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	I Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario (relatore)

a seguito dell'adunanza pubblica del 17 giugno 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 d.lgs. 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 del Prefetto n. 23674 del 28 marzo 2025, recante il conferimento, in regime di temporanea attribuzione, al Viceprefetto, dott.ssa Lucrezia Loizzo, dell'incarico di Dirigente dell'Area II "*Raccordo e collaborazione con gli enti locali; consultazioni elettorali e referendarie*" per sei mesi, con decorrenza dalla data del provvedimento.

VISTO il foglio di rilievo del Magistrato Istruttore n. prot. C.d.c. n. 7237 del 16.5.2025;
VISTE le controdeduzioni formulate dall'Amministrazione (n. prot. 47548 dell'11 giugno 2025);
VISTA la relazione istruttoria prot. 12627 in data 12 giugno 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. 12668 del 12 giugno 2025) proposta dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti;
VISTA l'ordinanza n. 144 del 12 giugno 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. 12736 del 12 giugno 2025, con la quale l'ordinanza presidenziale è stata comunicata all'Amministrazione che ha adottato il decreto e alla competente Ragioneria Territoriale dello Stato;
UDITA la rappresentante della Ragioneria Territoriale dello Stato nell'adunanza pubblica del 17 giugno 2025;
UDITO il magistrato relatore, Ref. Alessandro Mazzullo;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 28.3.2025 è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione il decreto del Prefetto di Como n. 23674 del 28 marzo 2025 mediante il quale è stato conferito, in regime di temporanea attribuzione, al Viceprefetto, dott.ssa Lucrezia Loizzo, l'incarico di Dirigente dell'Area II "*Raccordo e collaborazione con gli enti locali; consultazioni elettorali e referendarie*", per sei mesi, con decorrenza dalla data del provvedimento.
2. Con foglio di rilievo prot. C.d.c. n. 7237 del 16.5.2025, il Magistrato Istruttore ha 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 funzionali alla quantificazione della retribuzione dell'incarico, nonché il metodo utilizzato dall'Amministrazione 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. 47548 dell'11.6.2025 la Prefettura ha trasmesso le proprie controdeduzioni riferendo che "*…il Ministero dell'Interno ha precisato che il trattamento economico accessorio spettante al dirigente per l'ulteriore incarico temporaneamente attribuito è disciplinato dall'art. 4, comma 2, del D.P.R. 17 maggio 2022, n. 70. Il quale prevede che "…Nei casi di temporaneo conferimento di un ulteriore o diverso incarico…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 e senza oneri aggiuntivi….".*

Pertanto, la remunerazione dell'incarico in questione non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, atteso che le maggiori attività prestate 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'art. 22 del D.P.R. 4 maggio 2028, n. 66 – con l'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.

Tale orientamento è altresì riportato nella relazione tecnica a corredo delle disposizioni di cui all'art. 1, 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 ha integrato la documentazione richiesta.

4. Le controdeduzioni proposte non appaiono idonee a superare i rilievi formulati dal Magistrato Istruttore, apparendo l'atto inficiato dai vizi di legittimità di seguito meglio descritti. La questione è stata pertanto deferita alla sede collegiale.

5. Nel corso dell'Adunanza pubblica, l'Amministrazione non ha inviato un proprio rappresentante.

CONSIDERATO IN DIRITTO

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

Come già affermato da questa Sezione di controllo della Corte dei conti (con le delibere n. 129/2025/PREV, n. 113/2025/PREV, n. 114/2025/PREV e n. 115/2025/PREV), il decreto in esame pone la necessità di svolgere un breve inquadramento del nuovo istituto giuridico della "*temporanea attribuzione*" introdotto dall'art. 1, comma 8, D.L. 31 dicembre 2024, n. 208, secondo cui "*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 nuovo istituto alla figura della "*provvisoria sostituzione del titolare*" in caso di assenza o di impedimento del viceprefetto o del viceprefetto aggiunto titolare del posto di funzione.

L'istituto si caratterizza per gli stretti limiti di condizionalità, funzionalità, temporaneità e unicità, individuati nel riformato testo normativo.

In primo luogo, la nuova norma prevede che l'Amministrazione possa ricorrere all'istituto solo in caso di vacanza in organico del posto di funzione, differenziandolo dalla "*provvisoria sostituzione*" del titolare presente in organico, ma provvisoriamente assente o impedito a svolgere la funzione.

Inoltre, con la novella avviene la funzionalizzazione dell'istituto alla continuità delle attività di competenza delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, in caso di "*temporanea*" vacanza. Come meglio illustrato dalla Relazione tecnica del Governo presentata in sede di conversione in legge del

decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, dalla Circolare del Ministero dell'Interno prot. n. 9366 del 4 febbraio 2025 e dalle stesse premesse motivazionali del provvedimento in esame, la riforma è intesa ad assicurare il buon andamento ed il regolare esercizio delle specifiche funzioni istituzionali cui è preposta l'Amministrazione.

L'istituto, quindi, 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, la Circolare ministeriale n. 9366/2025 e le stesse premesse motivazionali del provvedimento *de quo*, 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. 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 con 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 durare "*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.

Questa 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*

Ciò premesso, il Collegio non può non rilevare la formulazione alquanto oscura della risposta istruttoria fornita dall'Amministrazione (e dei rimandi a provvedimenti normativi passati e futuri in essa contenuti), tale da lasciare 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. 4, comma 12 del predetto d.P.R. n. 70/2022, per la determinazione della misura del trattamento accessorio, rimanda ad "accordi decentrati a livello centrale nell'ambito delle disponibilità del fondo e senza oneri aggiuntivi".

Come riscontrato anche in altre Adunanze pubbliche, sulla scorta di una prassi consolidata da parte del Ministero dell'Interno, siffatto accordo è destinato ad essere stipulato all'esito delle procedure di contrattazione con le rappresentanze sindacali sul 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 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.

Peraltro, nell'incertezza della componente retributiva connessa con il nuovo incarico, va anche rilevato come sia dato 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.*

In tal senso, il nuovo istituto della temporanea attribuzione di incarico presenta criticità che non appaiono superabili, in assenza di una predeterminazione esplicita del compenso (o della maggiorazione o delle percentuali di incremento di una componente retributiva presa a riferimento) spettante in ragione dell'ulteriore incarico. Né soccorrono le deduzioni offerte dall'Amministrazione, secondo la quale la quantificazione dell'impatto finanziario si determinerà in sede di procedimento negoziale in relazione all'attribuzione di una maggiorazione della

retribuzione di risultato la cui misura è da individuarsi in percentuale del valore economico della retribuzione di posizione. In proposito, non può non evidenziarsi 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 e non può costituire la componente base della retribuzione.

Non risultando conoscibile *ex ante* il trattamento retributivo correlato all'ulteriore incarico, il Collegio ritiene di condividere quanto a suo tempo osservato dalla delibera della Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Emilia-Romagna, n. 26/2024/PREV, "*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 solo sul piano pubblicistico ma anche su quello di un possibile contenzioso giuslavoristico (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Emilia-Romagna, n. 26/2024/PREV; ma si veda anche Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Emilia-Romagna, n. 46/2020/PAR). E tutti gli aspetti fin qui considerati portano a ritenere concreto il rischio di un diffuso contenzioso in danno dell'Amministrazione stessa.

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 Como n. 23674 del 28 marzo 2025 mediante il quale è stato conferito, in regime di temporanea attribuzione, al Viceprefetto, dott.ssa Lucrezia Loizzo, l'incarico di Dirigente dell'Area II "*Raccordo e collaborazione con gli enti locali; consultazioni elettorali e referendarie*", per sei mesi, con decorrenza dalla data del provvedimento.

Dispone che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione:

- alla Prefettura - Ufficio Territoriale di Governo di Como - e che sia pubblicata 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 17 giugno 2025.

Il Relatore	Il Presidente
(dott. Alessandro Mazzullo)	(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

25 giugno 2025

Il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)