



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

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

a seguito dell'adunanza pubblica del **29 maggio 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. 13073 dell'11 marzo 2025 con cui il Prefetto di Sondrio ha conferito al Viceprefetto Aggiunto dott. Bruno Togno, in regime di temporanea attribuzione, l'incarico di Dirigente dell'Area IV "*Tutela dei diritti civili, cittadinanza e immigrazione*" per il periodo di un anno dal 7 aprile 2025 al 6 aprile 2026.

VISTI il foglio di rilievo formulato dal Magistrato Istruttore (prot. C.d.c. n. 4750 del 18 aprile 2025) e le controdeduzioni dell'Amministrazione (prot. Cdc n. n. 27559 del 15.5.2025);

VISTA la relazione istruttoria prot. n. 7927 in data 22 maggio 2025, con la quale il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti il deferimento della questione al Collegio;

VISTA l'istanza di deferimento al Collegio (prot. C.d.c. n. 7960 del 22 maggio 2025) proposta dal Consigliere delegato;

VISTA l'ordinanza n. 129 del 22 maggio 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. 8017 del 22 maggio 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 Prefettura, Ufficio Territoriale del Governo di Sondrio, prot. 29626 del 26.5.2025 (prot. C.d.c. n. 8517 del 26.5.2025), con cui l'Amministrazione ha comunicato di richiamarsi alle controdeduzioni già trasmesse e l'impossibilità di presenziare all'adunanza pubblica attraverso funzionari con qualifica dirigenziale;

VISTA la nota della Ragioneria Territoriale di Como/Lecco - Sondrio sede di Sondrio (prot. C.d.c. n. 8521 del 26.5.2025), mediante la quale è stata annunciata la partecipazione all'adunanza pubblica della Direttrice, dott.ssa Giusy Cilia;

UDITA, in rappresentanza della Ragioneria Territoriale dello Stato di Como-Lecco-Sondrio nell'adunanza pubblica del 29 maggio 2025 la dott.ssa Giusy Cilia;

UDITO il magistrato relatore, Ref. Iole Genua;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 11.3.2025 è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione il decreto del Prefetto di Sondrio n. 13073 dell'11 marzo 2025 mediante il quale è stato conferito al Viceprefetto Aggiunto dott. Bruno Togno, in regime di temporanea attribuzione, l'incarico di Dirigente dell'Area IV "*Tutela dei diritti civili, cittadinanza e immigrazione*" per il periodo di un anno dal 7 aprile 2025 al 6 aprile 2026.

2. Con foglio di rilievo prot. C.d.c. n. 4750 del 18 aprile 2025 è stato chiesto all'Amministrazione di fornire chiarimenti in ordine agli effetti finanziari di tale ulteriore incarico, di esplicitare i riferimenti normativi del relativo trattamento economico e di rappresentare i passaggi procedurali preordinati alla quantificazione della retribuzione dell'incarico, nonché il metodo utilizzato per

accertare la capienza del fondo per la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato. È stata inoltre chiesta la trasmissione di taluni documenti indicati nelle premesse del provvedimento.

3. Con nota n. 27559 del 15.5.2025 la Prefettura ha trasmesso le proprie controdeduzioni, indicando il riferimento normativo della retribuzione dell'ulteriore incarico nell'art. 4, comma 12 del d.P.R. 17 maggio 2022, n. 70, *“nella parte in cui prevede che “al funzionario prefettizio, nei casi di temporaneo conferimento di un ulteriore o diverso incarico, nei casi di sostituzione a norma dell’articolo 10 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, per periodi non inferiori a tre mesi, nonché in quelli di conferimento temporaneo di incarico riconducibile a posizione funzionale superiore, limitatamente al periodo di espletamento degli stessi, la misura del trattamento accessorio è definita in sede di accordi decentrati a livello centrale nell’ambito delle disponibilità del fondo e senza oneri aggiuntivi” e soggiungendo “che il suddetto fondo per la retribuzione di posizione e di risultato, ai sensi dell’art. 4, comma 5, lett. o) del d.P.R. n. 70/2022, continua ad essere definito con le modalità indicate nell’art. 20 del d.P.R. 23 maggio 2001, n. 316, al cui finanziamento si provvede mediante utilizzo delle risorse finanziarie, tra le quali figurano “i compensi derivanti dall’espletamento di tutte le funzioni riconducibili ai compiti e ai doveri d’ufficio, attribuite al personale della carriera prefettizia in relazione alla qualifica di appartenenza, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto” (art. 20, comma 1, lett. h)”*; puntualizzando, inoltre, che *“l’art.4, comma 12, del già richiamato d.P.R. n. 70/2022, individua negli accordi decentrati a livello centrale lo strumento di quantificazione dello stesso trattamento accessorio, nei limiti delle disponibilità del predetto fondo e senza oneri aggiuntivi. Ne consegue come la quantificazione dell’impatto finanziario si determina in relazione all’attribuzione di una maggiorazione della retribuzione di risultato, la cui misura è individuata in sede di procedimento negoziale in percentuale del valore economico della retribuzione di posizione prevista per il posto di funzione oggetto dell’incarico (art. 22 del d.P.R. n. 66/2018 come riformato per effetto del d.P.R. n. 70/2022)”*.

A corredo della nota di risposta, la Prefettura ha integrato la documentazione richiesta (note prot. n. 9782 del 21 febbraio 2025, prot. n. 15689 del 27 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 la rappresentante della Ragioneria Territoriale dello Stato ha spiegato che, in occasione del rilascio del visto contabile, la Ragioneria Territoriale verifica il sussistere della provvista finanziaria per la futura copertura degli oneri e che solo successivamente – vale a dire a seguito della contrattazione decentrata, fondata su fonti normative certe, e a seguito della comunicazione da parte del competente Ministero del *quantum* da corrispondersi al singolo funzionario – la stessa provvede a verificare che la spesa non ecceda lo stanziamento previsto per la remunerazione dell’incarico. A fronte di tali ragioni, pur riconoscendo la peculiarità di un siffatto

meccanismo retributivo rispetto agli ulteriori rapporti di lavoro presso la pubblica amministrazione, la Ragioneria procede al rilascio del visto.

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 innova il secondo periodo del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 139 del 2000, affiancando il nuovo 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.

Nel riformato testo normativo l'istituto risulta caratterizzato da stretti limiti di condizionalità, funzionalità, temporaneità e unicità, già esaminati nelle delibere n. 113/2025/PREV, n. 114/2025/PREV e n. 115/2025/PREV di questa Sezione. L'Amministrazione può infatti 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 copertura 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 tal senso, in virtù dell'integrazione del d.lgs. n. 139/2000 in commento, può 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 può 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*

Anche nel caso in esame il Collegio deve rilevare l'insufficienza dei contenuti della risposta fornita dall'Amministrazione, che lascia incertezze in ordine al *quantum*, al *quomodo* e al *quando* della controprestazione retributiva conseguente all'ulteriore incarico, considerato che nessuno di tali aspetti appare regolato all'interno dell'atto.

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 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'accordo negoziale a cui accennano le controdeduzioni 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 per 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). 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.

Come già riconosciuto da questa Sezione nella delibera n. 129/2025/PREV, *"una eventuale determinazione anche soltanto parametrica del compenso derivante da tale ulteriore incarico soddisferebbe, pertanto, la questione giuridica fin qui evidenziata, che permarrebbe, tuttavia, in termini problematici sotto il profilo della regolarità contabile, dato che, anche nel caso di determinazione dell'importo necessario a remunerare la prestazione, la provvista finanziaria dovrebbe essere assicurata nel corso di svolgimento della prestazione e con risorse effettivamente disponibili"*.

P.Q.M.

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

ricusa il visto e la registrazione del decreto n. 13073 dell'11 marzo 2025 con cui il Prefetto, ha conferito, in regime di temporanea attribuzione, al Viceprefetto Aggiunto dott. Bruno Togno, l'incarico di dirigente dell'Area IV *"Tutela dei diritti civili, cittadinanza e immigrazione"*.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 29 maggio 2025.

il Relatore
(dott.ssa Iole Genua)

il Presidente
(dott. Antonio Buccarelli)

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