



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

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

a seguito dell'adunanza pubblica del 7 maggio 2026 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. 20956 del 30 marzo 2026 con cui il Prefetto di Varese ha conferito al Viceprefetto aggiunto dott. Niccolò Cescon l'ulteriore incarico di Dirigente in posizione di *staff* dell'Area I "*Ordine e sicurezza pubblica e tutela della legalità territoriale*", in regime di temporanea attribuzione ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del D.Lgs. 19 maggio 2000, n. 139;

VISTI il foglio di rilievo formulato dal Magistrato Istruttore (prot. C.d.c. n. 4003 del 21 aprile 2026) e le controdeduzioni dell'Amministrazione (prot. Pref. n. 26531 del 27.4.2026);

VISTA la relazione istruttoria prot. 4628 in data 29 aprile 2026, con la quale il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere Delegato il deferimento della questione al Collegio;

VISTA l'istanza di deferimento al Collegio del Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti (prot. C.d.c. n. 4639 del 29 aprile 2026);

VISTA l'ordinanza n. 162 del 30 aprile 2026 con cui 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;

UDITO, in rappresentanza dell'Amministrazione nell'adunanza pubblica del 7 maggio 2026 il Viceprefetto aggiunto dott. Niccolò Cescon;

UDITO il Magistrato relatore, Ref. Iole Genua;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 30.3.2026 è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione il decreto del Prefetto di Varese n. 20956 del 30 marzo 2026 recante conferimento al Viceprefetto aggiunto dott. Cescon, a titolo di temporanea attribuzione ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 139 del 2000, dell'ulteriore incarico di Dirigente in posizione di *staff* dell'Area I *"Ordine e Sicurezza Pubblica e Tutela della Legalità Territoriale"* a decorrere dal 9 aprile 2026 per la durata di un anno.

2. Con precedente provvedimento (D.P. n. 34075 dell'8 luglio 2025), ammesso al visto n. 432 del 4 agosto 2025, era stato conferito al medesimo dirigente, parimenti a titolo di temporanea attribuzione ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 139 del 2000, l'incarico di Dirigente Capo Ufficio di *staff* dell'Area I, a decorrere dall'8 luglio 2025 per un anno. Ai fini del conferimento dell'incarico, la Prefettura aveva richiesto apposito nulla osta al Ministero dell'Interno trattandosi di posto di funzione di qualifica superiore (Viceprefetto) a quella posseduta dal funzionario interessato (Viceprefetto Aggiunto).

3. Con foglio di rilievo prot. C.d.c. n. 4003 del 21 aprile 2026, il Magistrato Istruttore, rilevata la duplicità di incarichi conferiti a titolo di temporanea attribuzione al funzionario interessato, ha richiesto all'Amministrazione di chiarire le ragioni che l'avessero determinata all'adozione del nuovo provvedimento in violazione del nuovo art. 10 del d.lgs. n. 139/2000, che esclude la possibilità di cumulo dei due ulteriori incarichi.

4. Con nota n. 26531 del 27.4.2026, la Prefettura di Varese ha trasmesso le proprie controdeduzioni, osservando che *"in adesione ad una interpretazione sistematica della disciplina in esame, la formulazione adottata dal Legislatore nell'art. 10, comma 8 D.Lgs. n. 139/2000, così come di recente modificato, non pare introdurre un limite numerico rigido mediante l'uso dell'articolo indeterminativo "un", ma sembra esclusivamente individuare la tipologia dell'incarico attribuibile, lasciando, dunque, impregiudicata la*

possibilità di cumuli di incarichi, fermo restando il doveroso rispetto dei principi di buon andamento, proporzionalità ed economicità dell'agere della Pubblica Amministrazione. Tanto risulta altresì desumibile dai dossier parlamentari correlati al decreto-legge n. 208/2024, che ha novellato l'art. 10 D.Lgs n. 139/2000 introducendo ex novo l'istituto della temporanea attribuzione, laddove viene richiamata – con l'evidente intento di fornire un fondamento normativo – la prassi precedente alla riforma, che testualmente riporta: “Nel caso in cui presso una sede sia stato assegnato un numero di dirigenti inferiore rispetto ai posti di funzione individuati, si è instaurata la prassi di conferire gli incarichi vacanti ai dirigenti presenti, i quali dunque cumulano al proprio incarico in titolarità - che rappresenta la modalità ordinaria di copertura di un posto di funzione – uno o più incarichi a titolo di reggenza (si vedano le circolari del Ministero dell'Interno n. 35 RU del 18 dicembre 2013, e n. 25 del 17 settembre 2014)”. Saggiungendo, inoltre, che “Il Ministero dell'Interno, con circolare n. 64400 dell'8 agosto 2024 del Dipartimento per l'Amministrazione generale, per le Politiche del personale dell'amministrazione civile e per le Risorse strumentali e finanziarie (allegato n. 2) - richiamata dalla circolare del medesimo Dipartimento n. 9366 del 4 febbraio 2025 con cui è stata resa nota l'introduzione della summenzionata novella (allegato n. 3) - ha, inoltre, previsto espressamente l'ipotesi dell'assegnazione di un secondo incarico in temporanea attribuzione, condizionandola alla previa ed espressa autorizzazione del Dicastero in presenza di particolari esigenze”.

A corredo della nota di risposta, la Prefettura ha trasmesso il dossier parlamentare del 13 febbraio 2025 relativo al decreto legge n. 208/2024, la Circolare n. 64400 dell'8 agosto 2024, la Circolare n. 9366 del 4 febbraio 2025, e il nulla-osta n. 20748, rilasciato dal Ministero dell'Interno in data 30 marzo 2026 con riferimento all'attribuzione dell'ulteriore incarico oggetto del presente scrutinio.

5. Le controdeduzioni non sono apparse idonee a superare i rilievi formulati dal Magistrato Istruttore e la questione è stata pertanto deferita alla sede collegiale.

6. Nel corso dell'adunanza pubblica, a seguito della relazione del Magistrato relatore, il rappresentante dell'Amministrazione ha ribadito i contenuti delle controdeduzioni, ulteriormente evidenziando la situazione di carenza dell'organico della Prefettura di Varese, nelle more del progressivo ripianamento della pianta organica mediante l'immissione di nuovi funzionari vincitori delle ultime procedure di reclutamento.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Lo scrutinio dell'incarico dirigenziale in esame pone la necessità di un breve inquadramento dell'istituto giuridico della “temporanea attribuzione”, introdotto nell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 19.5.2000, n. 139 ad opera dell'art. 1, comma 8, del d.l. 31 dicembre 2024, n. 208, al fine di disciplinare e limitare il ricorso delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo al non codificato istituto della reggenza, assunto nei decenni a ordinario strumento di copertura dei posti di funzione in conseguenza di uno strutturale disallineamento tra il dimensionamento degli Uffici

periferici dell'Amministrazione dell'Interno e il contingente di personale della carriera prefettizia, situazione più volte stigmatizzata dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità, quale *“diretta conseguenza della totale assenza di adeguati atti di riorganizzazione dell'amministrazione periferica, seppur normativamente imposti, da parte del Ministero dell'Interno”* (ex multis, Sez. reg. contr. Molise delibera n. 120/2012, Sez. centr. leg. n. 23/2013/PREV, Sez. reg. contr. Campania n. 356/2016, Sez. reg. contr. Lazio n. 10/2018/PREV, Sez. reg. contr. Piemonte, n. 124/2024/PREV e n. 125/2024/PREV, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 26/2024/PREV e n. 68/2024/PREV, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 169/2024/PREV, n. 215/2024/PREV, n. 218/2024/PREV).

In base al novellato testo normativo, che ha affiancato il nuovo istituto della *“temporanea attribuzione di un incarico ulteriore e diverso”* alla figura della *“provvisoria sostituzione del titolare”* già prevista dall'ordinamento positivo quale rimedio percorribile in caso di assenza o impedimento del dirigente titolare, 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”*.

Come già affermato da questa Sezione regionale di controllo, l'istituto, per come delineato dal legislatore del 2024, risulta caratterizzato da taluni precisi requisiti. Oltre alla specifica finalizzazione alla continuità delle attività istituzionali di competenza delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, e alla possibilità per i Prefetti di ricorrervi soltanto *“qualora il posto di funzione risulti vacante”* in organico, lo stesso risulta connotato dagli ulteriori requisiti della temporaneità e dell'unicità.

Quanto al carattere della temporaneità, la legge limita il ricorso all'istituto complessivamente a un biennio, periodo ritenuto *“in linea di principio coincidente con i tempi richiesti per la copertura della vacanza nella titolarità del posto di funzione”* (cfr. Relazione tecnica al d.l. n. 208/2024).

Quanto al carattere dell'unicità dell'incarico aggiuntivo, la norma appare sufficientemente chiara nel disporre che ai dirigenti prefettizi possa essere attribuito *“un”* solo incarico ulteriore o diverso, come già affermato da questa Sezione regionale di controllo, che nelle pronunce assunte nei primi mesi di vigenza della novella normativa, ha avuto occasione di constatare 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”* (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, nn. 113/2025/PREV, n. 114/2025/PREV e n. 115/2025/PREV, 129/2025/PREV, 148/2025/PREV, 149/2025/PREV).

L'univoco dato testuale della novella normativa, letto alla luce del canone ermeneutico secondo cui *in claris non fit interpretatio* (art. 12 Preleggi), rende prive di pregio le argomentazioni svolte dall'Amministrazione al fine di sostenere che la nuova formulazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 139/2000 avrebbe lasciato impregiudicata la possibilità di cumuli di incarichi.

Osserva, infatti, il Collegio che la volontà legislativa di attribuire carattere di unicità all'incarico aggiuntivo emerge in modo nitido dalla contrapposizione tra l'utilizzo, da una parte, del plurale nel riferimento ai *"provvedimenti di temporanea attribuzione"* e, dall'altra, del singolare nella locuzione *"un incarico ulteriore o diverso"*. Appare evidente che qualora il legislatore avesse inteso ammettere il cumulo di incarichi aggiuntivi *ad interim*, avrebbe potuto, con maggior linearità, far riferimento a *"provvedimenti di temporanea attribuzione di incarichi ulteriori o diversi"*, e non già - come invece recepito dal testo vigente - a *"provvedimenti di temporanea attribuzione di un incarico ulteriore o diverso"*.

L'utilizzo del plurale *"provvedimenti"* ad opera del legislatore si giustifica bensì con la volontà di consentire che un incarico ulteriore possa essere attribuito al funzionario della carriera prefettizia, per un periodo massimo di un anno prorogabile per egual periodo, anche attraverso plurimi *"provvedimenti"*, suscettibili di susseguirsi nel tempo anche per frazioni inferiori all'anno, purché in relazione al medesimo posto di funzione (*"un incarico"*). Il riconoscimento di tale facoltà di adozione di *"provvedimenti"* prorogabili più volte purché entro un termine massimo predeterminato si iscrive, d'altra parte, nel noto processo legislativo di disciplina e contenimento del ricorso alle reggenze, che fino a tempi recenti era stato praticato quale modalità di stabile copertura del posto, senza alcun riguardo ai caratteri di temporaneità, straordinarietà ed eccezionalità dell'istituto, che avrebbe bensì imposto l'individuazione di un termine finale certo di applicazione dello strumento emergenziale, come ripetutamente auspicato da questa Corte in sede di controllo preventivo di legittimità (cfr. Sez. reg. contr. Piemonte n. 5/2013/PREV; Sez. reg. contr. Umbria, n. 63/2023/PREV).

Appare inoltre fuorviante la lettura dei dossier parlamentari concernenti il d.l. n. 208/2024 (allegato n. 1 alle controdeduzioni) prospettata dall'Amministrazione, intesa a suggerire che tali dossier abbiano individuato nella riforma del 2024 una copertura normativa della previgente prassi di conferire plurimi incarichi aggiuntivi ai dirigenti che risultassero presenti nel singolo Ufficio territoriale in numero inferiore rispetto ai posti di funzione esistenti.

Né risulta pertinente, in ragione dello *jus superveniens*, vigente dal 31 dicembre 2024, il richiamo alla Circolare del Ministero dell'Interno n. 64400 dell'8 agosto 2024, che, prima dell'avvento della riforma, aveva subordinato il conferimento di *"più di un incarico"* *ad interim* all'autorizzazione espressa del Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, *"in presenza di particolari*

esigenze di servizio". Va anzi osservato come la possibilità per i Prefetti di conferire *"più di un incarico ulteriore"* al medesimo funzionario, riconosciuta nella Circolare dell'8 agosto 2024, sia stata superata dalla successiva Circolare ministeriale n. 9366 del 4 febbraio 2025, emanata in vigore del novellato testo dell'art. 10 d.lgs. n. 139 del 2000, che, nel dare diffusione presso gli Uffici Territoriali della novità normativa, la commentava nei seguenti termini: *"la norma (...) disciplina in termini univoci l'istituto del temporaneo conferimento al funzionario della carriera prefettizia, per un tempo determinato, di un incarico dirigenziale vacante"*. Le indicazioni operative contenute nella medesima Circolare agli Uffici territoriali in punto di rafforzamento della motivazione dei provvedimenti di conferimento degli incarichi *"al fine di conseguire il visto e la registrazione dei provvedimenti che saranno adottati ai sensi della citata disposizione normativa"* confermano, peraltro, la soggezione dell'Amministrazione alle precise condizionalità poste dalla legge. Ne consegue che, anche nelle intenzioni del Dipartimento autore della citata Circolare del 4 febbraio 2025, le motivazioni concernenti la situazione di carenza di organico e le iniziative organizzative adottate - di cui anche il provvedimento in esame dà doverosamente conto - possono valere a giustificare il conferimento di un ulteriore incarico dirigenziale vacante, e non già una violazione di legge.

Si osserva, peraltro, come l'adesione all'interpretazione antitestuale proposta dall'Amministrazione condurrebbe a riproporre i medesimi rilievi da tempo evidenziati dalla giurisprudenza contabile rispetto all'inadeguatezza dell'organizzazione periferica dell'Amministrazione dell'Interno, tanto più se comparata alla consistenza numerica effettiva del personale della carriera prefettizia. Valga menzionare al riguardo, tra le tante, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 169/2024/PREV, n. 244/2024/PREV e n. 215/2024/PREV - concernenti casi di contestuale attribuzione a un medesimo funzionario di due o tre incarichi dirigenziali - secondo cui *"un simile cumulo di incarichi testimonia, in fin dei conti, la concreta possibilità di garantire lo svolgimento delle funzioni attraverso la medesima provvista di personale ("due [o più] servizi possono essere retti da una sola persona (...)) mettendo, altresì, in discussione l'esigenza che vi sia una distinzione in più servizi"* (Sez. reg. contr. Campania, delibera n. 356/2016/PREV)". Il carattere oggettivo e perdurante delle carenze di personale dirigenziale della carriera prefettizia, in uno con il carattere esorbitante del disegno organizzativo dell'Amministrazione periferica in assenza di una reale ricerca di soluzioni alternative (*ex plurimis*, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 218/2024/PREV), inducono questa Corte a considerare irrilevanti nella presente sede le argomentazioni addotte dalla Prefettura anche nella presente occasione con riguardo alle lamentate scoperture di organico.

Per le medesime ragioni sin qui esposte alcuna efficacia legittimante risulta attribuibile al nulla osta prot. n. 20748 del 30 marzo 2026 adottato dal Capo del Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e

finanziarie, che, per quel che qui rileva, non appare conforme a legge. Posto, infatti, che “*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge*” (art. 97, comma 2, Cost.), la libertà dell’Amministrazione, complessivamente considerata, nel determinare i propri assetti organizzativi trova un limite necessario nel rispetto dei parametri di legittimità individuati dal diritto oggettivo. Come già statuito da questa Sezione con riferimento all’abuso dell’istituto della reggenza quand’anche preceduto dal rilascio di un nulla osta ministeriale, quest’ultimo è inidoneo a sortire alcuna efficacia sanante rispetto alla violazione della legge, il cui obiettivo rimane quello di contenere l’esercizio della discrezionalità amministrativa nei limiti della legittimità (*ex plurimis*, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 218/2024/PREV).

D’altra parte, non può ragionevolmente pretendersi che la situazione di carenza di organico di una Prefettura possa consentire una violazione di legge (in termini, Sez. reg. contr. Piemonte, n. 94/2014, n. 124/2024/PREV e n. 125/2024/PREV), sulla quale questa Corte debba soprassedere in ragione delle carenze organizzative riconducibili all’apparato amministrativo. Grava pertanto sull’Amministrazione centrale l’esclusivo onere e la responsabilità di pianificare in modo adeguato il reclutamento del contingente di risorse ritenuto necessario ovvero un dimensionamento degli uffici periferici che risulti confacente rispetto 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 Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ricusa il visto e la registrazione del decreto n. 20956 del 30 marzo 2026 del Prefetto di Varese, recante conferimento al Viceprefetto aggiunto dott. Niccolò Cescon dell’ulteriore incarico di Dirigente in posizione di *staff* dell’Area I “*Ordine e sicurezza pubblica e tutela della legalità territoriale*”, in regime di temporanea attribuzione ai sensi dell’articolo 10, comma 1, del D.Lgs. 19 maggio 2000, n. 139.

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 7 maggio 2026.

Il Relatore
(dott.ssa Iole Genua)

Il Presidente
(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

3 giugno 2026

Il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)