posto al visto di registrazione, né nelle diverse norme richiamate dall'Amministrazione.

Sul piano dell'*an*, in particolare, va evidenziato come l'art. 22 del D.P.R. 4 maggio 2018, n. 66 (*Recepimento dell'accordo sindacale per il triennio economico e giuridico 2016 – 2018, riguardante il personale della carriera prefettizia)*, riformato dal d. P. R. 17 maggio 2022, n. 70 (*Recepimento dell'accordo sindacale per il triennio 2019 - 2021 per il personale della carriera prefettizia*), non disciplini il trattamento retributivo dell'incarico "*ulteriore e diverso*" di cui al riformato art. 10 del d.lgs. n. 139 del 2000, ma soltanto il fondo per la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato di cui all'art. 20 del d.p.r. 23 maggio 2001, n. 316 dal quale, nella prospettazione dell'Amministrazione, dovranno essere attinte le risorse, a invarianza di gettito. Aspetto, quest'ultimo, pure non garantito se ed in quanto rimesso allo strumento di negoziazione collettiva ancora a farsi.

L'ulteriore disposizione normativa citata dal rappresentante dell'Amministrazione presente in adunanza, ossia l'art. 29, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, invece, si riferisce in generale all'ipotesi di accordo negoziale, che deve essere "*corredata da prospetti contenenti l'individuazione del personale interessato, i costi unitari e gli oneri riflessi del trattamento economico, nonché la quantificazione complessiva della spesa, diretta ed indiretta, con l'indicazione della copertura finanziaria complessiva per l'intero periodo di validità*".

In occasione dell'adunanza pubblica, l'Amministrazione ha sì spiegato che un accordo negoziale regolerà gli aspetti quantitativi di tale componente retributiva, ma ha anche chiarito che, sulla scorta

di una prassi consolidata, siffatto accordo è destinato ad essere stipulato all'esito delle procedure di contrattazione con le rappresentanze sindacali relative al triennio precedente, e a quantificare definitivamente, *ex post*, gli oneri correlati alle prestazioni lavorative già svolte, per le quali i funzionari percepiranno gli emolumenti arretrati. Il descritto carattere successivo e retroattivo di tale meccanismo di liquidazione della retribuzione accessoria "*nell'ambito delle disponibilità del fondo*" (art. 23, d.p.r. n. 66/2018) induce peraltro a interrogarsi in ordine alla possibilità del fondo di risultare effettivamente capiente per soddisfare le esigenze di remunerazione di incarichi destinati a essere conferiti in un periodo successivo allo stanziamento del fondo.

Inoltre, nell'incertezza della componente retributiva connessa con il nuovo incarico, va anche rilevato come sia dato come del tutto scontato il carattere asimmetrico della previsione di un compenso "accessorio" a fronte di una prestazione -quella connessa con l'ulteriore e diverso incarico- che ha stesse, identiche, caratteristiche e qualità dell'incarico attribuito in via principale, differendo da questo solo nella durata.

3. *Indeterminatezza della controprestazione retributiva*

Per quanto precede, al momento del conferimento del temporaneo incarico di cui all'art. 1 del d.l. n. 208 del 2024 la controprestazione retributiva spettante al funzionario prefettizio non appare determinata in particolare nel *quantum*, nel *quando* e nel *quomodo.*

Non risultando conoscibile *ex ante* il trattamento retributivo correlato all'ulteriore incarico, il Collegio ritiene di condividere quanto a suo tempo constatato dalla delibera della Corte dei conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 26/2024/PREV, in merito al fatto che "*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*". La medesima pronuncia, peraltro, richiamato il carattere della "*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, efficacia dell'azione amministrativa*", avvertiva in ordine al rischio 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*" possa rilevare non sul solo piano pubblicistico ma anche sul piano di un possibile contenzioso giuslavoristico (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 26/2024/PREV e n. 46/2020/PAR). In tal senso ed alla luce anche delle deduzioni offerte dall'Amministrazione, il nuovo istituto della temporanea attribuzione di incarico non sembra aver superato tali carenze.

Va peraltro evidenziato come, anche per i rapporti in regime di diritto pubblico, la retribuzione di risultato assolve ad una funzione incentivante che ne giustifica il carattere accessorio e integrativo. Funzione che verrebbe totalmente obliterata laddove il dirigente non fosse in grado di valutare *ex ante* l'*an*, il *quantum*, il *quando* ed il *quomodo* della retribuzione, in funzione dei risultati della propria attività, con l'unico presunto limite della capienza del fondo riservato al trattamento accessorio.

Le caratteristiche fin qui descritte del trattamento retributivo dei temporanei incarichi prefettizi inducono a svolgere una riflessione in ordine alla ragionevolezza di tale sistema rispetto alla regolamentazione economica degli incarichi *ad interim* in altri settori della dirigenza pubblica. Come sostenuto dalla Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna con la più volte citata delibera n. 26/2024/PREV (che, al riguardo, opera un confronto con le norme che disciplinano ulteriori incarichi di reggenza di posti di funzione dirigenziale nell'ambito del medesimo plesso organizzativo del Ministero dell'Interno, tra cui 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*" e l'art. 26 del "*Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'Area funzioni centrali, Triennio 2019-2021*" che regola la posizione dei dirigenti dell'Area funzioni centrali dell'Amministrazione civile dell'interno), "*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*".

Per tutto quanto precede, sul piano della valutazione di legittimità, il provvedimento in esame risulta carente di un elemento essenziale e pertanto deve essere ricusato.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ricusa il visto e la registrazione del decreto del Prefetto di Pavia n. 8838 del 10 febbraio 2025, di conferimento al Viceprefetto Cecilia Nardelli dell'incarico, a titolo di attribuzione temporanea, di Dirigente dell'Area III "*Applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio*".

Copia della deliberazione è trasmessa a cura della Segreteria della Sezione:

- alla Prefettura - Ufficio Territoriale di Governo di Pavia, per successiva pubblicazione sul sito istituzionale della stessa, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

- al Ministero dell'Interno - Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 16 aprile 2025.

il Relatore
(dott.ssa Iole Genua)

il Presidente
(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
15 maggio 2025
il funzionario preposto
ai servizi di supporto
(Susanna De Bernardis)