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)

nella camera di consiglio dell'11 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. 48291 del 9 luglio 2024 con cui il Prefetto di Cremona ha conferito al Viceprefetto dott.ssa Gandolfo, a titolo di reggenza, l'incarico di dirigente dell'Area III "*Sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio*", per la durata di un anno a decorrere dal 7 agosto 2024.

VISTI il foglio di rilievo formulato dal Magistrato Istruttore (prot. C.d.c. n. 12152 del 21 agosto 2024) e le controdeduzioni dell'Amministrazione (prot. C.d.c. n. 12323 del 27 agosto 2024);
VISTA la relazione istruttoria prot. 13304 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. 13319 del 6 settembre 2024) del Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti;
VISTA l'ordinanza n. 213 del 6 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. 13385 del 6 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;
VISTA la nota della Prefettura di Cremona prot. n. 60708/2024/GAB, acquisita al prot. C.d.c. n. 13663 del 10.9.2024, con la quale l'Amministrazione ha comunicato il ritiro in autotutela del decreto prefettizio n. 48291/2024, oggetto di deferimento, e richiesto la restituzione dello stesso;
UDITO il magistrato relatore, Ref. Iole Genua;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 10.7.2024 è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione il decreto del Prefetto di Cremona n. 48291 del 9 luglio 2024 mediante il quale è stato conferito al Viceprefetto dott.ssa Gandolfo, a titolo di reggenza, l'incarico di dirigente dell'Area III "*Sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio*", per la durata di un anno a decorrere dal 7 agosto 2024.
2. Con foglio di rilievo prot. C.d.c. n. 12152 del 21 agosto 2024, il Magistrato Istruttore ha richiesto alla Prefettura alcuni 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 III della Prefettura di Cremona risulta stabilmente coperta mediante ricorso all'istituto interinale della reggenza almeno a partire dal 2010[1].

[1] Ricostruzione delle modalità di copertura dell'Area III presso la Prefettura di Cremona:

3. Con nota n. 57788 del 27.8.2024, la Prefettura di Cremona ha trasmesso le proprie controdeduzioni, riferendo della situazione di sottodimensionamento dell'effettiva provvista di personale di carriera prefettizia rispetto alla macro-organizzazione delineata dal d.m. 5 novembre

- reggenza dal 7/08/23 al 6/08/24 (dott.ssa Gandolfo, prot. 44218);
- reggenza dal 21/09/22 al 6/08/23 (dott. Musarra, prot. 56242: incarico con durata prevista di due anni, interrotto anticipatamente causa trasferimento, presso altra Prefettura, del dott. Musarra);
- reggenza dall'1/11/21 al 20/09/22 (dott.ssa Gandolfo, prot. 58370/GAB: incarico originariamente previsto di durata annuale, revocato anticipatamente causa rientro in servizio presso la sede del dott. Musarra);
- reggenza dal 18/01/21 al 31/10/21 (dott.ssa D'Acunzo, prot. 2436: incarico originariamente previsto di durata annuale, revocato anticipatamente causa assegnazione presso la sede della dott.ssa Gandolfo);
- reggenza dal 3/06/20 al 17/01/21 (dott. Sadutto, prot. 28255: incarico originariamente previsto di durata annuale, revocato anticipatamente causa trasferimento d'ufficio del dirigente);
- reggenza dal 3/06/19 al 02/06/20 (dott. Sadutto, prot. 32512);
- reggenza dal 2/05/19 al 2/06/19 (dott.ssa De Francesco, prot. 26476: incarico originariamente previsto di durata trimestrale, revocato anticipatamente causa assegnazione presso la sede del dott. Sadutto);
- reggenza dal 14/01/19 all'1/05/19 (dott. Sadutto, prot. 2175: incarico originariamente previsto di durata annuale, revocato anticipatamente causa necessità di una più equa distribuzione delle aree a seguito della mancata assegnazione in sede di un nuovo Vice Prefetto Aggiunto);
- reggenza dal 02/05/18 al 13/01/19 (dott.ssa Canfora, prot. 19859: incarico originariamente previsto di durata annuale, revocato anticipatamente causa trasferimento d'ufficio della dirigente);
- reggenza dal 02/05/17 all'1/05/18 (dott.ssa Canfora, prot. 20172);
- reggenza dal 2/05/16 all'1/05/17 (dott.ssa Canfora, prot. 20388);
- reggenza dal 03/02/16 all'1/05/16 (dott.ssa Verrusio, prot. 840: incarico originariamente previsto di durata annuale, revocato anticipatamente causa necessità di una più equa distribuzione delle aree a seguito della mancata assegnazione in sede di un nuovo dirigente);
- reggenza dal 03/08/15 al 02/02/16 (dott.ssa Verrusio, prot. 33853);
- reggenza dal 03/06/15 al 02/08/15 (dott. Bortone, prot. 23965);
- reggenza dal 05/08/14 al 02/06/15 (dott. Verrusio, prot. 31576: incarico originariamente previsto di durata annuale, revocato anticipatamente causa necessità di rotazione di incarichi dirigenziali con scadenza non coincidente);
- reggenza dal 05/08/13 al 04/08/14 (dott. Bortone, prot. 32779);
- vacanza dall'1/07/13 al 04/08/13;
- reggenza dal 03/06/13 al 30/06/13 (dott.ssa Giordano, prot. 22322);
- reggenza dal 03/12/12 al 02/06/13 (dott.ssa Giordano, prot. 37728);
- reggenza dal 22/05/12 al 02/12/12 (dott.ssa Della Rosa, prot. 23151: incarico originariamente previsto di durata annuale, revocato anticipatamente causa trasferimento d'ufficio della dirigente);
- reggenza dal 02/08/10 al 21/05/12 (dott.ssa Iamorta, prot. 22243 e successive ulteriori proroghe, di cui l'ultima con prot. 4541 dal 15/02/12 al 14/08/12: incarico revocato anticipatamente causa invio in missione della dirigente).

2020 (su una dotazione organica di n. 6 dirigenti, risultano in servizio presso la Prefettura di Cremona soltanto n. 3 dirigenti), tale da rendere "*di fatto ineludibile l'utilizzo dello strumento della temporanea reggenza*" (pag. 1). Le controdeduzioni hanno inoltre fornito aggiornamenti in merito alle iniziative di potenziamento dell'organico in corso di svolgimento a livello centrale; è stato riferito, in particolare, che duecento neodirigenti "*beneficiando per primi della riduzione ad un anno del corso di formazione iniziale - raggiungeranno le sedi di assegnazione entro la fine del corrente anno*" (pag. 3).

4. Le controdeduzioni 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.

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 unicamente nell'affermazione secondo la quale "*le descritte carenze di personale rendono pertanto necessario, presso questa sede, procedere al conferimento di alcuni incarichi dirigenziali a titolo di reggenza*".

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 quattordicesimo 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 Cremona – 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 III della Prefettura di Cremona è stato stabilmente coperto attraverso l'atipico strumento della reggenza a partire dal 2010, a dispetto dei caratteri di temporaneità, straordinarietà ed eccezionalità dell'istituto, che impongono, quali presupposti 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 III della Prefettura di Cremona, 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). Nelle proprie controdeduzioni la Prefettura asserisce, correttamente, che la possibilità di attribuire incarichi aggiuntivi temporanei presuppone "*situazioni di eccezionalità e transitorietà*"; trattandosi, tuttavia, del quattordicesimo anno consecutivo in cui il Prefetto di Cremona si trova a ricorrere alla reggenza per la copertura dell'Area III, non appare persuasiva l'affermazione secondo la quale "*attualmente*" quella Prefettura verserebbe in dette condizioni, affermazione, in effetti, smentita dalla constatazione per cui la stessa si troverebbe in una "*immutata situazione di eccezionale gravità*".

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 - menzionata nelle controdeduzioni - 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 nelle modalità di 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*").

Come, infatti, evidenziato nelle controdeduzioni, a pag. 2 il d.p. n. 48291/2024 richiama "*la nota prefettizia prot. n. n. 47683 in data 5 luglio 2024, con cui è stato comunicato ai Dirigenti in servizio presso questa Prefettura, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 della L. 241/90 ss.mm.ii., l'avvio della procedura di interpello per il conferimento dell'incarico di Dirigente dell'Area IV, a titolo di reggenza*". La circostanza che la nota di interpello risulti effettivamente indirizzata unicamente "*ai Sigg.ri Dirigenti in servizio*

presso la Prefettura" non consente di cogliere appieno il nesso di coerenza logica tra una ricognizione delle disponibilità operata tra i soli dirigenti dalla Prefettura di Cremona - tutti già "*titolari di altro incarico*" (nota di controdeduzioni, pag. 1) e quindi impossibilitati ad assumere un secondo incarico come titolari - e il dettato della circolare ministeriale, finalizzato a consentire, attraverso la massima apertura a risorse esterne alla singola Prefettura, la copertura dei posti di funzione mediante incarichi in regime di titolarità. Si può pertanto ritenere che, per come strutturato ed essendo stato limitato ai soli tre dirigenti della Prefettura di Cremona, l'interpello in questione abbia costituito un adempimento meramente formale, inidoneo a espletare un efficace tentativo di ricorso preliminare a istituti alternativi alla reggenza.

3.5. Tanto rilevato sul piano della legittimità dell'atto, il Collegio osserva che il reiterato ricorso ultradecennale 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.

3.6. Occorre poi soffermarsi sul problema della mancata valutazione, da parte della Prefettura di Cremona, di soluzioni alternative concretamente percorribili per la copertura delle aree organizzative prive di titolare; tale omissione risulta confermata dalla stessa Amministrazione nelle proprie controdeduzioni, in cui si afferma, in maniera indimostrata, "*l'impossibilità di adottare strumenti organizzativi alternativi*".

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, pronunciatasi 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). Rinviando 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).

***

4. Con nota prot. 60708/2024/GAB del 9 settembre 2024, acquisita al prot. C.d.c. n. 13663 del 10 settembre 2024, l'Amministrazione ha comunicato il ritiro in autotutela del decreto prefettizio n. 48291 del 9 luglio 2024, oggetto di deferimento, "*preso atto dei rilievi formulati dalla Corte dei conti con prot. n. 12152 del 21 agosto u.s. e della relazione conclusiva prot. n. 13304 del 6 settembre u.s elaborata a seguito dei chiarimenti forniti da quest'Ufficio con nota prot. n. 57788 del 27 agosto u.s., nonché*

dell'ordinanza di convocazione dell'adunanza della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 213/2024, trasmessa con nota prot. n. 13385 del 6 settembre u.s.".

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia

dichiara il non luogo a provvedere in merito al decreto n. 48291 del 9 luglio 2024 con cui il Prefetto di Cremona ha conferito al Viceprefetto dott.ssa Gandolfo, a titolo di reggenza, l'incarico di dirigente dell'Area III "*Sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio*", per la durata di un anno a decorrere dal 7 agosto 2024.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio dell'11 settembre 2024.

Il Relatore	Il Presidente
(dott.ssa Iole Genua)	(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
11 ottobre 2024
Il funzionario preposto
ai servizi di supporto
(Susanna De Bernardis)