



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	Primo Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario (relatore)

a seguito dell'adunanza pubblica del 12 settembre 2024 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. 30941 dell'8 luglio 2024 con cui il Prefetto di Varese ha conferito al Viceprefetto aggiunto *OMISSIS*, a titolo di reggenza, l'incarico di dirigente dell'Area IV "*Tutela dei Diritti civili, Cittadinanza e Immigrazione*", per la durata di un anno a decorrere dal 1° agosto 2024.

VISTI il foglio di rilievo formulato dal Magistrato Istruttore (prot. C.d.c. n. 11358 del 1° agosto 2024) e le controdeduzioni dell'Amministrazione (prot. Cdc n. 36978 del 28 agosto 2024);

VISTA la relazione istruttoria prot. 13394 in data 6 settembre 2024, 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. 13556 del 9 settembre 2024) proposta dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti;

VISTA l'ordinanza n. 216 del 9 settembre 2024 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. 13575 del 9 settembre 2024, con la quale l'ordinanza presidenziale è stata comunicata all'Amministrazione che ha adottato il decreto e alla competente Ragioneria Territoriale dello Stato;

UDITO, in rappresentanza dell'Amministrazione nell'adunanza pubblica del 12 settembre 2024 il Viceprefetto vicario, dott. Fabio De Fanti;

DATO ATTO della presenza, per la Ragioneria Territoriale dello Stato di Varese, del dott. Tommaso Lucia, direttore, e della dott.ssa Anna Gloria Pacilè, funzionaria;

UDITO il magistrato relatore, Ref. Iole Genua;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 8.7.2024 è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione il decreto del Prefetto di Varese n. 30941 dell'8 luglio 2024 mediante il quale è stato conferito al Viceprefetto aggiunto *OMISSIS*, a titolo di reggenza, l'incarico di dirigente dell'Area IV "*Tutela dei Diritti civili, Cittadinanza e Immigrazione*", per la durata di un anno a decorrere dal 1° agosto 2024.

2. Con foglio di rilievo prot. C.d.c. n. 11358 del 1° agosto 2024, il Magistrato Istruttore ha richiesto alla Prefettura una serie di chiarimenti, in ragione dei dubbi di legittimità originati dalle lacune argomentative riscontrabili dalla lettura del provvedimento con riguardo alla scelta di proseguire con il reiterato utilizzo dell'istituto della reggenza, applicato quale strumento di carattere strutturale, contrastante con le norme ordinamentali e con le stesse circolari emanate dal Ministero dell'Interno che ne hanno dapprima promosso il ricorso - seppur in presenza di determinate e stringenti situazioni di fatto - e successivamente giustificato un uso ordinario ed indistinto. È stato, infatti, accertato in fase istruttoria, mediante la consultazione degli archivi dell'Ufficio del controllo di legittimità, che l'Area IV della Prefettura di Varese risulta stabilmente coperta mediante ricorso all'istituto interinale della reggenza almeno a partire dal 2012, fatta salva una breve interruzione dal 1° settembre 2021 al 16 marzo 2022, periodo in cui il posto di funzione è stato attribuito in regime di titolarità.

3. Con nota n. 36978 del 28.8.2024, la Prefettura di Varese ha trasmesso le proprie controdeduzioni, riferendo in ordine alla nota situazione di sottodimensionamento dell'effettiva provvista di personale di carriera prefettizia rispetto alla macro-organizzazione delineata dal d.m. 5 novembre 2020 (su una dotazione organica di n. 10 dirigenti – n. 5 Viceprefetti e n. 5 Viceprefetti aggiunti – risultavano in servizio presso la Prefettura di Varese alla data del 1° agosto 2024 soltanto n. 4 dirigenti), che avrebbe integrato una situazione di eccezionale gravità ulteriormente accentuata per effetto di circostanze contingenti puntualmente descritte nelle controdeduzioni, in specie il collocamento in quiescenza dal 1° settembre 2024 di un Viceprefetto e, dal 24 gennaio 2024, l'astensione per maternità di uno dei Viceprefetti aggiunti in servizio. La nota di chiarimenti ha inoltre dato conto delle sollecitazioni, indirizzate dal Prefetto agli uffici centrali del Ministero dell'Interno al fine di segnalare le carenze di personale, incluso quello contrattualizzato, presso la Prefettura di Varese. Tra le segnalazioni di vacanze di organico rivolte al Ministero si segnala la documentazione comprovante l'attivazione, su istanza del Prefetto di Varese (prot. n. 28256 del 20.6.2024), di un interpello su base nazionale, finalizzato alla copertura del posto di Capo di Gabinetto (all. 5 alle controdeduzioni).

4. Le controdeduzioni della Prefettura di Varese non sono risultate 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 al Collegio.

5. Successivamente alla comunicazione del deferimento, con nota prot. n. 39251 dell'11 settembre 2024, la Prefettura di Varese ha trasmesso un'ulteriore memoria, al fine di puntualizzare alcuni elementi oggetto della relazione di conclusione dell'istruttoria. La memoria in questione ha fornito aggiornamenti in merito alle procedure concorsuali per l'accesso alla carriera prefettizia; dando seguito ai dubbi di legittimità, riepilogati dall'Ufficio di controllo nella relazione di conclusione dell'istruttoria, e relativi al mancato espletamento di una procedura di interpello prodromica all'attribuzione dell'incarico, ha rappresentato che *“per la copertura del posto di funzione dell'Area IV “Tutela dei diritti civili, cittadinanza e immigrazione” non è richiesto il preventivo esperimento della procedura di interpello, che è invece previsto per l'assegnazione degli incarichi fiduciari di Viceprefetto Vicario e di Capo di Gabinetto”* e che *“è stato assolutamente necessario adottare il provvedimento di cui si tratta per garantire la continuità dell'azione amministrativa”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. *Cenni sull'istituto della reggenza nella carriera prefettizia. L'orientamento della giurisprudenza.*

1.1. L'analisi del provvedimento portato all'esame della Sezione pone la necessità di svolgere un breve inquadramento dell'istituto giuridico della reggenza, con particolare riferimento all'ordinamento della carriera prefettizia.

1.2. In linea generale, nel sistema dell'organizzazione della pubblica amministrazione si parla di reggenza per indicare la situazione nella quale un organo viene preposto ad un ufficio in caso di stabile mancanza del titolare, nelle more della designazione del nuovo preposto.

1.3. L'istituto della reggenza non è disciplinato nell'ordinamento della carriera prefettizia, riformato per effetto del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, nel quale, di contro, si trova espressamente contemplata la figura della *"provvisoria sostituzione del titolare in caso di assenza o di impedimento"* del viceprefetto o del viceprefetto aggiunto titolare del posto di funzione; al ricorrere di tali situazioni, la sostituzione del titolare *"è assicurata da altro funzionario della carriera prefettizia"* (art. 10, comma 1, del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139). Il meccanismo organizzativo della sostituzione corrisponde all'istituto anche noto in letteratura come supplenza, tradizionalmente distinto dalla reggenza in quanto ritenuto praticabile in caso di temporanea assenza o impedimento del titolare dell'ufficio. Oltre a contemplare la sostituzione nel citato articolo 10 quale generale meccanismo di garanzia della continuità della funzione pubblica, il d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139 ne prevede altresì una ipotesi espressa e tipizzata all'art. 17, riferito alla costituzione di una commissione per la progressione in carriera, presieduta da un prefetto e composta da tre viceprefetti: la norma prevede che *"per il biennio di operatività della commissione, alla copertura dei posti di funzione dei viceprefetti che la compongono si provvede con le modalità di cui all'articolo 10, comma 1"*, ossia mediante l'istituto della sostituzione.

Anche l'art. 23, comma 12, 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*), nel disciplinare il trattamento accessorio spettante ai funzionari prefettizi *"nei casi di temporaneo conferimento di un ulteriore o diverso incarico, nei casi di sostituzione a norma dell'art. 10 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, per periodi non inferiori a tre mesi"*, non reca alcun cenno all'antico istituto della reggenza, menzionando bensì la sostituzione, nonché il temporaneo conferimento di un ulteriore o diverso incarico, anche riconducibile a una posizione funzionale superiore.

1.4. Il riferimento più prossimo sotto il profilo cronologico all'istituto della reggenza si rinviene in una fonte di contrattazione collettiva antecedente alla riforma del pubblico impiego. La reggenza, infatti, risulta menzionata nell'art. 20 del D.P.R. 8 maggio 1987, n. 266 (*Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 marzo 1987 concernente il comparto del personale dipendente dai Ministeri*), che, nell'elencare le funzioni che possono essere espletate dal personale *"appartenente alla nona qualifica funzionale"* (istituita dall'art. 2 del d.l. 28 gennaio 1986, n. 9 per i dipendenti civili dell'ex carriera direttiva che rivestissero particolari posizioni professionali), includeva la *"reggenza dell'ufficio in attesa*

della destinazione del dirigente titolare”, con ciò sottolineando l’elemento qualificante di tale figura giuridica, rappresentato dalla temporanea copertura dell’ufficio nelle more della preposizione del nuovo titolare. Proprio con riferimento a tale presupposto di legittimità, la Corte di cassazione, sul punto sempre seguita dalla Corte dei conti, ha costantemente affermato che l’utilizzo della reggenza - praticabile *“in attesa della destinazione del dirigente titolare”* (Cass., Sez. lav., 5 ottobre 2007, n. 20890) - risulta subordinato all’intervenuto avvio del *“procedimento di copertura del posto vacante e nei limiti di tempo ordinariamente previsti”* a tal fine (Cass. Sez. lav. 7 gennaio 2009, n. 54; Sez. lav., 28 ottobre 2011, n. 22547 e n. 22546). Ad ogni buon conto, la collocazione sistematica del riferimento normativo poc’anzi richiamato, pur a volerne ritenere la perdurante vigenza, induce a dubitare della relativa pertinenza e rilevanza rispetto allo speciale ordinamento della carriera prefettizia.

1.5. Con specifico riguardo all’utilizzo dello strumento in questione da parte delle Prefetture si registra un generale e ormai risalente orientamento restrittivo della Corte dei conti, fondato sulla considerazione del carattere di eccezionalità e limitatezza temporale dell’istituto, ritenuto ontologicamente estraneo alla fisiologia dell’organizzazione amministrativa, e come tale inidoneo a sopperire ad una carenza organica di personale, tanto più se conosciuta e prevedibile (per tutte, Sez. centr. leg. n. 23/2013/PREV).

1.6. Tanto premesso, per comprendere le ragioni alla base del sistematico ricorso delle Prefetture all’istituto della reggenza quale strumento ordinario di gestione degli uffici, è necessario avere riguardo alla specialità dell’ordinamento della carriera prefettizia, alla quale, per espressa indicazione dell’art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 139/2000, *“si accede dalla qualifica iniziale mediante pubblico concorso con esclusione di ogni altra possibilità di immissione dall'esterno”*. La mancata previsione di ulteriori canali di reclutamento - quali quelli contemplati dalla disciplina del pubblico impiego privatizzato (ad esempio, il comando in entrata, o gli istituti previsti dall’art. 19, commi 5-bis e 6, del d.lgs. n. 165 del 2001) - ha ben presto determinato una *“costante discrasia tra dotazione organica e consistenza numerica dei vice prefetti e vice prefetti aggiunti”* (ex multis, Sez. reg. contr. Molise delibera n. 120/2012; Sez. reg. contr. Lazio n. 10/2018/PREV), fenomeno che ormai da tempo la Corte dei conti ha avuto occasione di esaminare, pronunciandosi in sede di controllo preventivo di legittimità degli incarichi di reggenza (da ultimo Sez. reg. contr. Piemonte, n. 124/2024/PREV e n. 125/2024/PREV). La Corte dei conti ha, altresì, più volte rilevato negli ultimi decenni come *“le carenze di organico alla base del ricorso all’istituto della reggenza siano la diretta conseguenza della totale assenza di adeguati atti di riorganizzazione dell’amministrazione periferica, seppur normativamente imposti, da parte del Ministero dell’Interno”* (Sez. contr. Molise delibera n. 120/2012, Sez. centr. leg. n. 23/2013/PREV, Sez. reg. contr. Campania n. 356/2016) e sottolineato l’urgenza di *“opportuni atti di riorganizzazione, da adottare anche a livello centrale su impulso periferico”* (Sez. reg. contr. Lazio, n. 10/2018/PREV) nonché *“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" (Sez. reg. contr. Campania n. 356 /2016), sul presupposto che *"le disfunzioni organizzative (...) non consentono un indefinito ricorso alla procedura di reggenza"* né tantomeno una violazione di legge (Sez. reg. contr. Umbria, n. 63/2023/PREV; Sez. reg. contr. Piemonte, n. 124/2024/PREV e n. 125/2024/PREV).

2. Illegittimità per difetto di motivazione.

Sin dalla fase istruttoria è stata posta l'attenzione sull'insufficienza della motivazione del decreto in esame, nel quale l'esternazione della necessità organizzativa posta a fondamento del provvedimento si rinviene in due passaggi, che comunque appaiono del tutto inidonei a esplicitare le ragioni della scelta di ricorrere proprio allo strumento della reggenza: in un primo passaggio, il decreto prefettizio spiega che uno dei viceprefetti assegnati alla Prefettura di Varese, a seguito di trasferimento *"deve pertanto essere sostituito nella cennata reggenza e che presso questa Prefettura è in servizio un numero di dirigenti della carriera prefettizia sensibilmente inferiore rispetto al numero di posti di funzione previsti (...), per cui si rende necessario il conferimento ad alcuni di essi, già titolari di un incarico di funzione, della reggenza di uno o più altri incarichi al fine di garantire il regolare svolgimento delle attività amministrative di competenza"*; in un secondo passaggio il provvedimento valuta *"che l'incarico in parola, sempre in regime di reggenza e nelle more dell'ulteriore assegnazione di dirigenti della carriera prefettizia a questa sede, possa essere conferito al Viceprefetto Aggiunto *OMISSIS*"*.

Considerato, pertanto, che le vere ragioni del ricorso all'istituto sono rinvenibili nello strutturale disallineamento tra l'effettivo organico dirigenziale prefettizio e il modello organizzativo delineato a livello centrale, il decreto prefettizio in esame non riesce a individuare e a illustrare in maniera adeguata le ragioni di fatto e di diritto a fondamento della decisione di proseguire, per il dodicesimo anno consecutivo, nella copertura del posto di funzione attraverso lo strumento della reggenza. Espressiva dello scostamento dallo standard di trasparenza ordinariamente esigibile - ma anche di una radicata convinzione circa l'esito inevitabilmente positivo del controllo preventivo di legittimità su provvedimenti di tal sorta - appare anche l'assenza, in motivazione, di qualsivoglia riferimento alla necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa per giustificare il ricorso alla reggenza. Le lacune argomentative dell'atto - ammesse dalla stessa Amministrazione nelle proprie controdeduzioni - ne determinano l'illegittimità per violazione di legge, posto che lo stesso avrebbe dovuto dimostrare in maniera autosufficiente - attraverso una esposizione completa, accurata e concretamente calata nella realtà operativa della Prefettura di Varese - il rispetto della normativa applicabile alla fattispecie nonché l'iter logico seguito dall'Amministrazione nell'esercizio della

propria discrezionalità amministrativa. In assenza di tale presupposto di legittimità, gli elementi di fatto e di diritto rappresentati solo in sede di controdeduzioni nonché nella memoria successiva al deferimento della questione al Collegio non possono costituire una integrazione postuma della motivazione e non eliminano il vizio di violazione di legge che inficia il provvedimento.

3. Illegittimità per eccesso di potere nell'utilizzo dell'istituto della reggenza fuori dai limiti ordinamentali nonché in violazione di circolare. Mancata valutazione di soluzioni alternative concretamente praticabili.

3.1. Si è detto che il posto di funzione di dirigente dell'Area IV della Prefettura di Varese è stato stabilmente coperto attraverso l'atipico strumento della reggenza a partire dal 2012, a dispetto dei caratteri di temporaneità, straordinarietà ed eccezionalità dell'istituto, che impongono, a presupposto del relativo legittimo utilizzo, non soltanto l'intervenuto avvio delle procedure di copertura del posto vacante, ma anche la predeterminazione di un termine finale certo di applicazione di tale strumento emergenziale, che nel caso di specie è risultato evidentemente obliterato per effetto di sistematici rinnovi annuali.

3.2. Con particolare riferimento alla violazione del principio di temporaneità, occorre osservare che, sul presupposto dell'indefettibilità dell'apposizione di un limite temporale certo alla reggenza (Sez. reg. contr. Piemonte n. 5/2013/PREV), la Corte dei conti ha già avuto modo di affermare come il ricorso a tale istituto risulti affetto da profili di illegittimità anche qualora, pur variando il soggetto destinatario dell'incarico, il posto di funzione interessato sia coperto per lassi temporali considerevoli senza ricorrere alle procedure ordinarie a ciò preposte (Sez. reg. contr. Umbria, n. 63/2023/PREV). Che la reggenza non possa protrarsi *ad infinitum*, quale modalità di stabile copertura del posto, risulta peraltro chiaramente testimoniato dal tenore delle circolari del Ministero dell'Interno (per tutte la circolare prot. n. 19046/2021) che nel corso dell'ultimo decennio hanno individuato in un anno, eventualmente prorogabile per un periodo di pari estensione, il limite temporale di durata massima dell'istituto della reggenza, evidentemente commisurando detto periodo biennale al tempo ordinariamente necessario allo svolgimento di un concorso per il reclutamento di nuovi dirigenti. Un'interpretazione di tali circolari che risulti conforme all'ordinamento impone, peraltro, di riferire il limite di durata massima della reggenza ivi individuato non già al tempo di preposizione di un singolo funzionario a un certo posto di funzione, bensì al tempo di complessiva copertura dell'ufficio interessato con tale modalità. Nel caso dell'Area IV della Prefettura di Varese, la mancata motivazione delle ragioni che hanno indotto la Prefettura a disattendere l'autovincolo imposto dalla stessa Amministrazione centrale consente di ritenere il provvedimento viziato da illegittimità anche per eccesso di potere da violazione di circolare (Sez. contr. Liguria, n. 56/2017/PREV; Sez. reg. contr. Marche n. 14/2023/PREV).

3.3. In punto di legittimazione ad opera dell'autorità centrale, il provvedimento in esame dà conto del fatto che la scelta di coprire l'Area IV mediante l'ennesima reggenza è stata preceduta da un nulla osta ministeriale; quest'ultimo elemento, tuttavia, non sembra poter assumere rilevanza sotto il profilo della valutazione di legittimità dell'atto. Come di recente affermato da alcune pronunce di questa Corte che hanno approfonditamente esaminato l'istituto del nulla osta nell'ambito dei procedimenti di attribuzione di incarichi di reggenza di uffici prefettizi, i provvedimenti di nulla osta adottati dal competente Dipartimento ministeriale - che a loro volta si presentano estremamente standardizzati e del tutto privi di riferimenti al contesto specifico del singolo ufficio di Prefettura - rappresentano null'altro che la *“condivisione di una anomalia organizzativa e di compartecipazione – anche sul piano delle responsabilità – dei massimi livelli dell'Amministrazione”*; in altri termini, il nulla osta *“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”* (Sez. reg. contr. Emilia Romagna n. 26/2024/PREV e n. 68/2024/PREV). Ne consegue che non possono più essere condivise opzioni interpretative secondo le quali il nulla osta ministeriale sortirebbe un'efficacia sanante rispetto alla violazione della legge e delle circolari ministeriali, il cui obiettivo è porre un limite all'esercizio della discrezionalità amministrativa.

Sulle circolari ministeriali va tuttavia detto che, se fino ad oggi hanno svolto un - solo apparente - ruolo di argine al ricorso all'istituto della reggenza, a fronte però dell'accesso incontrastato al visto di registrazione da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, le stesse disvelano - con il progressivo mutamento degli indirizzi del controllo come sopra esposti - la mancanza di una reale ricerca di soluzioni all'inveterato problema organizzativo.

Merita in proposito di essere citata la recente circolare n. 64400 dell'8.8.2024 la quale, con la precisa ed esclusiva finalità di *“conseguire il visto”* da parte della Corte dei conti, ribadisce a beneficio delle Prefetture alcuni cliché motivazionali finalizzati ad affermare, da un lato, la necessità di assicurare la continuità dell'azione amministrativa, e, dall'altro, *“l'impossibilità di applicare soluzioni organizzative diverse dall'attribuzione dell'incarico al medesimo dirigente”*, presupponendo con tutta evidenza che bisognevole di motivazione non sia più nemmeno la reggenza, ma la proroga indefinita della stessa *“anche per più di una volta per un limitato periodo rapportato al tempo ragionevolmente necessario al completamento delle procedure per l'attribuzione della titolarità”*.

L'interesse dell'Amministrazione alla soluzione organizzativa si compendia, poi, nell'affermazione finale secondo la quale la stessa reggenza risulta impraticabile e cedevole di fronte all'impossibilità di attribuire un incarico da viceprefetto aggiunto ad un viceprefetto.

3.4. A riprova di quanto appena affermato, un ulteriore profilo (o, meglio, un'ulteriore testimonianza della funzione traversa che ha assunto l'istituto della reggenza) sotto il quale il decreto in esame appare viziato da eccesso di potere proprio per violazione di circolare si rinviene nel mancato esperimento della procedura di interpello, che, in base al chiaro dettato della circolare ministeriale prot. n. 19046/2021 - per la cui approfondita analisi si rinvia alle delibere n. 26/2024/PREV e n. 68/2024/PREV della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna - costituiva un presupposto del legittimo utilizzo della reggenza (*"I posti di funzione che, a seguito della procedura di interpello, risultino privi di titolare, (...) possono essere conferiti avvalendosi dell'istituto della reggenza"*).

La necessità del compimento di tale passaggio preliminare, tanto più doveroso alla luce del carattere residuale del ricorso all'istituto della reggenza - come correttamente evidenziato dalla richiamata circolare - non appare scalfita, neppure sul piano nominalistico, dal tenore del decreto del Ministro dell'Interno del 20 maggio 2019, che all'articolo 8 individua la procedura e i criteri per il conferimento degli incarichi di viceprefetto vicario e di capo di gabinetto. A tale norma - il cui comma 3 prevede che *"qualora, in un momento successivo all'insediamento, sopravvenga la disponibilità del posto di funzione di vicario o di capo di gabinetto, il prefetto chiede (...) l'avvio della procedura ricognitiva delle disponibilità"* - intendeva, all'evidenza, riferirsi la memoria prot. n. 39251 dell'11 settembre 2024, attraverso la quale la Prefettura di Varese, replicando alle osservazioni conclusive contenute nella relazione istruttoria, ha specificato che l'esperimento della procedura di interpello sarebbe previsto unicamente a monte dell'assegnazione degli incarichi fiduciari e non anche in occasione del conferimento degli incarichi ordinari, circostanza ribadita dinanzi al Collegio anche dal rappresentante dell'Amministrazione. Risulta evidente, invece, come la circolare ministeriale prot. n. 19046 del 2021, dettando specifiche coordinate procedimentali per l'eventualità eccezionale di copertura degli uffici mediante reggenza, abbia concorso a ulteriormente integrare l'ordinamento dell'organizzazione degli uffici prefettizi, a cui aveva già contribuito il precedente d.m. 20 maggio 2019.

3.5. Tanto rilevato sul piano della legittimità dell'atto, il Collegio osserva che il reiterato ricorso alla reggenza nel caso di specie come nelle centinaia di ulteriori provvedimenti portati all'esame di questa Sezione può essere riguardato anche da un altro punto di vista, che consente di considerare ancora una volta fondate le osservazioni della giurisprudenza contabile in merito all'adeguatezza dell'organizzazione periferica dell'Amministrazione, la quale da tempo nelle analisi della Corte dei conti emerge - quantomeno - sovradimensionata rispetto alla consistenza numerica del personale della carriera prefettizia. Fino alla ricusazione del provvedimento in esame, infatti, la Viceprefetto aggiunto *OMISSIS* è risultata contemporaneamente preposta a tre uffici diversi (dirigente titolare del posto di Capo Ufficio di Staff dell'Area III; dirigente reggente del posto di funzione di *staff* dell'Area III; dirigente reggente dell'Area IV). Un simile cumulo di incarichi testimonia, in fin dei

conti, della concreta possibilità di garantire lo svolgimento delle funzioni attraverso la medesima provvista di personale; d'altra parte, lo stesso fenomeno della proroga delle reggenze senza soluzione di continuità *"costituisce un indicatore evidentissimo del sovradimensionamento stesso dell'organizzazione che avrebbe già dovuto imporre una profonda e decisa revisione degli organici dei dirigenti prefettizi"* (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, del. n. 68/2024/PREV).

3.6. Occorre poi soffermarsi sul problema della mancata valutazione, da parte della Prefettura di Varese, di soluzioni alternative concretamente percorribili per la copertura delle aree organizzative prive di titolare; tale circostanza risulta confermata e difesa dalla stessa Amministrazione nelle proprie controdeduzioni, in cui si legge che *"nemmeno un provvedimento interno, del Prefetto, di delega di firma di atti o di alcune funzioni della suddetta Area IV ad uno dei due dirigenti in servizio avrebbe effetti soddisfattivi (come potrebbe essere invece per uffici adibiti al rilascio di autorizzazioni come quelle di polizia amministrativa o ad altri adempimenti burocratici e ripetitivi), attesa la natura delle competenze di quell'Area"* (pag. 2). Non vengono, tuttavia, illustrate le ragioni per le quali siano ritenuti suscettibili di delega mediante provvedimento interno unicamente gli *"adempimenti burocratici e ripetitivi"*, mentre la responsabilità di un'Area quale quella preposta ai procedimenti relativi alla tutela dei diritti civili, alla cittadinanza e all'immigrazione potrebbe, in tesi, essere attribuita unicamente attraverso uno strumento innominato e peraltro al di fuori dei relativi presupposti di applicabilità.

3.6.1. Tanto rilevato, ed esclusa ogni intenzione di questa Corte di ingerirsi nelle scelte discrezionali riservate all'Amministrazione, appare nondimeno necessario svolgere talune brevi osservazioni funzionali allo svolgimento del presente controllo preventivo di legittimità. Ebbene, sul piano dell'analisi dell'assetto ordinamentale vigente, non può non constatarsi, da una parte, l'esistenza di una lacuna nell'ordinamento prefettizio proprio con riguardo all'istituto che gli uffici periferici intenderebbero applicare, dall'altra, la certa disponibilità, nella legislazione vigente, di ulteriori formule organizzative giuridicamente legittime, che, al contrario dalla reggenza, risultano provviste di copertura normativa, per di più di rango primario. Si osserva, al riguardo, come altra Sezione regionale di controllo di questa Corte, pronunciatisi in sede di controllo preventivo di legittimità su incarichi dirigenziali prefettizi conferiti in regime di reggenza, abbia avuto occasione di soffermarsi sul fondamento legislativo (articoli 155 e 157 del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3) e sui caratteri istituzionali della delega amministrativa - di funzioni e di firma - con ampi richiami alle statuizioni del giudice amministrativo sull'argomento (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 68/2024/PREV). Rinviano a siffatta trattazione dell'istituto della delega quale provvisoria formula di organizzazione degli uffici, sembra in questa sede opportuno soggiungere come il già richiamato meccanismo della sostituzione, previsto dall'art. 10 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139 al fine di ovviare alle situazioni *"di assenza o di impedimento"* del titolare, rappresenti in definitiva l'unico istituto

espressamente contemplato dallo speciale ordinamento prefettizio ai fini della interinale copertura degli uffici.

L'obiezione secondo la quale la sostituzione presuppone l'avvenuta assegnazione della titolarità ad un funzionario già individuato, è, del resto, viziata da una prospettiva centrata sulla statica allocazione del funzionario più che sulla valorizzazione dell'attività che questi è chiamato a svolgere, ed è palesemente smentita dal tenore letterale della norma in commento che invece fa esplicito riferimento ai *"posti di funzione da conferire"*, agli *"uffici individuati"* e, soprattutto, alla *"periodica rideterminazione [non riassegnazione] dei posti di funzione"*, ciò che presuppone una evoluzione dell'organizzazione in ragione del modificarsi nel tempo dei fini pubblici da realizzare. Aspetto, quest'ultimo, che proprio perché trascurato conduce alle difficoltà organizzative correttamente rilevate dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti per come innanzi sinteticamente esposte.

Avuto riguardo a tale riferimento normativo, quindi, una interpretazione estensiva, se mai fosse necessaria, dell'elemento di fattispecie dell'assenza del titolare, che includesse anche la situazione della mancata preposizione dell'organo all'ufficio - coincidente, appunto, con la radicale assenza di un titolare - offrirebbe all'Amministrazione un'agevole formula emergenziale di garanzia della continuità della pubblica funzione, la cui concreta applicazione risulterebbe, comunque, pur sempre agganciata a un referente di legge anziché a una consuetudine la cui legittimità è stata ampiamente sconfessata dalla giurisprudenza.

3.6.2. Va anche constatato come il ricorso a strumenti alternativi di copertura degli uffici sia ben noto e non di rado praticato dalle Prefetture lombarde (per un esempio, si pensi al provvedimento - definito dalla Prefettura interessata *"interno"* - recante attribuzione a un dirigente della Prefettura di Milano della responsabilità di una parte dei procedimenti di competenza dell'Area I, sul quale si sofferma la delibera n. 169/2024/PREV di questa Sezione), nonché pianamente caldeggiato dalle circolari ministeriali (si pensi alla circolare n. 20/RU del 24.7.2014, che disponeva che *"in caso di vacanza del posto di funzione dirigenziale, le (...) responsabilità di carattere primario, incluso il potere di firma degli atti di competenza del dirigente, devono essere ricondotte ai dirigenti preposti alla struttura alla quale sono riferibili gli uffici di livello dirigenziale non generale nella stessa inseriti, vale a dire al Prefetto o al Questore, i quali potranno, a loro volta, delegare tali poteri"*, e indicava - come evidenziato dalla delibera n. 26/2024/PREV della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna - *"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"* fossero *"conferite le deleghe per l'esercizio delle competenze dell'area"* in questione). Opzioni evidentemente radicate sulla consapevolezza

dell'Amministrazione circa l'originaria e necessaria riconduzione del potere amministrativo e della responsabilità primaria del relativo esercizio in capo al vertice dell'articolazione amministrativa territoriale interessata – nel caso di specie il Prefetto – in mancanza degli organi sotto-ordinati.

3.7. Ricordato che *“i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge”* (art. 97, comma 2, Cost.), occorre in definitiva ribadire che la libertà dell'Amministrazione nel determinare i propri assetti organizzativi trova un limite necessario nel rispetto dei parametri di legittimità individuati dal diritto oggettivo, al quale è estraneo l'istituto della reggenza, diversamente da quanto può invece affermarsi con riguardo ai sopra richiamati istituti alternativi, che pure l'Amministrazione potrebbe utilizzare quali “ponti” per agevolare la gestione del passaggio dalla attuale consistenza dell'organico all'attesa immissione dei neo-dirigenti.

3.8. D'altra parte, non può essere ragionevolmente sostenuto che una situazione di carenza di organico della Prefettura possa ordinariamente consentire una violazione di legge (cfr. Sez. reg. contr. Piemonte, n. 94/2014, n. 124/2024/PREV e n. 125/2024/PREV). Grava pertanto sull'Amministrazione centrale la responsabilità di pianificare adeguatamente il dimensionamento degli uffici periferici, adattandolo ai reali fabbisogni di personale, in ciò valendosi delle possibilità di periodica rideterminazione dei posti di funzione messa a disposizione dal legislatore, che - al sopravvenire di nuove esigenze organizzative e funzionali, e comunque con cadenza biennale - consente di conformare l'organizzazione delle Prefetture attraverso l'agile strumento del decreto ministeriale (cfr. art. 10, c. 2, d.lgs. n. 139/2000).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ricusa il visto e la registrazione del decreto del Prefetto di Varese n. 30941 dell'8 luglio 2024, di conferimento al Viceprefetto aggiunto *OMISSIS* dell'incarico di reggenza di dirigente dell'Area IV *“Tutela dei Diritti Civili, Cittadinanza e Immigrazione”*.

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

- alla Prefettura - Ufficio Territoriale di Governo di Varese - 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 12 settembre 2024.

Il Relatore
(dott.ssa Iole Genua)

Il Presidente
(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

9 ottobre 2024

Il funzionario preposto
ai servizi di supporto
(Susanna De Bernardis)