CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 125/2024/SRCPIE/PREV

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita Rosaria MONDERA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario relatore
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario

nell'Adunanza pubblica del 3 giugno 2024

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 27 della Legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2011, modificato, da ultimo, dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

Visto il D.Lgs. n. 139 del 19 maggio 2000 e successive modificazioni;

Visto il Decreto del Prefetto della Provincia di Biella n. **9329** del 28 marzo 2024 con il quale è stata conferita la seconda proroga dell'incarico di reggenza dell'Area II "Raccordo e collaborazione degli enti locali, consultazioni elettorali e referendarie" in favore del dott. Michele Basilicata;

Visto il rilievo istruttorio prot. 4012 del 30 aprile 2024 formulato dall'Ufficio di controllo di questa Sezione regionale di controllo;

Vista la risposta dell'amministrazione contenuta nella nota prot. n. 14649 del 9 maggio 2024, acquisita agli atti in pari data al prot. n. 4443;

Vista la relazione in data 17 maggio 2024, con la quale il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato il deferimento della questione alla sede collegiale;

Vista la nota in pari data, con la quale il Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti, concordando con le argomentazioni del Magistrato istruttore, ha chiesto il deferimento dell'atto in esame alla Sezione regionale di controllo per la pronuncia collegiale sul visto e la conseguente registrazione del provvedimento in esame;

Vista l'ordinanza n. 15/2024 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

Vista la nota della Segreteria della Sezione regionale di controllo del 24 maggio 2024, con la quale la predetta ordinanza è stata comunicata all'amministrazione che ha adottato il decreto e alla Ragioneria Territoriale dello Stato;

Intervenuto in Adunanza il Dott. Gianfranco Basile in rappresentanza della Prefettura;

Udito il relatore Primo Referendario, dott.ssa Laura Alesiani.

FATTO

In data 2 aprile 2024 è pervenuto all'esame della Sezione (prot. Corte n. 2791), per il prescritto controllo preventivo di legittimità *ex* art. 3, comma 1, lett. b), della Legge n. 20/94, il decreto n. 9329 del 28 marzo 2024 con il quale il Prefetto della Provincia di Biella ha conferito al Dott. Michele Basilicata, già Viceprefetto Vicario, l'incarico di reggenza dell'Area II "*Raccordo e collaborazione degli enti locali, consultazioni elettorali e referendarie*" per la durata di un anno.

Il conferimento dell'incarico è stato motivato: a) con la necessità di garantire la funzionalità dell'Area II, il cui decreto di reggenza al Viceprefetto, Dott. Michele Basilicata, risultava in scadenza al 31 marzo 2024; b) con l'esigenza di conferire il citato posto di funzione all'unico Dirigente presente in organico presso questa Prefettura, avente qualifica di Viceprefetto; c) con la circostanza che l'istituto della reggenza sarebbe "*l'unico strumento che consente all'Amministrazione di far fronte alla mancanza dei dirigenti preposti alle singole Aree, atteso che alla carriera prefettizia si accede esclusivamente mediante concorso pubblico alla qualifica iniziale e non è possibile far ricorso né alla mobilità esterna da altre Pubbliche Amministrazioni, né a conferimenti di incarichi a tempo determinato a soggetti estranei all'Amministrazione stessa*"; d) con la

considerazione che non sarebbe "*risolutivo il ricorso a forme di mobilità obbligatoria di dirigenti con la qualifica di Viceprefetto in servizio presso altri Uffici in quanto, non essendoci situazioni di esubero, si verificherebbe una carenza di personale analoga a quella che si intende sanare*".

In data 1° aprile 2024 (protocollo Corte n. 2791) la Prefettura di Biella ha altresì trasmesso il decreto n. 9328 del 28 marzo 2024 con il quale è stato conferito al medesimo Dott. Basilicata l'incarico di reggenza dell'Area I "*Ordine e Sicurezza Pubblica e tutela della legalità territoriale*".

Entrambe le assegnazioni in reggenza costituiscono la seconda proroga di incarichi annuali di reggenza conferiti al dott. Basilicata a far data dal 1° aprile 2022, come risulta nella tabella che segue:

PREFETTURA	**PROT.**	**DATA**	**TITOLARITA'/REGGENZA**	**AREA**	**DENOMINAZIONE**	**DURATA**	**INIZIO**	**FINE**
BIELLA	10083	01/04/2022	TITOLARITA'		VICEPREFETTO VICARIO	TRE ANNI	01/04/2022	31/03/2025
BIELLA	10091	01/04/2022	REGGENZA	I e II	Ordine e sicurezza pubblica e tutela della legalità territoriale Raccordo e collaborazione con gli enti locali, consultazioni elettorali e referendarie **	TRE ANNI	01/04/2022	31/03/2025
BIELLA	10409	28/03/2023	REGGENZA	I	Ordine e sicurezza pubblica e tutela della legalità territoriale	UN ANNO	01/04/2023	31/03/2024
BIELLA	10410	28/03/2023	REGGENZA	II	Raccordo e collaborazione con gli enti locali, consultazioni elettorali e referendarie	UN ANNO	01/04/2023	31/03/2024
BIELLA	9328	28/03/2024	REGGENZA	I	Ordine e sicurezza pubblica e tutela della legalità territoriale	UN ANNO	01/04/2024	31/03/2025
BIELLA	9329	28/03/2024	REGGENZA	II	Raccordo e collaborazione con gli enti locali,	UN ANNO	01/04/2024	31/03/2025

					consultazioni elettorali e referendarie			

** Decreto sottoposto a rilievo per doppia reggenza e durata troppo lunga dell'incarico. Modificato in durata annuale

I due decreti presentavano all'evidenza criticità legate alla reiterazione e pluralità degli incarichi di reggenza conferiti al medesimo Dirigente prefettizio, che sono state oggetto di approfondimento sulla base di specifici rilievi istruttori trasmessi alla Prefettura di Biella con note del Magistrato istruttore prot. 4012 e 4013 in data 30/04/2024 che hanno messo in luce come il conferimento *ad interim* dell'incarico di dirigente a un soggetto già titolare di altro incarico costituisca una soluzione provvisoria ed eccezionale, finalizzata a garantire la funzionalità dell'ufficio, rimasto temporaneamente privo di dirigente.

Nel caso di specie, per contro, il conferimento contestuale di addirittura due incarichi di reggenza, peraltro oggetto di più di un atto di proroga, a soggetto già titolare di incarico di Vicario non appariva conforme alla *ratio* dell'istituto della reggenza, che per sua natura deve avere carattere eccezionale, e sembrava, invece, riflettere una prassi organizzativa non compatibile con il dato normativo né, tantomeno, con una gestione efficiente degli uffici.

La Prefettura – UTG di Biella è stata pertanto invitata a precisare le ragioni per cui, con riferimento ai decreti di conferimento degli incarichi in oggetto, non si sia proceduto in conformità agli orientamenti sopra esposti e non siano state attivate periodiche procedure di rotazione interna per l'assegnazione degli incarichi in relazione alle varie Aree prefettizie.

La Prefettura di Biella ha fornito riscontro ai rilievi con nota prot. n. 14649 del 9 maggio 2024, evidenziando che al momento risultano coperti solo 2 dei 6 posti di funzione dirigenziali di cui uno occupato dal Viceprefetto Vicario, già reggente l'Area I e l'Area II e l'altro da un Viceprefetto Aggiunto, titolare dell'Area III e reggente dell'Area IV e dell'incarico fiduciario di Capo di Gabinetto, di talché allo stato attuale non sarebbe possibile attuare nessuna rotazione degli incarichi e non esisterebbe, dunque, una soluzione alternativa al conferimento di proroghe della reggenza delle Aree scoperte ai due Dirigenti in sede, secondo le rispettive qualifiche di appartenenza.

A quanto riferito nella menzionata nota, il Ministero dell'Interno – Dipartimento per l'Amministrazione generale, per le Politiche del personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse strumentali e finanziarie, interpellato sulla questione dalla Prefettura con nota prot. 40124 dell'8 maggio 2024, avrebbe confermato la necessità dell'adozione dei provvedimenti di reggenza in parola, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 11, c. 2, D.lgs. n. 139/2000 e della circolare n. 19046 del 16 marzo 2021, stante l'esigenza di garantire la continuità dell'azione amministrativa.

Ad avviso del Ministero non sarebbe consentito attribuire ulteriori incarichi al Viceprefetto Aggiunto, già gravato da due reggenze di posti di funzione di pari qualifica, in quanto da ciò deriverebbe un ulteriore appesantimento del carico di lavoro con conseguente pregiudizio per il buon andamento dell'attività dell'ufficio.

Infine, per il Ministero, stante l'esito negativo delle procedure di mobilità espletate nel 2021, 2022 e 2023, occorrerebbe attendere la conclusione del corso di formazione iniziale da parte dei consiglieri assunti in esito alla recente procedura concorsuale, la cui assegnazione anche alla sede di Biella, "*consentirà di ripianare, seppure in parte, la carenza di dirigenti prefettizi, limitando il ricorso all'istituto della reggenza*".

La Prefettura di Biella ha quindi chiesto alla Sezione di valutare positivamente le ragioni che hanno costretto all'adozione dei provvedimenti di proroga e di procedere quindi alla registrazione dei provvedimenti in oggetto.

Con proposta di deferimento in data 17 maggio 2024, condivisa in pari data dal Consigliere delegato, la questione è stata sottoposta alla valutazione della sede collegiale, al fine di verificare l'idoneità delle argomentazioni esposte dalla Prefettura a superare le perplessità in merito all'ammissibilità al visto e alla conseguente registrazione del decreto in esame.

All'Adunanza del 3 giugno il rappresentante della Prefettura, dott. Gianfranco Basile, richiamate le disposizioni di cui alla Circolare 19046 del 16 marzo 2021 del Ministero dell'Interno, ha riferito che la Prefettura:

- ha fatto tutto quello che era nelle sue possibilità, nel senso che la pianificazione e la programmazione sono state ampiamente poste in essere, nondimeno nel periodo dall'ottobre del 2022 al marzo del 2024 ben sei procedure ricognitive sono andate deserte;

- nel 2022 e nel 2023 ha inviato al Ministero due note per rappresentare la gravissima carenza di personale, dirigenziale e non, come risulta dalla nota prot. 3403 del 17 gennaio 2024 (depositata in atti), con la quale il Dipartimento per l'amministrazione generale per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'Interno aveva diramato un avviso di disponibilità all'invio in missione presso la Prefettura di Biella di personale appartenente alla carriera prefettizia, anch'esso andato deserto;

- nel 2023 non ha presentato al Ministero la specifica istanza autorizzativa di cui alla circolare n. 19046/2021 cit. al fine di derogare ai limiti di reggenza.

Da ultimo il rappresentante della Prefettura di Biella ha precisato che, pur senza certezza dei tempi, all'esito della conclusione della procedura concorsuale in atto almeno un Viceprefetto dovrebbe essere assegnato alla Prefettura di Biella.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del decreto del Prefetto di Biella prot. n. 9329 del 28 marzo 2024, con cui viene conferita al Dott. Michele Basilicata, già Viceprefetto Vicario, la seconda proroga, per la durata di un anno, dell'incarico di dirigente reggente dell'Area II "*Raccordo e collaborazione degli enti locali, consultazioni elettorali*".

L'istituto della reggenza non trova disciplina espressa nel D.Lgs. n. 139/2000 ("*Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266*"), che, all'art. 10, fa cenno alla sola "*provvisoria sostituzione del titolare in caso di assenza o di impedimento*".

L'inquadramento essenziale dell'istituto può rinvenirsi nell'art. 20 del d.P.R. 1987 n. 266 ("*Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 marzo 1987 concernente il comparto del personale dipendente dai Ministeri*"), che, nel disciplinare le ipotesi di sostituzione e reggenza, "*permette l'eccezionale ricorso ad una nomina interinale, per un periodo temporalmente limitato, onde evitare che il venir meno della titolarità di un organo, dovuto a cause imprevedibili, possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa ed il perseguimento degli interessi pubblici affidati all'Amministrazione*" (cfr. Sez. centrale controllo delibere n. 39/99, n.9/02, n.7/09, n.15/14; Sez. Contr. Lazio, n.10/2018), nonché nei principi sul pubblico impiego di cui al D.Lgs. n. 165/2001.

Per consolidato orientamento delle Sezioni di controllo, gli incarichi di reggenza sono, infatti, connotati dal "*carattere di eccezionalità e limitatezza temporale*" e "*ontologicamente estranei alla fisiologia dell'organizzazione amministrativa*", e come tale inidonei "*a sopperire ad una carenza organica di personale, tanto più se conosciuta e prevedibile*" (Delibere Sez. Contr. Piemonte, n. 478/2012; Sez. Contr. Calabria n. 7/2003, Sez. Contr. Abruzzo n. 12/2005, Sez. Contr. Molise n. 120/2012, Sez. Contr. Marche nn. 61/2013 e 114/2023; Sez. Centrale Contr. Leg. n. 5/2003 e n.7/2009; Sez. Contr. Puglia n. 107/2015; Sez. Contr. Sicilia nn. 156, 157, 158/2017; Sez. Contr. Friuli Venezia Giulia 20/2018; Sez. Contr. Liguria n. 25/2020; Sez. Contr. Umbria nn. 61, 62, 63/2023 e 14/2024; Sez. Contr. Emilia Romagna n. 26/2024).

Il conferimento di reggenze soggiace, inoltre, e va pertanto coordinato con il principio generale della rotazione nell'assegnazione degli incarichi sancito dall'art. 11, c. 3, del

D.Lgs. n. 139/2000 ("*Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266*") che demanda ai Prefetti in sede di predisporre annualmente un "*piano di rotazione negli incarichi di funzione*", da conferire a tempo determinato, per un periodo minimo di un anno e massimo di cinque anni e prorogabile per una (sola) volta, per un periodo non superiore a cinque anni.

"*Il principio non è meramente formale ma costituisce un parametro regolatore per l'attribuzione degli incarichi, anche di quelli in sostituzione o in reggenza (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Campania, del. n.356/2016)*" (Sez. Contr. Emilia Romagna del. n. 26/2024).

Ratio del principio di rotazione è, da un lato, evitare la cristallizzazione di posizioni dirigenziali in un'area funzionale a causa della permanenza del dirigente nella medesima area per un irragionevole periodo di tempo e, dall'altro lato, garantire ai Viceprefetti un adeguato percorso professionale, attraverso una diversificazione degli incarichi inerenti alla qualifica.

In linea con quanto sopra, già con le circolari n. 35 del 18 dicembre 2013 e n.25 del 17 settembre 2014 e poi con il D.M. 13 maggio 2014, il Ministero dell'Interno ha espressamente rammentato che "*le reggenze eventualmente da attribuire devono avere una durata non superiore ad un anno, eventualmente prorogabile una sola volta per un analogo periodo*".

Lo stesso Ministero dell'Interno ha inoltre statuito che "*non sarà, comunque, possibile, in linea di massima conferire più di un incarico aggiuntivo (a titolo di supplenza o reggenza)*" (circolare n.1/2003) e, successivamente, ha rimarcato che "*non sarà possibile conferire al singolo funzionario più di un incarico a titolo di reggenza*" (circolare n. 35/2013)".

A ciò si aggiunga che, secondo l'insegnamento giuscontabile e giuslavoristico, il ricorso alla reggenza presuppone, ulteriormente, che il procedimento di copertura del posto vacante sia stato avviato nei termini di tempo ordinariamente previsti a tal fine (Sez. lav., 28 ottobre 2011, n. 22547 e n. 22546).

Ancora, la circolare ministeriale prot. n. 19046/2021, nel disciplinare le assegnazioni in caso di scoperture di organico, ha espressamente previsto che "*I posti di funzione che, a seguito della procedura di interpello, risultino privi di titolare, anche per situazioni di rilevante scopertura di organico, possono essere conferiti avvalendosi dell'istituto della reggenza. A tal riguardo, si evidenzia che sarà possibile conferire l'incarico per un anno, eventualmente prorogabile per analogo periodo, mentre non sarà possibile conferire a ciascun funzionario più di un incarico a titolo di reggenza ovvero attribuire un incarico da*

viceprefetto aggiunto ad un viceprefetto, salvo eventuali eccezioni espressamente autorizzate dalla Direzione centrale per del personale dell'amministrazione civile di questo Dipartimento, a garanzia della continuità dell'azione amministrativa, in presenza di particolari esigenze di servizio".

Dunque, sulla base delle regole alle quali lo stesso Ministero si è auto-vincolato, la giurisprudenza contabile (v. da ultimo Sez. Contr. Emilia Romagna del. n. 26/2024) ha ricostruito l'istituto individuando i seguenti limiti di applicazione, che la Sezione condivide:

"1. la reggenza è una mera possibilità per far fronte alle deficienze organiche; non si esclude quindi il ricorso ad altri strumenti organizzativi;

2. non è possibile conferire a ciascun funzionario più di un incarico di reggenza;

3. non è possibile attribuire un incarico da viceprefetto aggiunto ad un viceprefetto;

4. è necessario procedere (prima del conferimento delle reggenze) alle procedure di interpello dei posti di funzione privi di titolare;

5. è possibile conferire l'incarico di reggenza per un anno;

6. eventualmente l'incarico di reggenza è prorogabile per un analogo periodo;

7. la Direzione centrale competente può espressamente autorizzare il conferimento al funzionario di più di una reggenza ovvero attribuire ad un viceprefetto un incarico inferiore. Tale conferimento è però autorizzato solo dalla Direzione centrale e solamente in presenza di particolari esigenze di servizio, opportunamente motivate (quindi non facendo riferimento alla mera scopertura di organico, ancorché grave) e, comunque, sempre nel limite temporale di un anno, prorogabile per un altro anno".

Alla luce di quanto sopra, non coglie nel segno il decreto in esame nella parte in cui afferma che "*per come chiarito dal Ministero dell'Interno, l'istituto della reggenza è l'unico strumento che consente all'Amministrazione di far fronte alla mancanza dei dirigenti preposti alle singole Aree, atteso che alla carriera prefettizia si accede esclusivamente mediante concorso pubblico alla qualifica iniziale e non è possibile far ricorso né alla mobilità esterna da altre Pubbliche Amministrazioni, né a conferimenti di incarichi a tempo determinato a soggetti estranei all'Amministrazione stessa. Del resto non è risolutivo il ricorso a forme di mobilità obbligatoria di dirigenti con la qualifica di Viceprefetto in servizio presso altri Uffici in quanto, non essendoci situazioni di esubero, si verificherebbe una carenza di personale analoga a quella che si intende sanare*";

Viceversa, il ripetersi nel tempo, senza interruzioni, del conferimento di incarichi dirigenziali in reggenza per la/e stessa/e Area al medesimo funzionario risulta non coerente con la regola dell'eccezionalità e temporaneità dell'incarico, con il collegato

principio della prorogabilità, "per una volta", degli incarichi di funzione conferiti e con il principio della rotazione degli incarichi.

Nel caso di specie risultano approvati per il Viceprefetto Basilicata, nel corso di soli 3 anni, tre conferimenti in reggenza per ciascuna delle aree I e II, le cui posizioni apicali verrebbero ricoperte in reggenza per tre anni consecutivi e cumulate tra loro e con l'incarico in titolarità di Vicario.

Il sistema di assegnazioni di cui sopra risulta posto in essere al di fuori di una adeguata pianificazione, riflette una prassi organizzativa non compatibile con il dato normativo e disattende sostanzialmente i principi di rotazione e di non prorogabilità per più di una volta della reggenza, contrastando altresì con il divieto di reggenze plurime.

Va dato atto che secondo un orientamento non minoritario delle Sezioni di controllo eventuali difformità dalla normativa nel conferimento degli incarichi a titolo di reggenza e delle relative proroghe "*possano essere valutate – anche al fine di scongiurare l'assenza del vizio di eccesso di potere – alla luce della sussistenza di situazioni di eccezionale gravità con riferimento alla carenza di personale ed all'assenza di soluzione alternative praticamente percorribili*" (*ex multis*, deliberazioni: Sezione Centrale Controllo di legittimità n. 23/2013, Sez. Contr. Piemonte n. 5/2013; Sez. Contr. Friuli Venezia Giulia n. 20/2018; Sez. Contr. Marche n. 114/2023/PREV).

La stessa Sezione di controllo del Piemonte ha fatto applicazione di tale orientamento ancora nel recente passato registrando in via eccezionale incarichi prefettizi conferiti in deroga ai principi generali sopra riportati.

Si ritiene tuttavia che il conferimento in deroga di incarichi di reggenza non possa rappresentare un rimedio percorribile a fronte di situazioni di carenza di organico che non sono straordinarie ed eccezionali, bensì strutturali e protratte nel tempo, frutto di disfunzione organizzativa e inadeguata pianificazione, e, quindi, di sicuro non caratterizzate da quel grado di "non prevedibilità" necessario perché si possa parlare di rimedio ad una situazione straordinaria ed eccezionale, qual è quello della reggenza.

La Prefettura di Biella, al pari di altre Prefetture piemontesi, si trova da tempo in conclamata e perdurante carenza di organico, risultando coperti soltanto 2 dei 6 posti di funzione dirigenziali fissati dal D.M. 5/11/2020, n. 40; gli interpelli esperiti dal Ministero dell'Interno per la copertura dei posti, come sovente accade, hanno avuto esito negativo; i dirigenti Prefettizi si ritrovano, sempre più frequentemente, investiti di una pluralità di incarichi nei quali vengono reiteratamente confermati per garantire la continuità dell'azione amministrativa (nella Prefettura di Biella, l'altro dirigente Prefettizio, dott.ssa

Fonte, è al contempo reggente il posto di Capo di Gabinetto e dell'area IV, nonché titolare dell'Area III).

È evidente che una siffatta situazione strutturale conduce, in fase di assegnazione dei posti di funzione nelle Aree, a disattendere sistematicamente i principi di rotazione e programmazione normativamente prescritti, nonché i limiti di applicazione dell'istituto della reggenza fissati dallo stesso Ministero dell'Interno con le citate Circolari.

Per contro, come sancito dalla costante giurisprudenza giuscontabile, il ricorso all'istituto non può essere utilizzato come se fosse uno strumento strutturale, ordinario (Sez. Contr. Liguria, del. n. 25/2020; Sez. Contr. Marche, del. n. 114/2023), idoneo a sopperire alle carenze di organico, traducendosi pertanto in una misura ordinaria di copertura dei posti di funzione vacanti (Sez. Centr. controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche, del. n. 23/2013; Sez. Contr. Lazio del. n. 10/2018; Corte dei conti, Sez. Contr. Marche, del. n. 10/2020), e le disfunzioni organizzative non consentono un indefinito ricorso alla procedura di reggenza (Sez. Contr. Umbria, del. n. 63/2023).

Secondo un condivisibile orientamento di questa stessa Sezione "*non può essere ragionevolmente sostenuto che una situazione di carenza di organico della Prefettura, anche grave ed effettiva, possa normalmente consentire una violazione di legge*" (Sez. contr. Piemonte, n.94/2014).

L'unica deroga ipotizzabile, da applicarsi restrittivamente, è ravvisabile nel caso estremo di una situazione di carenza di personale così grave, abbinata alla assenza di soluzioni organizzative alternative praticamente percorribili, da rendere concretamente impossibile la continuità della azione amministrativa e da compromettere, altrettanto concretamente, il buon andamento dell'amministrazione (art.97 Cost.). "*In altre parole, pur in presenza di ampie carenze di personale, la presenza di altre idonee soluzioni organizzative esclude, automaticamente, la possibilità di prorogare o rinnovare più di una volta allo stesso funzionario l'incarico di reggenza inizialmente conferito*." (Sez. contr. Puglia, n. 107/2015).

Nel decreto in esame la Prefettura ha fatto generico riferimento alla "*necessità di garantire la funzionalità dell'Area I*" e all'"*esigenza di conferire il citato posto di funzione, all'unico Dirigente presente in organico presso questa Prefettura, avente qualifica di Viceprefetto, così come previsto dal D.M. del 5 novembre 2020*".

Nessuna motivazione è stata tuttavia addotta dalla Prefettura di Biella relativamente all'imprevedibilità della situazione di organico venutasi a creare, né all'assenza di altri strumenti o soluzioni alternative concretamente praticabili (previo, se del caso, nulla osta del Ministero).

Del resto, trattandosi, qui, del terzo anno consecutivo di grave carenza di organico, appare evidente che la situazione non può essere definita imprevedibile ed eccezionale e la soluzione non può essere il reiterato ricorso ad una misura, per sua natura temporanea, come la reggenza.

Sotto altro profilo, poi, la situazione di grave carenza di organico che riguarda il numero dei Viceprefetti effettivamente assegnati alla Prefettura di Biella (due, a fronte dei sei posti di funzione, previsti dal DM 5/11/2020), protraendosi da tempo, potrebbe peraltro avere riflessi sulla buona amministrazione, in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa (sottoponendo ad un notevole carico di lavoro i Dirigenti prefettizi che devono sobbarcarsi le attività di tre Aree, anziché della sola Area in titolarità), che imporrebbero quantomeno una specifica e preventiva valutazione circa la sostenibilità dei carichi di lavoro complessivi.

È evidente che ad una siffatta problematica è possibile porre rimedio soltanto attraverso una adeguata e tempestiva pianificazione, anche tramite il continuo confronto con l'Amministrazione centrale preposta ad assicurare, attraverso tutti gli strumenti di assegnazione di risorse umane previsti dall'ordinamento ovvero attraverso la riorganizzazione delle Aree e degli Uffici, le dotazioni di personale necessarie all'espletamento delle attività.

Nella fattispecie, non vengono prospettate soluzioni a breve termine per la riorganizzazione delle Aree o degli Uffici e risulta del tutto incerto il momento in cui l'assegnazione alla sede di Biella dei nuovi consiglieri assunti all'esito dell'ultimo concorso "*consentirà di ripianare seppure in parte la carenza di dirigenti prefettizi, limitando conseguentemente il ricorso all'istituto della reggenza*", come indicato dal Ministero, secondo quanto riferito dalla Prefettura nel riscontro al rilievo istruttorio.

La Sezione ritiene pertanto che, nella fattispecie, la reggenza sia stata utilizzata non già come rimedio di carattere eccezionale e temporaneo, bensì come strumento di carattere quasi strutturale, trattandosi di una situazione che si protrae già da tre anni e quindi prevedibile, programmabile e non caratterizzata da elementi di eccezionalità e temporaneità.

In conclusione, occorre ribadire che, sulla base dei principi elaborati dalla giurisprudenza contabile:

- la copertura di un posto di funzione mediante l'istituto della reggenza riveste carattere temporaneo e straordinario e non può essere utilizzato come misura di carattere strutturale, atta a risolvere situazioni che si protraggono già da tempo;

- l'esigenza di garantire la continuità amministrativa non può di per sé legittimare, per una durata indefinita, la copertura del posto di funzione tramite l'istituto della reggenza e, per la sua eccezionalità, va coordinata con il principio di pianificazione e programmazione organizzativa;

- non può essere ragionevolmente sostenuto che una situazione di carenza di organico della Prefettura, anche grave ed effettiva, possa normalmente consentire una violazione di legge;

- spettano al Ministero dell'Interno l'attivazione di interpelli e di procedure di mobilità per la redistribuzione del personale in servizio sulle diverse sedi centrali e territoriali e la pianificazione e l'indizione delle procedure di reclutamento ordinario di nuove unità di personale, in modo da intervenire prontamente in caso di organico sottodimensionato: al riguardo va rammentato l'ammonimento della giurisprudenza contabile sul punto: "*Non può infine non considerarsi sul piano generale che le carenze di organico ripetutamente addotte a giustificazione dall'Amministrazione richiedono opportuni atti di riorganizzazione, da adottare anche a livello centrale su impulso periferico: questa Corte ha già osservato, seppure in altre realtà regionali, che la "costante discrasia tra dotazione organica e consistenza numerica dei vice prefetti e vice prefetti aggiunti, stanti i rigidi vincoli di finanza pubblica che ostano a nuove assunzioni, postula una efficiente revisione degli assetti organizzativi in parola" non ulteriormente procrastinabile proprio per ottimizzare le scarse risorse di personale disponibili*" (Sez. Contr. Lazio, del. n. 10/2018 con richiami a Sez. Contr. Molise, del. n. 120/2012). In tal senso questa Sezione ha più volte sollecitato il Ministero all'adozione delle misure organizzative e assunzionali necessarie a sopperire alle carenze di organico che si protraggono ormai da anni;

- grava sulle Prefetture l'onere di programmazione e ricognizione delle vacanze prevedibili e pianificabili, nonché di segnalazione al Ministero delle specifiche esigenze funzionali, con la tempestività necessaria a consentire la rilevazione del fabbisogno, propedeutica alla fisiologica e necessaria implementazione dell'organico.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte ricusa il visto e la conseguente registrazione del Decreto indicato in epigrafe.

Così deliberato in Torino, nella Camera di consiglio del 3 giugno 2024.

Il Relatore

Dott.ssa Laura ALESIANI

LAURA ALESIANI CORTE DEI CONTI 22.06.2024 10:06:18 GMT+01:00

Il Presidente

Dott.ssa Acheropita MONDERA

ACHEROPITA ROSARIA MONDERA CORTE DEI CONTI 25.06.2024 13:42:49 GMT+01:00

Depositata in Segreteria il **25 giugno 2024**

Il Funzionario preposto

Margherita RAGONESE

MARGHERITA
RAGONESE
CORTE DEI CONTI
25.06.2024 13:43:29
GMT+01:00