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 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 del 25 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. 51144 del 31 luglio 2024 con cui il Prefetto di Brescia ha conferito al Viceprefetto Chiti Batelli un incarico di temporanea sostituzione per il posto di funzione dirigenziale di Capo Ufficio di staff dell'Area IV "*Tutela dei diritti civili, cittadinanza e immigrazione*";

VISTE la relazione del Magistrato istruttore prot. n. 14948 del 20 settembre 2024, e l'istanza di deferimento proposta dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti (prot. C.d.c. n. 15022 del 20 settembre 2024);

VISTA l'ordinanza n. 224 del 2 luglio 2024 mediante la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha convocato il Collegio in adunanza per l'esame dell'atto e la pronuncia sul visto e la registrazione;

UDITO il magistrato relatore, Ref. Iole Genua;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota prot. 51181 del 31 luglio 2024 la Prefettura di Brescia ha presentato alla Sezione regionale di controllo il decreto del Prefetto n. 51144 del 31 luglio 2024 recante conferimento al Viceprefetto Chiti Batelli di un incarico di temporanea sostituzione, per n. 4 mesi a decorrere dalla data del provvedimento, per il presidio del posto di funzione di Capo Ufficio di staff dell'Area IV "*Tutela dei diritti civili, cittadinanza e immigrazione*", chiedendo di "*ricevere le determinazioni di codesta Corte dei Conti in merito al controllo previsto dalla Legge 20/1994 e ai sensi dell'art.11 del D.P.R. n. 367/1994*". Dato atto dell'esigenza "*di garantire la necessaria continuità dell'azione amministrativa*" dell'Area IV "*da parte di personale della carriera prefettizia in servizio presso questa Sede*", il decreto ha disposto che "*il Vice Prefetto dott.ssa Anna Chiti Batelli assicurerà in temporanea sostituzione, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, lo svolgimento delle funzioni di dirigente Capo Ufficio di Staff dell'Area IV "Tutela dei diritti civili, cittadinanza ed immigrazione" per 4 (quattro) mesi a decorrere dalla data del presente provvedimento*". Ha inoltre preso atto "*che dal 23 maggio 2024 alla data odierna il predetto Vice Prefetto ha diretto, quale Dirigente Capo Ufficio di Staff, l'Area IV "Tutela dei diritti civili, cittadinanza e immigrazione*".

1.1. Sul piano cronologico, il provvedimento fa seguito al precedente decreto prefettizio n. 34055 del 22 maggio 2024, mediante il quale alla medesima dirigente era stato conferito per la durata di un anno (dal 23.5.2024 al 22.5.2025) l'incarico di reggenza del posto di funzione sopra indicato. La Prefettura aveva poi provveduto all'annullamento in autotutela del provvedimento in questione, "*in considerazione dei rilievi formulati*" dall'Ufficio di controllo (foglio di rilievo n. 10646 del 12.7.2024) in ragione dell'impropria applicazione dell'istituto giuridico della reggenza, e - nel corso della fase istruttoria del procedimento di controllo - ne aveva richiesto la restituzione con nota prot. n. 49573 del 24 luglio 2024.

1.2. Nella nota prefettizia di accompagnamento al decreto all'esame (nota prot. n. 51181 del 31 luglio 2024) il Prefetto di Brescia ha dichiarato di riservarsi "*di procedere ad una diversa riorganizzazione delle Aree e Servizi di questa Prefettura non appena il Ministero dell'Interno procederà all'assegnazione di Vice Prefetti Aggiunti di nuova nomina a seguito del corso di formazione che attualmente si sta svolgendo presso la SNA, ovvero al termine dell'espletamento delle procedure istruttorie connesse al*

bando di mobilità ordinaria dei Viceprefetti e Vice Prefetti Aggiunti già in servizio, che sarà emanato, si auspica, a fine estate".

2. Non avendo il Magistrato Istruttore ravvisato la necessità di acquisire chiarimenti e integrazioni istruttorie, la questione è stata deferita alla sede collegiale ai fini della decisione in ordine alla assoggettabilità o meno al controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti di temporanea sostituzione adottati dai Prefetti ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Sul piano preliminare della qualificazione giuridica della fattispecie oggetto del provvedimento - della quale il Collegio è poi chiamato a valutare l'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità - si rileva che la provvisoria sostituzione costituisce nell'ordinamento del lavoro prefettizio un istituto espressamente tipizzato dall'art. 10 del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139 quale generale meccanismo di garanzia della continuità della funzione pubblica "*in caso di assenza o di impedimento*" del titolare del posto di funzione. Tale meccanismo organizzativo corrisponde alla figura anche nota in letteratura come supplenza, tradizionalmente ritenuta praticabile in caso di temporanea assenza o impedimento del titolare dell'ufficio. Nel caso dell'ordinamento del lavoro prefettizio in regime di diritto pubblico, esso costituisce, peraltro, l'unico istituto espressamente contemplato dalla legge ai fini della interinale copertura degli uffici di prefettura (sul punto, cfr. Sez. reg. contr. Lombardia n. 169/2024/PREV), rappresentando, altresì, un agile strumento di garanzia della continuità della funzione, utilizzabile dall'organo di vertice al fine di ovviare con tempestività alle vicende transitorie (ferie, malattie, altri impedimenti) che rendono necessaria l'individuazione di un organo supplente.

1.1. Tanto rilevato - e come chiaramente testimoniato dal provvedimento oggetto del presente esame - il Collegio osserva nondimeno come, in base alla formulazione testuale della norma sopra richiamata, l'istituto risulti utilizzabile anche "*in caso di assenza*" dell'organo titolare. Una interpretazione estensiva di tale elemento di fattispecie (quello dell'assenza del titolare), che includa anche la situazione di mancata preposizione di un funzionario all'ufficio – coincidente, quindi, con la radicale assenza di un titolare - offre all'Amministrazione una formula emergenziale di garanzia della continuità della pubblica funzione, pur sempre agganciata a un referente di legge. Sul punto, è nota alla Sezione la posizione espressa dal Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'Interno, secondo la quale, ai fini della interinale copertura dei posti di funzione di carriera prefettizia "*non risulterebbe possibile il ricorso all'istituto della temporanea sostituzione, contemplato dall'art. 10 del D.lgs. 139/ 2000, applicabile solo nelle ipotesi di assenza temporanea o impedimento del titolare del posto di funzione*" (nota prot. n. 69204 del 6 settembre 2024). Una siffatta

obiezione appare, tuttavia, 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 nelle recenti delibere adottate in sede di controllo preventivo di legittimità (solo a titolo esemplificativo delle pronunce più recenti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 26/2024/PREV e n. 68/2024/PREV; Sez. reg. contr. Piemonte, n. 124/2024/PREV e n. 125/2024/PREV; Sez. reg. contr. Lombardia, n. 206/2024/PREV).

1.2. In definitiva, l'istituto della sostituzione provvisoria - utilizzato quale misura "ponte" per agevolare la gestione del passaggio dalla attuale consistenza dell'organico all'attesa immissione dei neo-dirigenti o alla rimodulazione dei posti di funzione in base alle effettive necessità dell'Amministrazione – oltre ad apparire conforme alla regola costituzionale dell'organizzazione dei *pubblici uffici* "*secondo disposizioni di legge*" (art. 97, comma 2, Cost.), risulta, per sua natura, anche idoneo a garantire il risultato di un rapido ricambio nella preposizione agli uffici, tale evitare situazioni di eccessiva permanenza del medesimo funzionario su un posto di funzione, stigmatizzate da questa Corte - per violazione del principio di rotazione del personale sugli incarichi dirigenziali - in occasione del controllo di legittimità su provvedimenti di proroga di incarichi in regime di reggenza (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 169/2024/PREV). Analogamente alle ulteriori soluzioni organizzative di carattere interno, pure esaminate dalla magistratura contabile, quali la delega di funzioni e la delega di firma, la sostituzione provvisoria consente alle Prefetture di evitare la riproposizione dello strumento innominato della reggenza, più volte oggetto di censura ad opera di questa Corte.

2. Tanto premesso sul piano dell'analisi dell'istituto giuridico presentato all'esame della Sezione, deve ribadirsi che sull'Amministrazione centrale dell'Interno gravano l'onere e la responsabilità di pianificare in modo adeguato il reclutamento del contingente di risorse 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). Sul punto, non può non osservarsi come la più recente determinazione dei posti di funzione di

livello dirigenziale non generale da attribuire ai viceprefetti ed ai viceprefetti aggiunti nell'ambito delle Prefetture - Uffici territoriali del Governo risalga al d.m. 5 novembre 2020. Parimenti all'Amministrazione compete, qualora ciò sia ritenuto necessario, la promozione di un intervento normativo volto a introdurre l'istituto della reggenza nell'ordinamento della carriera prefettizia.

Rebus sic stantibus, tuttavia, il provvedimento posto in essere dal Prefetto di Brescia e qui in esame, a differenza della "reggenza", è pienamente coerente con il vigente statuto ordinamentale del Ministero dell'Interno come definito dal d.lgs. n. 139/2000, risultando lo strumento più idoneo - nell'ambito dei poteri organizzativi conferiti al livello decisionale territoriale - a fronteggiare, sia pure con carattere di temporaneità, l'esigenza immediata di individuazione della titolarità dell'area e di firma degli atti.

3. Procedendo quindi alla valutazione relativa all'assoggettamento dei provvedimenti in parola al controllo di legittimità della Corte dei conti, occorre osservare che la valenza interna dell'istituto interinale della sostituzione è nota all'Amministrazione dell'Interno, che da tempo ha affermato che i provvedimenti di temporanea sostituzione non sono sottoposti al visto preventivo di legittimità (Circolare n. 35 RU del 18 dicembre 2013 del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie). Nello specifico caso in esame, peraltro, non si rinviene il conferimento di un vero e proprio incarico di funzione dirigenziale ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b), della legge 14 gennaio 1994, n. 20, bensì un atto a carattere interno finalizzato alla temporanea copertura del posto di funzione nelle more dell'ormai imminente ingresso in servizio di nuovi viceprefetti aggiunti. Resta ferma la responsabilità del Prefetto, quale vertice della singola articolazione amministrativa periferica, di assicurare il rispetto del principio di rotazione sugli incarichi dirigenziali, quale che sia lo strumento di conferimento della responsabilità dell'ufficio o di attribuzione della responsabilità dei procedimenti di competenza.

P.Q.M.

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

dichiara il non luogo a provvedere, per mancata assoggettabilità dell'atto al controllo preventivo di legittimità, sul decreto n. 51144 del 31 luglio 2024 con cui il Prefetto di Brescia ha conferito un incarico di temporanea sostituzione per il posto di funzione dirigenziale di Capo Ufficio di staff dell'Area IV "*Tutela dei diritti civili, cittadinanza e immigrazione*".

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 25 settembre 2024.

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

Depositata in Segreteria il

21 ottobre 2024

Il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)