



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 del Prefetto di Pavia n. 49534 del 24 luglio 2024, recante conferimento dell'incarico di reggenza dell'Area IV *"Diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo"*;

VISTI il foglio di rilievo formulato dal Magistrato Istruttore (prot. C.d.c. n. 12810 del 2 settembre 2024) e le controdeduzioni dell'Amministrazione (prot. C.d.c. n. 15102 del 20 settembre 2024);

VISTA la relazione istruttoria prot. 15245 del 23 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. 15288 del 23 settembre 2024) proposta dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti;

VISTA l'ordinanza n. 227 del 23 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. 15457 del 23 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 Pavia prot. n. 61858 del 24.9.2024, acquisita al prot. C.d.c. n. 15960 del 25.9.2024, con la quale l'Amministrazione ha comunicato il ritiro in autotutela del decreto prefettizio n. 49534/2024, oggetto di deferimento, e richiesto la restituzione dello stesso;

UDITO il magistrato relatore, Ref. Iole Genua;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 24.7.2024 è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione il decreto del Prefetto di Pavia n. 49534 del 24 luglio 2024 recante conferimento al Viceprefetto dott. Simeone, per un ulteriore anno decorrente dall'8.8.2024 e fino al 7.8.2025, dell'incarico di reggenza dell'Ufficio dirigenziale dell'Area IV *"Diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo"* già in precedenza attribuitogli con provvedimento n. n. 44716 del 21 luglio 2023.

2. Con foglio di rilievo prot. C.d.c. n. 12810 del 2 settembre 2024, il Magistrato Istruttore ha sottoposto alla Prefettura una richiesta di chiarimenti, in ragione dei dubbi di legittimità originati dalle gravi 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. Nel decreto in questione, l'esigenza di *"dover prorogare"* la reggenza già conferita nel 2023 risulta motivata sulla base della *"vacanza nella copertura di posti di funzione"*, della *"comprovata esperienza e delle capacità professionali"* del dirigente interessato, nonché del fatto che *"non risulta, al momento e per il prossimo futuro, prevista la copertura dei posti di funzione vacanti presso questa Prefettura"*. L'organo istruttore ha inoltre chiesto di illustrare quali iniziative la Prefettura avesse intrapreso ai fini della copertura del posto vacante, in considerazione delle soluzioni alternative offerte dall'ordinamento a garanzia della continuità dell'azione amministrativa, in via preliminare rispetto al ricorso all'istituto della reggenza, avente carattere eccezionale, limitato e atipico. Ha invitato a chiarire se, a monte dell'adozione del decreto in epigrafe, fosse stato esperito un procedimento di interpello per la copertura del posto vacante

come raccomandato dalla circolare ministeriale prot. n. 19046/2021, e chiesto se fosse stata acquisita l'autocertificazione, debitamente firmata dal dirigente, attestante il rispetto del limite retributivo ai sensi dell'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011, non allegata al decreto, o comunque fossero stati svolti controlli in tal senso.

3. Con nota n. 61052 del 20.9.2024 la Prefettura di Pavia ha trasmesso le proprie controdeduzioni, riferendo in ordine alla nota situazione di sottodimensionamento della dotazione organica effettiva delle Prefetture rispetto alla struttura delineata dal d.m. 5 novembre 2020 e replicato che la reggenza costituisce *“l'unico strumento disponibile”* per la gestione di tale scoperta di organico. A conforto di tale tesi, le controdeduzioni hanno rappresentato come anche il Ministero dell'Interno abbia recentemente sostenuto *“l'impossibilità di far ricorso a istituti o strumenti diversi rispetto al temporaneo conferimento di un ulteriore o diverso incarico, ai sensi dell'art. 23, comma 12, del D.P.R. 4 maggio 2018, e ss.mm., con particolare riferimento alla delega di firma o di competenza o alla temporanea sostituzione”*, considerazioni contenute nella nota prot. 69204 del 6.9.2024 adottata 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 in riscontro al Prefetto di Milano e da questi divulgata agli ulteriori Prefetti della Lombardia (controdeduzioni, pag. 2, nota 4). Le controdeduzioni hanno, inoltre, dichiarato che il competente Ministero è pienamente a conoscenza del fabbisogno di ogni Prefettura, ma che anche alla luce dei rilievi formulati dalla Corte dei conti è stata recentemente rappresentata al Ministero stesso la situazione di scoperta complessiva e auspicato l'immissione presso la sede pavese di neo-dirigenti, assunti all'esito dei nuovi concorsi. D'interesse, sul punto, è apparsa l'informazione, contenuta nel riscontro istruttorio, circa il recente avvio di una procedura di mobilità volontaria per la copertura di posti di viceprefetto aggiunto ai sensi del d.m. 20 maggio 2019; la quale coinvolge anche il posto di funzione di Area IV della Prefettura di Pavia; la procedura in questione risulta essere stata bandita 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 con nota prot. n. 67599 del 02.9.2024 e il termine ultimo per la presentazione delle domande era fissato nel 23 settembre 2024. Da ultimo, la Prefettura ha rappresentato di aver provveduto all'acquisizione della dichiarazione sostitutiva circa i limiti retributivi *“in data successiva rispetto all'adozione del provvedimento”*.

4. Le controdeduzioni della Prefettura di Pavia 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. Con nota prot. n. 61858 del 24.9.2024, acquisita al prot. C.d.c. n. 15960 del 25.9.2024, l'Amministrazione ha comunicato il ritiro in autotutela del decreto prefettizio n. 49534/2024, oggetto

di deferimento, e richiesto la restituzione dello stesso, *“in considerazione delle ulteriori osservazioni svolte dal Magistrato Istruttore nella richiesta di deferimento della decisione sulla legittimità del provvedimento”*. Dell’annullamento dell’atto soggetto al controllo preventivo di legittimità la Sezione è chiamata a prendere atto attraverso una mera declaratoria di non luogo a provvedere, a definizione del procedimento di controllo. Nondimeno sulle questioni affrontate in punto di diritto sia nel rilievo istruttorio che nella relazione di deferimento il Collegio reputa necessario esprimere le seguenti considerazioni.

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.

2.2. Con specifico riguardo al principio di temporaneità, la Corte dei conti ha 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. Piemonte n. 5/2013/PREV; 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.

2.3. 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 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 al riguardo di essere citata la recente circolare n. 64400 dell'8.8.2024 del Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'Interno, nota alla Sezione, 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.

2.4. 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 anche il decreto in esame è apparso viziato da eccesso di potere proprio per violazione di circolare è rappresentato dal mancato esperimento della procedura di interpello, che, in base al chiaro dettato della circolare ministeriale prot. n. 19046/2021 - per la cui accurata analisi si rinvia alle delibere n. 26/2024/PREV e n. 68/2024/PREV della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna - costituiva un presupposto del legittimo utilizzo della reggenza (*“I posti di funzione che, a seguito della procedura di interpello, risultino privi di titolare, (...) possono essere conferiti avvalendosi dell'istituto della reggenza”*). La necessità del compimento di tale passaggio preliminare risultava tanto più evidente alla luce del carattere residuale del ricorso all'istituto della reggenza, come correttamente evidenziato dalla richiamata circolare.

2.5. Tanto rilevato sul piano della legittimità dell'atto, il Collegio osserva che il reiterato ricorso alla reggenza nel caso di specie come nelle centinaia di ulteriori provvedimenti portati all'esame di questa Sezione può essere riguardato anche sotto il profilo del sovradimensionamento dell'organizzazione periferica dell'Amministrazione rispetto alla consistenza numerica del personale della carriera prefettizia. L'inevitabile cumulo di incarichi che ne consegue 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).

2.6. Occorre poi soffermarsi sulla mancata valutazione di soluzioni alternative concretamente percorribili al fine di garantire la copertura delle aree organizzative prive di titolare, nonostante nel riscontro istruttorio il Prefetto affermi di avere *“ampiamento valutato ogni possibile soluzione alternativa a livello di organizzazione interna degli Uffici”*. Tale lacuna istruttoria risulta confermata dalla stessa Amministrazione nelle proprie controdeduzioni, in cui sintetizzando un passaggio della nota dipartimentale prot. n. 69204 del 6 settembre 2024, affermano *“l'impossibilità di far ricorso a istituti o strumenti diversi rispetto al temporaneo conferimento di un ulteriore o diverso incarico, ai sensi dell'art. 23, comma 12, del D.P.R. 4 maggio 2018, e ss.mm., con particolare riferimento alla delega di firma o di competenza o alla temporanea sostituzione”*. Al riguardo, occorre tuttavia constatare come l'istituto della delega sia considerato dall'Amministrazione uno strumento organizzativo generale, di pacifica applicazione (si veda la circolare ministeriale n. 20/RU del 24 luglio 2014, analizzata dalla recente giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione).

2.6.1. Tanto rilevato, appare infine opportuno svolgere talune brevi osservazioni conclusive. 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 sicura 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 costituito dalla *“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 alle prefetture 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.

2.6.2. 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 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 cfr. 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.

2.7. 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 (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, n. 206/2024/PREV).

Sembrerebbe superfluo - ma chiaramente non lo è - ulteriormente sottolineare che anche il ricorso ai delineati strumenti alternativi che l'ordinamento offre, sebbene questi siano più agili, 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 elefantico, 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.

2.8. D'altra parte, non può ragionevolmente pretendersi che una situazione di carenza di organico della 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 competente, qualora ciò sia ritenuto necessario, la promozione di un intervento normativo volto a introdurre l'istituto della reggenza nell'ordinamento della carriera prefettizia.

P.Q.M.

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

dichiara il non luogo a provvedere in merito al decreto n. 49534 del 24 luglio 2024 con cui il Prefetto di Pavia ha conferito al Viceprefetto dott. Stefano Simeone, a titolo di reggenza, l'incarico di dirigente dell'Area IV *"Diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo"*, per la durata di un anno a decorrere dall'8 agosto 2024.

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)