



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario (relatore)

a seguito dell'adunanza pubblica del 24 luglio 2025 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 d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo n. 14/CONTR/2000, e ss.mm.ii.;

VISTO Decreto del Prefetto n. 48731 del 19 giugno 2025, recante il conferimento al Viceprefetto Aggiunto, Dott. Gabriele GIOVANNETTI MELCHIORRI, titolare del posto di funzione da Capo Ufficio di *staff* dell'Area III "*Sistema sanzionatorio amministrativo, Affari legali, Contenzioso e Rappresentanza in Giudizio*", in regime di temporanea attribuzione, dell'ulteriore incarico di Dirigente dell'Area II "*Raccordo e collaborazione con gli enti locali, consultazioni elettorali e referendarie*", per un (1) anno, a decorrere dal 19/06/2025;

VISTA la relazione istruttoria prot. 14101 in data 27 giugno 2025, 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. 14109 del 27 giugno 2025) proposta dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti;

VISTA l'ordinanza n. 164 del 27 giugno 2025 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. 14614 del 1° luglio 2025, 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 memoria integrativa della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Brescia trasmessa con nota n. prot. Cdc 15793 del 18 luglio 2025;

UDITE le rappresentanti dell'Amministrazione nell'adunanza pubblica del 24 luglio 2025, Viceprefetto Vicario Anna Chiti Batelli e Viceprefetto Aggiunto Rossella Bucceri;

UDITO il Magistrato relatore, Ref. Alessandro Mazzullo;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 19 giugno 2025 è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione il decreto del Prefetto di Brescia n. 48731 del 19 giugno 2025 mediante il quale è stato conferito, al Viceprefetto Aggiunto, Dott. Gabriele GIOVANNETTI MELCHIORRI, titolare del posto di funzione da Capo Ufficio di *staff* dell'Area III "*Sistema sanzionatorio amministrativo, Affari legali, Contenzioso e Rappresentanza in Giudizio*", in regime di temporanea attribuzione, l'ulteriore incarico di Dirigente dell'Area II "*Raccordo e collaborazione con gli enti locali, consultazioni elettorali e referendarie*", per un (1) anno, a decorrere dal 19 giugno 2025.

2. Analizzata la documentazione pervenuta, sono sorti tuttavia diversi rilievi in merito all'incarico attribuito, per i motivi di seguito esposti che hanno condotto al deferimento della questione in Adunanza pubblica e, successivamente, alla disamina collegiale.

3. In vista dell'adunanza pubblica, con nota n. prot. 15793 del 18 luglio 2025, la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Brescia - ha trasmesso memoria integrativa con la quale ha fornito criteri estimativi del *quantum debeatur* e del *quando*, fornendo indicazioni precise circa il valore (assoluto e percentuale) minimo e chiarendo che tali emolumenti verranno erogati in un periodo successivo, nella migliore delle ipotesi, al 31 dicembre 2025.

3. Nel corso dell'adunanza pubblica i rappresentanti dell'Amministrazione hanno esaurientemente ed ulteriormente chiarito gli aspetti già anticipati con la menzionata memoria integrativa.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il decreto in esame ha affidato a una dirigente prefettizia un incarico di cosiddetta *“temporanea attribuzione”* ai sensi dell’art. 1, comma 8, del decreto legge 31 dicembre 2024, n. 208, che, innovando l’articolo 10, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo n. 139 del 2000, consente che 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”*.

Le rigorose condizionalità che delimitano l’ambito di applicazione del nuovo istituto sono state puntualmente esaminate nelle delibere di questa Sezione n. 113/2025/PREV, n. 114/2025/PREV, n. 115/2025/PREV, n. 129/2025/PREV, n. 146/2025/PREV e n. 148/2025/PREV, n. 149/2025/PREV, le quali ne hanno evidenziato la *ratio* di garanzia della continuità delle funzioni pubbliche di competenza delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo in caso di temporanea vacanza dei posti di funzione, i limiti di durata massima, il connotato di unicità - espresso dal riferimento testuale alla possibilità di attribuzione di *“un”* ulteriore o diverso incarico - attraverso il quale il legislatore ha posto fine alla prassi del contestuale affidamento di plurimi incarichi al medesimo dirigente. In virtù della regolamentazione dell’istituto, la modifica dell’art. 10 del d.lgs. n. 139 del 2000 ha riconosciuto la presenza di una cronica e mai risolta, seppur prevedibile, scopertura di organico della carriera prefettizia e l’inesistenza di quelle condizioni di eccezionalità ed urgenza che, anteriormente alla riforma, venivano stabilmente invocate, ad opera degli Uffici territoriali, a fondamento del ricorso alle reggenze.

2. Per quanto nella presente sede rileva, prima della riforma in parola, la Corte dei conti aveva posto l’attenzione sugli *“elementi di grande singolarità e di forte asimmetria”* della regolamentazione economica delle reggenze rispetto alla disciplina delle stesse in altri settori della dirigenza pubblica, rilevando la *“inesistenza per la carriera prefettizia di un preciso indicatore su cui parametrare il trattamento della reggenza a differenza di quanto previsto in altre aree contrattuali, addirittura anche rispetto agli accordi relativi alle figure professionali dirigenziali operanti all’interno dello stesso plesso organizzativo del Ministero dell’interno”* (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, nn. 26/2024/PREV e 68/2024/PREV). Le richiamate pronunce avevano infatti constatato che, in base ai meccanismi di corresponsione *“del trattamento economico della reggenza prefettizia, il dirigente destinatario dell’incarico di reggenza non è in condizione di poter conoscere se all’atto dell’incarico (...) la sua prestazione accessoria sarà retribuita (e quando) perché non ha alcun elemento che gli consenta di predeterminare (nemmeno in termini percentuali come avviene per altri dirigenti pubblici) il contenuto finanziario della sua attività aggiuntiva”*; e, richiamato il carattere della *“indispensabile ricorrenza di parametri predeterminati e misurabili non solo nell’an, ma anche nel quantum, nel quando e nel quomodo in ragione del recupero di efficienza, efficacia dell’azione amministrativa”*, avevano avvertito in ordine al rischio che l’asimmetria tra l’incarico e la coerente preventiva individuazione dei parametri oggettivi ai quali ancorare la

retribuzione del dirigente potesse rilevare non soltanto sul piano pubblicistico ma altresì sul piano di un possibile contenzioso giuslavoristico (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 26/2024/PREV e n. 68/2024/PREV).

3. A seguito della riforma dell'art. 10 del d.lgs. n. 139 del 2000, permanendo invariata la disciplina di tale aspetto, anche questa Sezione ha dovuto riconoscere come neppure 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 disporre che, per i casi di temporanei incarichi aggiuntivi e di sostituzione, “*la misura del trattamento accessorio è definita in sede di accordi decentrati a livello centrale nell'ambito delle disponibilità del fondo e senza oneri aggiuntivi*” - renda determinabile *ex ante* siffatto trattamento economico, nella misura in cui lo stesso rinvia a uno strumento di negoziazione collettiva ancora a farsi. Ad avviso della Sezione, l'indeterminatezza del *quantum* retributivo (e, teoricamente, anche dell'*an*, in caso di incapienza del fondo, come già rilevato dalle citate pronunce della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna) deriva dal carattere successivo e retroattivo del meccanismo di liquidazione della retribuzione accessoria, che passa attraverso un accordo decentrato stipulato a livello centrale con le rappresentanze sindacali con riferimento al triennio precedente, che quantifica definitivamente, *ex post*, gli oneri correlati alle prestazioni lavorative già svolte, per le quali i funzionari percepiranno gli emolumenti arretrati. Per tali ragioni, ritenendo carenti di un elemento essenziale ai fini della valutazione di legittimità i provvedimenti di conferimento di incarichi di temporanea attribuzione i provvedimenti sottoposti alla propria attenzione nel primo semestre del corrente anno, la Sezione si è determinata a negarne l'ammissione al visto e alla conseguente registrazione, a fronte, peraltro, di controdeduzioni istruttorie generiche, per lo più riprodotte di indicazioni degli uffici centrali all'uopo acquisite. Il profilo di illegittimità vagliato dalla Corte è stato talora riconosciuto anche dalle competenti Ragionerie Territoriali dello Stato, che in sede di controllo di regolarità contabile hanno avuto occasione di osservare che il decreto di nomina deve dare atto che le maggiori attività prestate dal funzionario prefettizio a titolo di ulteriore o diverso incarico temporaneo saranno retribuite a valere su risorse disponibili che l'Amministrazione è tenuta ad indicare (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia n. 129/2025/PREV, n. 146/2025/PREV).

Più di recente, nella deliberazione n. 129/2025/PREV questa Sezione ha riconosciuto come “*una eventuale determinazione anche soltanto parametrica del compenso derivante da tale ulteriore incarico*” sarebbe valsa a fugare i prospettati dubbi di legittimità, i quali permarrebbero “*tuttavia, in termini problematici sotto il profilo della regolarità contabile, dato che, anche nel caso di determinazione dell'importo*

necessario a remunerare la prestazione, la provvista finanziaria dovrebbe essere assicurata nel corso di svolgimento della prestazione e con risorse effettivamente disponibili”.

4. Così sintetizzato l’orientamento della Sezione sulla questione, va rilevato come, nel caso di specie, il decreto del Prefetto di Brescia non rechi adeguato riferimento agli aspetti retributivi, che indubbiamente rappresentano un elemento essenziale del rapporto d’ufficio e che, in quanto tali, devono essere debitamente esplicitati già in sede di provvedimento di conferimento dell’incarico, così come accade in ulteriori settori della pubblica amministrazione. Va nondimeno riconosciuto, pur a fronte dell’innegabile e anomala non determinabilità *ex ante* del *quantum* del trattamento economico dell’incarico aggiuntivo, che nelle ultime fasi del contraddittorio l’Amministrazione ha reso adeguate indicazioni in merito ai criteri di computo della retribuzione dell’ulteriore incarico attribuito alla dirigente interessata, fornendo un dato numerico percentuale minimo - corrispondente a quello individuato dall’accordo decentrato firmato nel 2023 (vale a dire, per le reggenze verticali della fascia di riferimento, il 16%) - al quale la stessa presume che risulterà parametrata la remunerazione dell’incarico oggetto dell’odierno scrutinio.

Del pari apprezzabili sono apparse le assicurazioni concernenti l’esclusione del rischio di incapienza del fondo, in ragione del fatto che quest’ultimo viene stanziato e ripartito in un momento successivo al periodo di svolgimento degli incarichi dirigenziali.

Per quanto precede, pur restando incontestato che la definizione del trattamento economico interviene soltanto *a posteriori* rispetto al concreto svolgimento dell’incarico - ciò che fa dubitare della ragionevolezza del sistema rispetto alla regolamentazione economica degli incarichi *ad interim* in altri settori della dirigenza pubblica, non risultando noti gli “*specifici e plausibili motivi di differenziazione*” della carriera prefettizia “*rispetto alle altre carriere dello stesso Ministero dell’interno e, in termini più ampi, dell’intera dirigenza pubblica*” (cfr. Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, nn. 26/2024/PREV e 68/2024/PREV) - emerge complessivamente dall’istruttoria condotta sull’incarico in questione e su precedenti analoghi atti delle Prefetture lombarde una diffusa consapevolezza e conoscenza, da parte del personale dirigenziale interessato, del descritto meccanismo e del sensibile ritardo con cui l’Amministrazione dell’Interno adempie la propria obbligazione retributiva, oltre a un’accettazione dello stesso attraverso le proprie rappresentanze sindacali firmatarie della contrattazione integrativa decentrata.

5. Preso atto dei puntuali chiarimenti forniti dall’Amministrazione, pur dovendo negare che la retribuzione dell’ulteriore incarico risulti effettivamente quantificabile all’atto del relativo conferimento, il Collegio ritiene pertanto di ammettere il decreto in esame al visto di legittimità, analogamente a quanto già disposto con la delibera n. 228/2025/PREV e in ragione delle valutazioni estimative fornite dall’Amministrazione. Reputa, nondimeno, indispensabile ai fini della legittimità

dei provvedimenti di conferimento degli incarichi dirigenziali successivi, che la motivazione di questi ultimi rechi precisa ed espressa indicazione dei pertinenti riferimenti normativi e di contrattazione concernenti la definizione, ancorché parametrica, del compenso spettante.

6. Rimangono comunque irrisolti con riguardo alle prefetture lombarde i temi generali - più volte tangenzialmente toccati ai fini del vaglio di legittimità ed in quanto influenti su di essa - riguardanti la rispondenza dell'impianto ordinamentale alle effettive esigenze organizzative, la programmazione, il reclutamento, la distribuzione e la rotazione del personale dirigenziale secondo criteri di efficienza amministrativa e, non ultimo, l'adeguatezza della retribuzione aggiuntiva e la tutela dei diritti economici a fronte del maggior carico lavorativo e di responsabilità assunti, rispetto alle quali il rischio di un contenzioso giuslavoristico non può dirsi escluso.

P.Q.M.

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

ammette visto con osservazioni e alla conseguente registrazione del Decreto del Prefetto n. 48731 del 19 giugno 2025, recante il conferimento, al Viceprefetto Aggiunto, Dott. Gabriele GIOVANNETTI MELCHIORRI, titolare del posto di funzione da Capo Ufficio di *staff* dell'Area III "*Sistema sanzionatorio amministrativo, Affari legali, Contenzioso e Rappresentanza in Giudizio*", in regime di temporanea attribuzione, dell'ulteriore incarico di Dirigente dell'Area II "*Raccordo e collaborazione con gli enti locali, consultazioni elettorali e referendarie*", per un (1) anno, a decorrere dal 19/06/2025.

Così deliberato in Milano nella Camera di consiglio del 24 luglio 2025.

Il Relatore

(dott. Alessandro Mazzullo)

Il Presidente

(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

29 luglio 2025

Il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)