



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)

a seguito dell'adunanza pubblica 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. 253223 del 1° agosto 2024 con cui il Prefetto di Milano ha conferito al Viceprefetto aggiunto dott.ssa Galbusera, a titolo di reggenza, l'incarico di dirigente in posizione di staff dell'Area I *"Ordine e sicurezza pubblica e tutela della legalità territoriale"*, per la durata di un anno a decorrere dal 4 agosto 2024.

VISTI il foglio di rilievo formulato dal Magistrato Istruttore (prot. C.d.c. n. 12892 del 3 settembre 2024) e le controdeduzioni dell'Amministrazione (prot. Cdc n. 15550 del 24 settembre 2024);

VISTA la relazione istruttoria prot. 15809 in data 24 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. 15848 del 24 settembre 2024) proposta dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti;

VISTA l'ordinanza n. 230 del 24 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. 15858 del 24 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 Ragioneria Territoriale dello Stato – Ufficio Milano-Monza e Brianza prot. n. 172156 del 25.9.2024 (prot. C.d.c. n. 16151 del 25.9.2024), mediante la quale l'ufficio di controllo contabile ha informato di aver *“restituito l'atto senza avervi apposto il visto di regolarità contabile restando pendenti le osservazioni”* dell'ufficio di controllo di legittimità;

UDITO, in rappresentanza dell'Amministrazione nell'adunanza pubblica del 25 settembre 2024 il Viceprefetto vicario, dott. Andrea Cantadori;

UDITO il magistrato relatore, Ref. Iole Genua;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 1.8.2024 è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione il decreto del Prefetto di Milano n. 253223 del 1° agosto 2024 mediante il quale è stato conferito al Viceprefetto aggiunto Galbusera, per un ulteriore anno decorrente dal 4 agosto 2024, l'incarico di reggenza dell'Ufficio dirigenziale in posizione di staff dell'Area I *“Ordine e sicurezza pubblica e tutela della legalità territoriale”*, già in precedenza attribuito con provvedimento n. 247733 del 4 agosto 2023.
2. Con foglio di rilievo prot. C.d.c. n. 12892 del 3 settembre 2024, il Magistrato Istruttore ha sottoposto alla Prefettura una richiesta di chiarimenti, in ragione dei dubbi di legittimità originati dalle lacune argomentative riscontrabili dall'esame del provvedimento con riguardo alla scelta di proseguire con l'utilizzo dello strumento della reggenza, che, tra l'altro, esigerebbe il già intervenuto avvio di un procedimento di copertura del posto vacante. L'organo istruttore ha inoltre evidenziato come il provvedimento ponga a fondamento dell'utilizzo di siffatto istituto l'opportunità di farvi ricorso, in luogo della necessità, a dispetto del carattere residuale e straordinario dello strumento; ha rilevato che il posto di funzione interessato viene ininterrottamente coperto attraverso la reggenza dal 2021; ha richiesto chiarimenti sulle iniziative intraprese ai fini della copertura del posto vacante e in ordine

alle procedure di mobilità/interpello evocate nel corpo del provvedimento, al fine di comprendere meglio le procedure invalse presso l'Amministrazione, tenuto conto che il decreto dà atto dell'esperimento di una procedura di interpello, rivolta a viceprefetti e viceprefetti aggiunti, finalizzata alla copertura del posto in questione; ha evidenziato la mancata considerazione dei tempi di definizione del controllo preventivo di legittimità e la mancata indicazione, nel provvedimento, degli obiettivi del dirigente, ai sensi dell'art. 19, comma 2, d.lgs. n. 30 marzo 2001, n. 165, con conseguente impossibilità di discernere quali funzioni competano al primo posto in posizione di staff nell'ampio ambito di attribuzioni dell'Area I. Da ultimo, ha osservato come la dichiarazione concernente il rispetto dei limiti retributivi trasmessa tra la documentazione allegata al provvedimento, resa in data 20 marzo 2024, prendesse in considerazione l'anno finanziario 2022 (in sede di controdeduzioni l'Amministrazione ha provveduto alla trasmissione della dichiarazione aggiornata al 2023).

3. Con nota n. 299787 del 23.9.2024 la Prefettura di Milano ha trasmesso le proprie controdeduzioni, riferendo in ordine alla ben nota situazione di sottodimensionamento della dotazione organica effettiva delle Prefetture rispetto alla macro-organizzazione delineata dal d.m. 5 novembre 2020 (nella specie, su una dotazione organica di n. 10 Viceprefetti aggiunti risultano in *“presenza effettiva (...) soltanto n. 3 Dirigenti, peraltro già gravati da reggenze di altri incarichi di funzione. Gli altri 3 Vice Prefetti Aggiunti in pianta organica, infatti, non sono in servizio in quanto uno in malattia, uno in aspettativa e un altro collocato in missione senza oneri presso gli Uffici Centrali del Ministero dell'Interno”* (nota di controdeduzioni, pag. 2). Ha inoltre riferito di aver richiesto, sulla questione di diritto oggetto dell'attenzione di questa Sezione regionale di controllo, *“elementi di valutazione”* al Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'Interno, che ha riscontrato con la nota prot. n. 69204 del 6 settembre 2024, ampiamente citata per estratto all'interno del riscontro istruttorio.

4. Le controdeduzioni della Prefettura di Milano 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 alla sede collegiale.

5. Nel corso dell'adunanza pubblica il rappresentante dell'Amministrazione ha riferito della situazione di preoccupante scopertura di organico – concernente non solo il personale della carriera prefettizia ma anche quello in regime privatistico - in cui versa la Prefettura di Milano, attualmente gravata anche dalle incombenze correlate alle Olimpiadi del 2026. Ha, inoltre, dichiarato che presso la Prefettura è attesa la prossima immissione di due o tre nuovi dirigenti di carriera prefettizia a conclusione della procedura di formazione in corso. Ancora, il viceprefetto vicario ha riferito della recente presa in servizio di tre funzionari e di una collaborazione con l'Università e il Comune di

Milano, finalizzata allo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale che si intenderebbe utilizzare per l'espletamento di attività aventi carattere seriale. Con specifico riferimento all'incarico in esame, ha riferito che la procedura di interpello per la copertura del primo posto di funzione di Dirigente in posizione di staff presso l'Area I – di cui danno conto le premesse del decreto n. 253223 - era stata rivolta ai soli funzionari della Prefettura di Milano.

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 ed 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.

2.1. Il reiterato ricorso all’atipico strumento della reggenza si pone in contrasto con i 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. Al riguardo, non coglie nel segno l’osservazione secondo la quale *“la durata della reggenza è stata stabilita in funzione delle necessità dell’ufficio specificando che essa sarebbe stata, comunque, limitata qualora “nelle more” fosse stato assegnato a questa sede “altro dirigente idoneo ad assumere la titolarità dell’incarico”*; risulta infatti, agli atti di questa Sezione che la formula *“nelle more dell’assegnazione a questa sede di altro dirigente idoneo ad assumere la titolarità dell’incarico”* costituisca una clausola di stile cui la Prefettura interessata è solita ricorrere nell’adozione dei provvedimenti di conferimento di incarichi dirigenziali in regime di reggenza.

2.2. Complessivamente, malgrado la motivazione del provvedimento appaia rafforzata rispetto a quelle di precedenti provvedimenti di reggenza sin qui presentati al controllo di legittimità di questa

Sezione, la stessa appare debole, non riuscendo a individuare e a illustrare in maniera adeguata le ragioni di fatto e di diritto a fondamento della decisione di ricorrere allo strumento della reggenza, atteso che i veri motivi sono rinvenibili nello strutturale disallineamento tra l'effettivo organico dirigenziale prefettizio e il modello organizzativo delineato a livello centrale.

2.3. Venendo ora 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.

2.4. In punto di legittimazione ad opera dell'autorità centrale, il provvedimento in esame dà conto del fatto che la scelta di coprire il posto di funzione 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 - evocata anche nella nota di controdeduzioni (par. 2.5 *infra*) - 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 bisognerebbe 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.

2.5. 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 nell'esperimento di una procedura di interpello parziale, in quanto rivolta ai soli funzionari della Prefettura di Milano, laddove il senso del pertinente passaggio della circolare ministeriale prot. n. 19046/2021 - per la cui analisi si rinvia alle delibere n. 26/2024/PREV e n. 68/2024/PREV della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna - va ricercato nel carattere di *extrema ratio* dell'istituto 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"*). A conforto della mancata doverosità di una preliminare ricognizione tra le risorse di personale presenti, le controdeduzioni, tuttavia, richiamano la recente circolare n. 64400 dell'8.8.2024 adottata dal Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, che, a quanto si legge nella nota di riscontro, non richiederebbe *"al fine del rinnovo dell'incarico di*

reggenza (rectius incarico ad interim) il preventivo esperimento della procedura di interpello". Sul punto, in disparte l'antiorità cronologica del decreto in esame rispetto alla nuova circolare ministeriale, è sufficiente osservare che l'istituto della reggenza riveste un carattere residuale e che il ricorso a siffatto strumento presuppone necessariamente il previo esperimento di idonei tentativi di copertura dell'ufficio in regime di titolarità.

2.6. 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 riconsueta del provvedimento in esame, infatti, la Viceprefetto aggiunto Galbusera è risultata contemporaneamente preposta a tre uffici diversi, incluso quello di cui al decreto in esame (dirigente titolare del secondo posto di funzione di Dirigente in posizione di staff dell'Area I - Ordine e sicurezza pubblica e tutela della legalità territoriale per la durata di tre anni a decorrere dal 7 luglio 2023; dirigente reggente del terzo posto di funzione di Dirigente in posizione di staff dell'Ufficio di Gabinetto del Prefetto). 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); 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).

2.7. Occorre poi soffermarsi sul problema della mancata valutazione, da parte della Prefettura di Milano, di soluzioni alternative concretamente percorribili al fine di garantire la copertura delle aree organizzative prive di titolare, o meglio - secondo la formulazione del provvedimento - di *"assicurare la legittimità della firma apposta in calce ai provvedimenti adottati"* (parte motiva del D.P. n. 253223 del 1° agosto 2024, pag. 1); tale circostanza risulta confermata e difesa dalla stessa Amministrazione nelle proprie controdeduzioni, in cui riportando per estratto un passaggio della nota dipartimentale prot. n. 69204 del 6 settembre 2024 sopra citata (par. 3 in fatto), asseriscono che *"non sembrerebbe, di conseguenza, possibile un'estensione analogica al caso di specie di altri strumenti, quale quello della "delega alla sottoscrizione di atti di spesa" da parte del Prefetto, titolare della stessa, previsto dalla circolare ministeriale n. 20/RU del 24 luglio 2014, trattandosi di caso eccezionale, connesso alla vacanza del posto di funzione di*

Dirigente di II fascia dell'Area Funzioni centrali". Al riguardo, è sufficiente constatare che la delega ai Vicari della sottoscrizione di atti di spesa in caso di vacanza del posto di responsabile del settore contabile costituisce soltanto un'ipotesi espressa di applicabilità dell'istituto generale della delega, su cui l'amministrazione centrale, nella propria circolare, ha ritenuto utile puntare l'attenzione secondo le proprie esigenze organizzative. Che l'istituto della delega sia considerato dall'Amministrazione uno strumento organizzativo generale, di pacifica applicazione, emerge, sempre nel testo della circolare ministeriale n. 20/RU del 24 luglio 2014, anche dal capoverso che precede quello ora evocato, laddove, rivolgendosi al complesso dell'Amministrazione dell'Interno, la stessa evidenzia che "in caso di vacanza del posto di funzione dirigenziale, le suindicate responsabilità di carattere primario, incluso il potere di firma degli atti di competenza del dirigente, devono essere ricondotti 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, quali potranno, a loro volta, delegare tali poteri". Parimenti perplesse appaiono le affermazioni contenute nelle controdeduzioni - o meglio, le citazioni della nota ministeriale - concernenti l'impossibilità di ricorso alla delega o alla sostituzione: "Non si potrebbe trattare, peraltro, di una delega di firma né si può ritenere configurabile una delega di competenze, atteso che per effetto di quanto previsto dai DD.MM. di organizzazione delle funzioni della carriera prefettizia, queste sono attribuite direttamente alla dirigenza, che non provvede solo alla firma degli atti ma anche alle attività gestionali. Parimenti 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".

2.7.1. 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 – affermata anche nella nota dipartimentale prot. n. 69204 del 6 settembre 2024 indirizzata al Prefetto di Milano – 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.

2.7.2. Va anche constatato come il ricorso a strumenti alternativi di copertura degli uffici sia ben noto e non di rado praticato dalle Prefetture lombarde e dalla stessa Prefettura di Milano (per un esempio, si pensi al provvedimento – definito dalla Prefettura stessa *"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 poco sopra citata, per il cui commento si veda anche Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, delibera n. 26/2024/PREV). 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.

2.8. 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 (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, n. 206/2024/PREV). Sembrerebbe superfluo - ma chiaramente non lo è - ulteriormente sottolineare che anche il ricorso ai delineati, più agili, strumenti alternativi che l’ordinamento offre non risolve il problema sostanziale che, a fronte della esigenza (che si manifesta in termini di vera e propria pretesa se l’unico rimedio ammesso è la reggenza) di coprire solo formalmente tutte le aree organizzative individuate, è da ricondursi o alla grave, perdurante e mai risolta mancanza di personale dirigenziale della carriera prefettizia o all’originario, esorbitante ed elefantiaco, disegno organizzativo. Ne consegue che, se il provvedimento di cui si chiede la registrazione è - come difatti è - del tutto indifferente rispetto alla funzionalità, utilità ed efficacia dell’attività amministrativa, la sua adozione comporta essa stessa una illegittimità dell’atto in quanto sterile ed improduttivo, e la sua reiterazione nel tempo determina certamente un danno erariale quale effetto del mantenimento della disfunzionalità lamentata.

2.9. D’altra parte, non può ragionevolmente pretendersi che la situazione di carenza di organico di una Prefettura possa addirittura consentire una violazione di legge (cfr. Sez. reg. contr. Piemonte, n. 94/2014, n. 124/2024/PREV e n. 125/2024/PREV), sulla quale questa Corte debba soprassedere in ragione di asseriti deficit organizzativi 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). 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.

3. *Mancata considerazione dei tempi del controllo preventivo di legittimità.*

La decorrenza degli effetti del provvedimento, di tre giorni successiva rispetto alla data di adozione dello stesso, non tiene in alcuna considerazione la tempistica necessaria all'espletamento del controllo preventivo di legittimità, dandone per scontati gli esiti. Occorre invece considerare che ai sensi dell'articolo 27 della legge 24.11.2000, n. 340, il termine previsto per lo svolgimento del controllo preventivo di legittimità è pari a 60 giorni, con sospensione dello stesso per il periodo intercorrente tra le richieste istruttorie della Corte dei conti e le risposte dell'amministrazione.

4. Mancata indicazione degli obiettivi connessi all'incarico dirigenziale.

La relazione istruttoria ha pure rilevato la mancata indicazione degli obiettivi del dirigente all'interno del provvedimento di conferimento dell'incarico, e la conseguente impossibilità di conoscere quali fossero gli specifici ambiti di funzione rimessi al dirigente del primo posto in posizione di staff nell'ambito dell'Area I della Prefettura di Milano, che si caratterizza per la suddivisione delle funzioni tra più dirigenti (n. 1 capo ufficio e n. 3 posizioni di staff). Rilevato che rispetto a tale elemento non sono state offerte controdeduzioni, si evidenzia che l'art. 19, comma 2, d.lgs. n. 30 marzo 2001, n. 165 dispone, per tutta la dirigenza pubblica, che *"con il provvedimento di conferimento dell'incarico (...) sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire"*.

P.Q.M.

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

ricusa il visto e la registrazione del decreto del Prefetto di Milano n. 253223 del 1 agosto 2024, di conferimento Viceprefetto aggiunto Laura Galbusera dell'incarico di reggenza del primo posto di funzione di Dirigente in posizione di staff presso l'Area I - Ordine e sicurezza pubblica e tutela della legalità territoriale. Dispone che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione:

- alla Prefettura - Ufficio Territoriale di Governo di Milano - 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 25 settembre 2024.

Il Relatore
(dott.ssa Iole Genua)

Il Presidente
(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
23 ottobre 2024

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