



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario

**Adunanza del 20 marzo 2024**

Visti gli art. 100, c. 2, della Costituzione;

Visto il TU delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto l'art. 3, c. 1 e 4 della L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

Vista la legge 24 novembre 2000, n.340 e, in particolare, l'art. 27;

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 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il decreto prot. n. 1083 del 9 gennaio 2024 con il quale il Prefetto della Provincia di Piacenza ha conferito al Viceprefetto Dott. Attilio Ubaldi l'incarico in reggenza di Dirigente dell'Area I "Ordine e sicurezza pubblica e tutela della legalità territoriale" (decreto acquisito al protocollo di questa Sezione con il n.100 in data 11 gennaio 2024);

Visto il rilievo istruttorio prot. n. 507 del 7 febbraio 2024 dell'Ufficio di controllo di questa Sezione regionale;

Viste la nota prot. n. 9391 del 28 febbraio 2024, con cui il Prefetto di Piacenza ha fornito riscontro alle osservazioni della Sezione;

Vista la nota del Magistrato istruttore prot. n. 840 dell'11 marzo 2024 con la quale, esaminati i chiarimenti forniti dall'Amministrazione, gli stessi non sono stati reputati idonei a superare i rilievi e, rimettendo gli atti, al Consigliere delegato al controllo di legittimità degli atti, ha formulato istanza di deferimento al Collegio per la conseguente valutazione e deliberazione della Sezione;

Vista la nota n. 892 del 13 marzo 2024, con la quale il competente Consigliere delegato al controllo di legittimità degli atti, concordando con le prospettazioni del Magistrato istruttore, ha chiesto, ai sensi dell'art. 3, c. 11, della L. n. 20/1994, al Presidente della Sezione di controllo il deferimento alla Sezione di controllo per la pronuncia sull'anzidetto decreto;

Vista l'ordinanza n. 12/2024 in data 14 marzo 2024, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna ha convocato il Collegio per l'Adunanza odierna nell'ambito della quale deliberare circa l'ammissione a visto nell'ambito del controllo preventivo di legittimità del suindicato decreto;

Uditi nella medesima adunanza il Viceprefetto Aggiunto Dott. Claudio Giordano, Capo di Gabinetto della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Piacenza, in rappresentanza del Prefetto della Provincia di Piacenza e la Dott.ssa Adalgisa Irlando, Direttore (reggente) della Ragioniera Territoriale dello Stato di Parma e Piacenza;

Uditi i Relatori, Dott. Alberto Rigoni e Dott. Antonino Carlo;

Con l'assistenza della Dott.ssa Anna Maria Frate, Segretario verbalizzante;

## **RITENUTO IN FATTO**

1. Con decreto in data 9 gennaio 2024 – prot. n. 1083, pervenuto a questa Sezione regionale di controllo in data 11 gennaio 2024 ed acquisito al prot. n. 100 in pari data, il Prefetto della Provincia di Piacenza ha conferito in reggenza al Viceprefetto Dott. Attilio Ubaldi l'incarico di Dirigente dell'Area I "Ordine e sicurezza pubblica tutela della legalità territoriale" per la durata di un anno a decorrere dal 9 gennaio 2024.
2. Con nota prot. n. 1402 del 16 gennaio 2024, l'Ufficio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ragioneria Territoriale dello Stato di Parma – Piacenza ha comunicato che il predetto provvedimento ha superato con esito positivo il riscontro preventivo amministrativo contabile e, di conseguenza, è stato registrato ai sensi del D. Lgs. n. 123 del 30 giugno 2011.

**3.** Con nota prot. n. 507 del 7 febbraio 2024 il Magistrato istruttore ha formulato una serie di rilevamenti in punto di legittimità.

Preliminarmente ha osservato la tardiva trasmissione del decreto prefettizio (tardività per la quale l'Amministrazione è stata chiamata a fornire specifiche delucidazioni) e, più nel dettaglio, ha chiesto se con il conferimento della reggenza si dovesse ritenere l'effettivo, immediato esercizio delle funzioni attribuite.

Successivamente ha chiesto di precisare cosa dovesse (giuridicamente) intendersi con la formula "... *garantisce anche il servizio Contabilità e Gestione Finanziaria di questa Prefettura vacante da tempo ...*", riportata al paragrafo 8 nella riga 5 della motivazione, se cioè con tale formula si intendesse richiamare la categoria della "direzione dell'ufficio" oppure si dovesse intendere una "delega di firma", coerentemente con quanto comunicato dalla stessa Prefettura - Ufficio territoriale del Governo con nota prot. n. 0050369 del 22 settembre 2023, prefettizia acquisita dalla Sezione al prot. n. 0006199 del 25 settembre 2023 in relazione ad un precedente giudizio preventivo di legittimità.

Poi, sul ricorso all'istituto della reggenza, pur prendendo atto del "nulla osta" ministeriale al conferimento del suddetto incarico di reggenza, l'Ufficio di controllo, sulla scorta del granitico orientamento giurisprudenziale (fatto proprio dal Ministero dell'interno, cfr. da ultimo, la circolare prot. n. 16868 del 16 marzo 2021), ha richiamato le plurime indicazioni circa l'eccezionalità, la straordinarietà e la temporaneità del ricorso a tale strumento organizzativo, indicazioni più volte partecipate alle Prefetture, anche di recente ed anche con riferimento alla stessa Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Piacenza.

In tale contesto, essendo un elemento costantemente richiesto dalla giurisprudenza quale imprescindibile corollario dei caratteri dell'istituto della reggenza come sopra delineati, è stato chiesto di riferire in ordine alla tempestiva formulazione della richiesta all'Amministrazione centrale volta alla copertura del posto vacante tramite l'avvio di una procedura di mobilità.

In più, alla luce delle criticità più volte rappresentate, tenuto conto delle possibili soluzioni offerte dall'ordinamento giuridico, il Magistrato istruttore ha inoltre rilevato come - dalla mera lettura della motivazione del provvedimento - non fossero state esplorate altre modalità organizzative alternative alla reggenza, istituto che, per le plastiche, ripetute motivazioni giuridiche come sopra riportate, non può divenire soluzione organizzativa a carattere strutturale.

Infine, si è chiesto di specificare se il provvedimento avesse o meno un effetto finanziario.

4. Con nota prot. n. 9391 del 28 febbraio 2024, il Prefetto di Piacenza ha fornito riscontro al richiamato rilievo, precisando che in realtà il Viceprefetto Ubaldi ha assicurato la continuità amministrativa dal 2 gennaio 2024 dell'Area I in quanto Vicario coordinatore della Prefettura e non come dirigente preposto all'Area I.

Ha inoltre:

-rappresentato la generale grave carenza di personale della carriera prefettizia, più volte segnalata al Ministero dell'interno, specificando che presso il proprio ufficio prestano servizio un solo Viceprefetto e un solo Viceprefetto Aggiunto. Sul punto, ha evidenziato che la dotazione organica della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Piacenza prevede tre viceprefetti, quattro viceprefetti aggiunti e un dirigente di II<sup>a</sup> fascia - Funzioni centrali per l'Ufficio contabilità, gestione finanziaria, attività contrattuale e servizi generali.

-sottolineato che il provvedimento è comunque da intendersi subordinato all'apposizione del visto preventivo di legittimità di questa Corte ed ha precisato che il Viceprefetto Ubaldi ha la mera "delega di firma" per i provvedimenti anche di natura contabile come da nota richiamata nel rilievo istruttorio.

-evidenziato che il Ministero dell'interno ha concesso il proprio "nulla osta" al conferimento della reggenza e che la grave situazione organica in cui versa la Prefettura è stata nuovamente rappresentata al competente Dipartimento ministeriale.

5. Circa gli effetti finanziari, il Prefetto di Piacenza ha riferito che *" . . . per l'incarico . . . non compete alcuna retribuzione fatti salvi gli emolumenti che eventualmente verranno riconosciuti dal Ministero dell'interno nell'ambito degli oneri per le maggiori attività svolte"*. Il Magistrato istruttore alla luce del complesso delle acquisizioni documentali e delle argomentazioni svolte, ritenendo che il provvedimento prefettizio presenti profili di potenziale illegittimità, con nota prot. 840 dell'11 marzo 2024, ha rimesso gli atti al Consigliere delegato per il controllo di legittimità degli atti di questa Sezione regionale di controllo per le valutazioni di competenza e per la proposta da formulare al Presidente di questa medesima Sezione regionale di controllo di deferimento della questione al Collegio, previo convocazione dell'Adunanza pubblica nell'ambito della quale condurre il contraddittorio di rito con

l'Amministrazione e la Ragioneria Territoriale dello Stato di Parma – Piacenza.

6. Il Consigliere delegato, concordando con le prospettazioni del Magistrato istruttore, ha chiesto con nota prot. n. 892 del 13 marzo 2024 al Presidente della Sezione regionale di controllo il deferimento del provvedimento di che trattasi per l'esame collegiale.
7. Il Presidente della Sezione regionale di controllo con ordinanza prot. n. 12/2024 del 14 marzo 2024 ha convocato il Collegio disponendo la notificazione della predetta Ordinanza (congiuntamente alla relazione istruttoria ed alle annotazioni del Consigliere delegato) alla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Piacenza ed alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Parma e Piacenza, ha dato termine per le ore 12.00 del 19 marzo 2024 per il deposito di memorie ed ha convocato in pubblica adunanza la Sezione ai fini dell'instaurazione del contraddittorio
8. La Prefettura – Ufficio territoriale del Governo ha fatto pervenire – nei termini – una memoria sostanzialmente riprodotiva dei contenuti della nota prot.n. 9391 del 28 febbraio 2024.
9. All'adunanza pubblica del 20 marzo 2024, sono intervenuti il Viceprefetto Agg.to Dott. Claudio Giordano, Capo di Gabinetto della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Piacenza, giusta delega del Prefetto della Provincia di Piacenza acquisita in atti, e il Direttore (reggente) della Ragioneria Territoriale dello Stato di Parma e Piacenza, Dott.ssa Adalgisa Irlando.

In termini sintetici, nel corso dell'adunanza pubblica, il Dott. Claudio Giordano ha riaffermato le prospettazioni svolte nel corso dell'istruttoria sottolineando nuovamente la gravissima carenza organica in cui versa la Prefettura, una situazione perfettamente nota al Ministero dell'interno e che è stata rappresentata recentemente, ancora una volta, al citato Dicastero.

La Dott.ssa Irlando, nel condividere i rilievi formulati dall'Ufficio di controllo di questa Sezione, conferma la massima attenzione del suo Ufficio nell'espletamento del controllo di regolarità amministrativo-contabile.

Al termine, la questione è passata in decisione.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del decreto prefettizio del 9 gennaio 2024 – prot. n. 1083, pervenuto a questa

Sezione regionale di controllo in data 11 gennaio 2024 ed acquisito al prot. n. 100 in pari data, con il quale il Prefetto della Provincia di Piacenza ha conferito, in temporanea reggenza, al Viceprefetto Dott. Attilio Ubaldi (a decorrere dal 2 gennaio 2024) l'incarico di Dirigente dell'Area I "Ordine e sicurezza pubblica tutela della legalità territoriale" per la durata di un anno a decorrere, appunto, dal 9 gennaio 2024.

2. In via preliminare il Collegio si sofferma sui tempi attraverso i quali deve svolgersi il controllo preventivo di legittimità, non prima di aver evidenziato – in chiave sistematica – il ruolo di tale controllo.

L'art. 3, c. 1, lett. b) della L. 19 gennaio 1994, n. 20, come noto, limita il controllo preventivo di legittimità ad alcune tipologie di atti e provvedimenti amministrativi che, nella prospettiva del legislatore, rappresentano quelli "di maggior rilievo" per l'attività amministrativa.

Tali provvedimenti sono stati ritenuti espressivi, in via immediata e al massimo grado, dei principi di legalità, di efficienza, efficacia, economicità (non disgiunti alla trasparenza e pubblicità dell'agire) che, ovviamente, in ogni caso e in ogni provvedimento o atto, devono essere posti alla base dell'azione della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.). Tuttavia, il legislatore ha voluto, in una visione generale e prodromica, verificare preventivamente, per alcune espressioni della volontà dell'amministrazione, la ricorrenza dei parametri "astratti" di legittimità in chiave di salvaguardia prospettica (impregiudicata la verifica "in concreto" della legittimità affidata ad altro plesso giurisdizionale) del provvedimento amministrativo.

Delineato così lo scenario di riferimento, il Collegio rammenta che l'apposizione del visto (e la conseguente registrazione) non si configura come elemento costitutivo del provvedimento ma è un atto autonomo che incide sul piano dell'efficacia del provvedimento medesimo. Come rilevato dalla consolidata giurisprudenza, il visto ha natura dichiarativa e non già costitutiva che, pur non in grado di sanare eventuali vizi di cui l'atto potrebbe essere affetto (e rilevabili solo nel momento in cui opera sul terreno relazionale e concreto), ne accerta la legittimità in chiave meramente preliminare rendendo così "eseguibile" il provvedimento che così diviene efficace sin dalla data della sua emanazione (art. 19 del R. D. 18 novembre 1923, n. 2440; art. 117 del R. D. 23 maggio 1924, n. 827).

A tal riguardo, la giurisprudenza di questa Corte, in una decisione risalente ma che ancora oggi costituisce una "pietra miliare" del controllo preventivo di legittimità, ha avuto modo di precisare che ". . . il controllo

*preventivo – è appena il caso di ricordare – (che) è parte essenziale della procedura per l’emanazione di un atto non solo valido, ma anche efficace”* (Corte dei conti, Sez. centr. di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, del. n. 10/2009).

Pertanto, in attesa del visto della Corte dei conti, il provvedimento – salvo ipotesi del tutto eccezionali o nei casi previsti espressamente dalla legge – non deve essere posto in esecuzione, con il corollario (non trascurabile) che coloro che vi dessero esecuzione sarebbero esposti alle responsabilità derivanti dalla mancata apposizione del visto e della registrazione (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo della Regione Siciliana, n. 21/2009; *id.* per la Sicilia, del. n. 173/2017 PREV; *id.*, del. n. 157/2017 PREV; più di recente, Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l’Umbria, del. n. 62/2023/PREV; *id.*, del. n. 64/2023/PREV; *id.*, del. n. 65/2023/PREV.).

Inoltre, tenuto conto della disposizione di cui all’art. 27 della L. n. 340/2000, è di tutta evidenza che la dissonanza dell’agire con i principi sopraindicati integra una condotta che, ponendo in esecuzione un provvedimento ben prima dell’apposizione del visto di questa Corte, non consente all’Ufficio di controllo (ovvero, nei casi previsti dalla legge, al Collegio) di esercitare correttamente le proprie attribuzioni.

In tale ottica, pur nell’assoluto rispetto del principio di separazione dei poteri (su cui si basa lo stesso disegno costituzionale dell’equilibrio tra i Poteri dello Stato) e della sfera di discrezionalità dell’amministrazione precedente, è appena il caso di rammentare come l’osservanza dei tempi potrebbe consentire un “dialogo” costruttivo tra la stessa amministrazione e la Corte nel superiore interesse della legge (e dei valori costituzionali sottesi al richiamato art. 97 Cost.), per esempio attivando lo stesso potere di autotutela (e di ritiro dell’atto) in esito ai rilievi istruttori ed “. . . eventualmente provvedere ad un nuovo esercizio del potere di amministrativo conforme ai rilievi formulati in sede di controllo” (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l’Umbria, del. 63/2023/PREV che richiama Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, del. 118/2015/PREV.)

Il Collegio in tal senso fa proprio l’orientamento della giurisprudenza laddove si afferma che *“L’atto sottoposto a controllo preventivo di legittimità, quindi, deve sempre pervenire alla competente Sezione regionale di controllo non solo prima del termine iniziale di decorrenza dell’atto stesso, ma con un anticipo sufficiente (indicativamente 30 giorni) a consentire l’esame dell’atto da controllare nei tempi previsti*

*dalla legge, anche in considerazione delle conseguenze che potrebbero derivare dalla mancata registrazione dell'atto stesso. Far pervenire l'atto da esaminare all'Ufficio di controllo in data successiva alla decorrenza prevista o, comunque, con un anticipo non sufficiente non è coerente con la funzione stessa del controllo preventivo di legittimità e non può essere giustificato . . . "(ex multis, Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, del. 107/2015/PREV; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. n. 63/2023/PREV).*

Ciò posto, le argomentazioni svolte alla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Piacenza non sono né esaustive né convincenti.

Il Collegio rileva come, nelle premesse del provvedimento prefettizio oggetto del presente giudizio, si dica che il Viceprefetto Dott. Luigi Swich ". . . è stato trasferito con decorrenza 2 gennaio 2024 . . . ".

Ebbene, appare del tutto inverosimile che tale circostanza non sia stata preannunciata con un certo anticipo dal Ministero dell'interno anche tenuto conto della procedura concorsuale (e di designazione) sottesa agli incarichi dirigenziali prefettizi.

Va quindi concluso sul punto che la situazione generata dal trasferimento del viceprefetto che ha assunto l'incarico vicariale in altra sede non realizza un fatto sconosciuto o improvviso e, di conseguenza, ben si poteva operare nello stesso momento in cui si ha avuto notizia del trasferimento del suindicato dirigente alla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Alessandria.

E, a conferma di quanto sopra, è sufficiente esaminare il provvedimento prot. n. 223 del 2 gennaio 2024 del Prefetto della Provincia di Alessandria dove (nelle premesse) del provvedimento di incarico al suddetto Viceprefetto si legge " . . . RILEVATO che con circolare AGP/DIR/GEN/XI/72658 in data 7 novembre 2023 è stata avviata dal Ministero dell'Interno la procedura per l'acquisizione delle dichiarazioni di disponibilità dei Viceprefetti interessati a ricoprire il predetto posto di funzione di Vicario del Prefetto e Coordinatore delle Aree Funzionali e dei Servizi di questa Prefettura;

*RICHIAMATA la prefettizia n. 58180/2023/Gab. in data 12 dicembre 2023 con la quale il Prefetto di Alessandria ha segnalato il Viceprefetto Dott. Luigi SWICH per il conferimento del predetto incarico;*

*VISTA la ministeriale n. 86155 in data 27 dicembre 2023 con la quale il Dott. Luigi SWICH è trasferito a questa Prefettura – U.T.G. con decorrenza dal 2 gennaio 2024 per esercitare le predette funzioni vicarie; . . .".*



Da quanto sopra emerge plasticamente che - quanto meno dal 27 dicembre 2023, come evidenziato dallo stesso Prefetto di Piacenza - era stato disposto il trasferimento ma che - ragionevolmente - era dal 12 dicembre 2023 che vi era la concreta possibilità (se non la certezza) che il Viceprefetto Dott. Luigi Swich avrebbe lasciato la Sede di Piacenza.

Con l'occasione, la Sezione rileva che dal sito internet istituzionale della Prefettura emerge come l'assetto organizzativo dell'Ufficio contempli già la preposizione in reggenza del Viceprefetto Ubaldi all'Area I (sul sito viene espressamente citato il numero e la data del provvedimento oggetto dell'odierno giudizio preventivo di legittimità).

Ciò, in primo luogo, contraddice il contenuto della prefettizia prot. n. 9391 del 28 febbraio 2024 dove si afferma testualmente ". . . *che l'esercizio effettivo delle attribuzioni dirigenziali in parola, sia interne e sia con rilievo esterno, è da intendersi subordinato al visto di legittimità. . .*".

In secondo luogo, ricordando il fatto che la Corte non ha esercitato le proprie prerogative costituzionali pronunciandosi definitivamente sull'ammissibilità o meno del provvedimento al visto preventivo di legittimità, rileva che tale forma di pubblicità (qualificata) potrebbe ingenerare un affidamento qualificato nel cittadino o, meglio, nei professionisti consapevoli della modalità normativa attraverso la quale il provvedimento di che trattasi assume piena efficacia nel panorama giuridico.

Tuttavia, da un rapido controllo eseguito sui siti istituzionali di altre Prefetture della regione, è stata riscontrata la medesima ricorrenza: l'assetto descritto nell'area "dirigenti" del sito riporta già la preposizione all'incarico di reggenza sulla base del provvedimento in itinere di controllo preventivo di legittimità.

Questo è un ulteriore segnale sintomatico del convincimento maturato nei vertici prefettizi operanti sul territorio regionale circa la ritenuta ineluttabilità della reggenza.

La circostanza consente al Collegio di chiarire che il provvedimento "privo di visto" (perché non apposto o non ancora apposto, salvo, come detto, eccezioni) potrebbe essere anche portato in esecuzione in via materiale, fuori dalla realtà giuridica, violando il paradigma legislativo e sotto la personale responsabilità di chi vi dia esecuzione. È ovviamente diversa l'ipotesi in cui i termini dell'art. 27 della L. n. 340 del 2000 non fossero rispettati.

Il Collegio aderisce in questo scenario all'orientamento della giurisprudenza che, sul punto, ha avuto modo di affermare " . . . in considerazione della natura necessaria del controllo preventivo, l'atto non può essere posto in esecuzione prima che si concluda il procedimento di controllo, poiché manca del requisito dell'efficacia: ragion per cui coloro che gli dessero esecuzione prima dell'apposizione del visto se ne "assumono personalmente ogni responsabilità inerente e conseguente alla mancata registrazione" (cfr. Sez. Centrale di controllo, del. n. 10/2009). In particolare, ove in base all'atto fossero erogate somme di denaro a qualsivoglia titolo, le stesse devono considerarsi prive di causa e debbono essere ripetute (cfr. Sez. Contr. Lombardia, nn. 438 e 442/2007; Sez. Centrale di controllo, del. n. 10/2009). Mentre, in caso di ammissione al visto di legittimità, poiché quest'ultimo ha natura dichiarativa e non costitutiva, qualora sia già stata data esecuzione all'atto ma ne residui uno "spazio di efficacia futura", la declaratoria di legittimità è destinata ad incidere soltanto sulla residuale ma persistente efficacia dello stesso poiché il controllo è preventivo e, quindi, non dispone per il passato". Si aggiunge che ". . . il visto di legittimità è espressione di una funzione esterna di garanzia, che si inserisce al termine del procedimento amministrativo come "fase di efficacia" così realizzando il fine voluto dal legislatore di subordinare l'esecutività dell'atto alla dichiarazione accertativa della sua legittimità. Quanto, poi, alla portata del giudizio di legittimità, premesso che il controllo si svolge sul piano della mera legalità, i cui effetti procedurali si esauriscono nei rapporti con l'Amministrazione controllata, senza alcuna diretta incisione su posizioni soggettive, la Sezione ribadisce che detto giudizio investe solo ed esclusivamente l'atto oggetto dell'analisi di legittimità, restando nella esclusiva responsabilità dell'Amministrazione i comportamenti adottati (anche antecedentemente) in relazione al medesimo (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Veneto, del. n. 1/2022).

- 3.** La Sezione ritiene ora di affrontare il tema della "reggenza", istituto oggetto dell'odierno scrutinio del provvedimento della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Piacenza in quanto posto alla base della determinazione organizzativa assunta.

L'istituto della reggenza non è espressamente regolato dal D. Lgs. n. 139 del 2000 che, all'art. 10, che si limita a prevedere la sola "provvisoria sostituzione del titolare in caso di assenza o di impedimento".

La reggenza trova una scarna regolamentazione nell'art. 20 del D. P. R. n. 266 del 1987 dove, nel disciplinare le funzioni che possono essere espletate dal personale "*appartenente alla nona qualifica funzionale*", stabilisce che lo stesso possa essere applicato per la "*reggenza dell'ufficio in attesa della destinazione del dirigente titolare*".

Più in generale, nella ricostruzione dell'istituto, si dovrà necessariamente far ricorso ai principi generali del pubblico impiego contenuti nel D. Lgs. n. 165 del 2001 cui rimanda lo stesso D. Lgs. n. 139 del 2000.

Già dalla mera lettura dell'art. 2 del d. P. R. n. 266/1987 emerge come uno dei caratteri centrali dell'istituto in commento sia la sua temporaneità.

Sul ricorso alla reggenza (verticale o orizzontale) si è formato un granitico orientamento restrittivo della giurisprudenza, sia della Corte di Cassazione (*ex multis*, Cass. civ. Sez. lavoro, ord. n. 9423/2023; Cass. civ., Sez. lavoro, ord. n. 10030/2021; Cass. civ., Sez. lavoro, ord. n. 31400/2019; Cass. civ., Sez. lavoro, sent. n. 3317/2018), sia da parte di questa Corte (cfr. Corte dei conti, Sez. centr. del controllo di legittimità sugli atti del Governo e della Amministrazioni pubbliche, del. SCCLEG/23/2013/PREV che richiama Sez. reg. di controllo per la Calabria, del. n. 7/2003, Sez. reg. di controllo per l'Abruzzo, del. n. 12/2005, Sez. reg. di controllo per il Molise del. n. 120/2012, Sez. reg. di controllo per le Marche, del. n. 61/2013, nonché l'orientamento espresso dalla Sezione centrale del controllo di legittimità, con delibere n. 5/2003 e n. 7/2009; ma ancora, Sez. reg. di controllo per la Puglia, del. n. 107/2015; Sez. reg. di controllo per la Regione Siciliana, nn. 156, 157, 158/2017; Sez. reg. di controllo per il Lazio, del. n. 10/2018; Sez. reg. di controllo della Regione Friuli-Venezia Giulia, del. FVG/20/2018/PREV; Sez. reg. di controllo per la Liguria, del. n. 25/2020/PREV; Sez. reg. di controllo per le Marche, del. n. 114/2023; Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. nn. 61, 62, 63/2023; *id.*, del. n. 14/2024).

Di recente, anche se per profili non del tutto sovrapponibili al tema che ci occupa, anche il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che la reiterazione di incarichi dirigenziali (in quel caso a funzionari privi della relativa qualifica dirigenziale) potrebbe consolidare una prassi elusiva dell'art. 97 Cost.

Il Supremo Consesso amministrativo conclude anche accogliendo una domanda risarcitoria, condannando la "pubblica amministrazione" resistente (cfr. Cons. di Stato, Sez. VII, sent. n. 10627/2023; in senso

conforme, Corte cost., sent. n. 37/2015; Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 4641/2015; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, sent. n. 6884/2011).

Il Collegio ritiene utile richiamare anche gli orientamenti della giustizia amministrativa perché tali pronunciamenti completano il quadro d'insieme laddove - soprattutto - richiamano l'obbligo dell'amministrazione volto ad assicurare il buon andamento e, quindi, a svolgere una ricognizione delle proprie esigenze assunzionali e a programmare i concorsi in modo di assorbire nel minor tempo possibile le scoperture di organico<sup>1</sup>.

La giurisprudenza, pertanto, ha ormai consolidato il proprio orientamento sulla reggenza, orientamento fondato sui caratteri di eccezionalità, straordinarietà e di limitatezza temporale e ravvisando come l'istituto sia ontologicamente estraneo alla fisiologia dell'organizzazione amministrativa, come tale, inidoneo a sopperire alla carenza di personale, a maggior ragione se tale carenza è conosciuta ed è del tutto prevedibile.

In linea con tale prospettazione, la giurisprudenza ha avuto modo anche di precisare come il ricorso alla reggenza può ammettersi solo *"... 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"* (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Liguria, del. n. 25/2020; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per le Marche, del. n. 10/2020; *id.*, del. n. 114/2023, che, ulteriormente approfondendo, richiama Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Lazio, del. n. 10/2018 e precedenti ivi indicati).

Al riguardo, è stato anche sottolineato che la reggenza può essere *"consentita ... solo allorquando sia stato aperto il procedimento di*

---

<sup>1</sup> Di recente il Ministero dell'interno ha avviato due procedure di reclutamento: a) Concorso pubblico per titoli ed esami, a 200 posti per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, indetto decreto ministeriale 8 novembre 2019; con decreto ministeriale 18 agosto 2023 i vincitori del concorso sono stati nominati in servizio, a decorrere dal 18 settembre 2023.

b) Concorso pubblico, per titoli ed esami, a 180 posti per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, indetto con decreto ministeriale numero 2715 del 22 dicembre 2021 le cui prove scritte sono state svolte dal 23 al 27 ottobre 2023.

Ulteriori richieste di autorizzazione a bandire procedure per la carriera prefettizia (58 unità per il 2024 e 72 unità per il 2025) sono indicate per Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO 2024-2026).

Si veda anche l'art. 1, c. 352 e c. 353, della L. n. 213 del 2023.

*copertura del posto vacante e nei limiti di tempo ordinariamente previsti per tale copertura” (Cass., Sez. lav., 7 gennaio 2009, n. 54).*

Coerentemente con il consolidato orientamento giurisprudenziale come sopra tratteggiato, lo stesso Ministero dell'interno (e a più riprese, v. circ. n. 35/2013, n. 25/2014, n. 35 del 2017, prot. n. 16968 del 16 marzo 2021), ha disposto che ad ogni singolo funzionario non potrà essere conferito più di un incarico di reggenza ed ha espressamente previsto che i posti di funzione che risultino privi del titolare possono essere conferiti per una durata che potrà essere al massimo pari ad un anno eventualmente prorogabile per un analogo periodo.

A corollario di tali principi, confermati, quindi, anche in via amministrativa, la giurisprudenza ha aggiunto un ulteriore elemento: il ricorso alla reggenza (specie se reiterato) deve essere l'unico strumento possibile per garantire la continuità amministrativa.

Vale a dire che, pur in presenza di ampie carenze di personale, deve riscontrarsi l'impossibilità di ricorrere ad altre idonee soluzioni organizzative (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, del. n. 107/2015).

Su questo specifico punto (impossibilità di ricorrere ad altre idonee soluzioni organizzative), per la verità, va detto che lo stesso Ministero dell'interno (v. circ. n. 20/RU del 24 luglio 2014 del Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, pag. 2 e pag. 3), ha ipotizzato una soluzione diversa dalla reggenza nell'ipotesi della vacanza di uno specifico posto di funzione dirigenziale ("dirigente di seconda fascia dell'Area I", non appartenente alla carriera prefettizia, preposto agli uffici cc. dd. finanziari e di contabilità) prescrivendo che al viceprefetto con funzioni vicarie siano conferite le deleghe per l'esercizio delle competenze dell'area di che trattasi.

Ora, prendendo spunto dall'indicazione ministeriale contenuta nella citata circolare, il Collegio rileva come non tutti gli "istituti organizzativi" possono essere traslati nella complessità ordinamentale del Ministero dell'interno.

Basterà al riguardo rammentare il principio della "specialità" delle funzioni della carriera prefettizia di cui all'art. 1 del citato D. Lgs. n. 139 del 2000 che, ad esempio, esclude il comando dall'esterno.

Ma è anche vero che il Dicastero, nella circolare citata, supera l'art. 4, co. 1°, del D. Lgs. n. 139 del 2000 e contempla che un dirigente della carriera prefettizia possa, attraverso il meccanismo della delega, essere

“applicato” nel contesto del proprio plesso organizzativo addirittura a tutt’altre incombenze, incombenze specifiche e connotate da una elevata tecnicità contabile che esulano dal novero delle competenze tipicamente prefettizie così come espressamente tratteggiate nella declaratoria delle funzioni di cui al D. M. 5 novembre 2020 recante “Posti di funzione di livello dirigenziale non generale, con la definizione dei relativi compiti, da attribuire ai viceprefetti ed ai viceprefetti aggiunti nell’ambito delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo”.

L’opzione di che trattasi, infatti, si fonda, nella esposizione ministeriale, sulla riconduzione di tutte le responsabilità primarie al dirigente dell’ufficio (vale a dire al Prefetto) con la possibilità, appunto, della delega (di firma).

Come appena detto, non sfugge al Collegio che l’operatività della delega sulla organizzazione dell’ufficio complessivamente inteso attraverso una ricostruzione così come prevista nella circolare avrebbe meritato una più attenta, approfondita e meditata riflessione giuridica (specie per le necessarie considerazioni sulla latitudine della riserva di legge relativa in merito all’organizzazione degli uffici).

In tal senso, a tacer d’altro, basterà, per quanto qui occorra, evidenziare che una simile direttiva non può essere contenuta, per le ricadute e l’innovatività delle sue prescrizioni, in alcuni brevi, stringati passaggi di una circolare dedicata alla regolamentazione delle “posizioni organizzative” volta, come emerge dalla mera lettura del testo, a limitare le ipotesi di contenzioso lavoristico relative all’attribuzione illegittima di mansioni superiori del personale contrattualizzato di livello non dirigenziale dell’Amministrazione civile dell’interno (art. 52 del D. Lgs. n. 165 del 2001).

Tuttavia, tale soluzione, per quanto, come detto, susciti più di una perplessità nel caso concretamente tratteggiato dal Ministero dell’interno nella sua circolare, può rappresentare – pur se eterodossa - una delle applicazioni del principio di continuità amministrativa.

La soluzione descritta (che naturalmente non risolverebbe il problema della carenza di organico) non ha trovato, al momento, sviluppi per le funzioni tipiche della carriera prefettizia come possibile alternativa alla reggenza non essendone stata riscontrata la sua applicazione, almeno nell’esperienza di questa Sezione regionale di controllo.

Il Collegio, per il basilare rispetto del principio della separazione dei poteri, rimarca però che le prospettazioni come sopra riportate si fermano al confine della valutazione normativa della giuridica possibilità

di ricorrere a soluzioni alternative rispetto alla reggenza (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, del. n. 107/2015, sopra citata; più di recente – sempre in tema di strumenti organizzativi alternativi alla reggenza – si veda Cass. civ., Sez. lavoro, ord. n. 1471/2024), valutazioni di legittimità che naturalmente non possono invadere l'area della discrezionalità che il legislatore riserva integralmente all'Amministrazione.

Il principio di continuità amministrativa – si preannuncia – sarà valorizzato nel proseguo dal Collegio.

Detto ciò, il Collegio rileva come il provvedimento del Prefetto di Piacenza non sia coerente con i principi normativi e giurisprudenziali come sopra illustrati.

Riproponendo le consuete formule motivazionali oramai standardizzate e fondate sulla grave carenza di personale della carriera prefettizia, alla luce del "nulla – osta" ministeriale, il Prefetto conferisce per un anno la reggenza dell'Area I "Ordine e sicurezza pubblica e tutela della legalità territoriale" della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo nemmeno ritenendo (alla luce delle prossime assunzioni) di verificare la possibilità con il competente Dipartimento centrale di limitare ad un periodo inferiore all'anno il periodo di reggenza in ragione delle (auspiccate) prossime assegnazioni dei neo dirigenti.

Anche questo è un segno tangibile dell'erroneo convincimento maturato dai vertici dell'Amministrazione dell'interno circa l'inevitabile carattere strutturale della reggenza, aspetto su cui il Collegio intende soffermarsi subito dopo.

3.1 Il Collegio ritiene, intanto, di dover svolgere alcune considerazioni sul nullaosta ministeriale.

L'apposizione del "nulla osta" dell'Amministrazione centrale concerne la verifica delle speciali condizioni di fatto e di diritto che legittimano il ricorso alla reggenza la cui "apposizione", a seguito della (motivata) richiesta del Prefetto, rimuove gli ostacoli (interni) che circondano l'operatività concreta dell'istituto.

Vista da un'altra angolatura, la richiesta di nullaosta è una condivisione di una anomalia organizzativa e di compartecipazione – anche sul piano delle responsabilità – dei massimi livelli dell'Amministrazione ad una scelta emergenziale giustificata dall'esigenza di garantire la continuità dell'azione amministrativa.

Questa lettura è del tutto coerente con i più volte richiamati caratteri di eccezionalità, straordinarietà, temporaneità che caratterizzano la reggenza.

In sostanza, il nullaosta permette all'Amministrazione centrale di eseguire una sorta di "controllo interno" circa la ricorrenza delle condizioni necessarie per la reggenza e, nel contempo, consente l'acquisizione delle informazioni necessarie per la successiva soluzione delle necessità di personale dirigenziale anche attraverso gli opportuni strumenti programmatici.

Va rilevato come invece il nullaosta (anch'esso oramai laconicamente stereotipato), di fatto, si sia tramutato - nell'idea dell'Amministrazione - 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.

Non è così.

Il nullaosta non rileva - per ciò solo - sotto il profilo della valutazione preventiva di legittimità del provvedimento di reggenza.

È appena il caso di ricordare che il giudice è soggetto solo alla legge (art. 101 Cost.).

3.2 Le considerazioni appena svolte sul nulla osta ministeriale consentono al Collegio di formulare una ricostruzione complessiva delle "reggenze prefettizie" (tenuto conto del quadro che emerge dalle circolari ministeriali) giuridicamente compatibile con i più volte richiamati caratteri strutturali dell'istituto.

Per far ciò il punto di partenza sono le circolari ministeriali del 2013 e del 2014 (cfr. circ. n. 35/2013 e n. 25/2014) dove si fa riferimento (quale presunto elemento legittimante per il superamento dei vincoli relativi alle reggenze) alle "*specifiche e motivate esigenze dell'Amministrazione*".

Nell'applicazione di tale assunto, la giurisprudenza a suo tempo ha chiaramente affermato che le circolari indicate sopra intendono solo far riferimento al conferimento dei nuovi posti di funzione ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti (cfr. sul punto, Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, del. n. 107/2015/PREV).

Nel 2021, però, è intervenuta la circolare prot. n. 19046 che testualmente dispone "*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".*

Per quanto sopra, il Ministero dell'interno ha introdotto un sistema regole interne di "auto vincolo" dello "strumento della reggenza" i cui lineamenti possono essere così ricostruiti:

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, esigenze che, evidentemente, non andranno espresse con stantie formule di stile ma esplicitate correttamente attraverso una chiara ed intellegibile motivazione.

In sostanza, il nulla osta ministeriale – coerentemente con l'indeclinabile carattere temporaneo della reggenza – è finalizzato fundamentalmente a consentire la preposizione del funzionario prefettizio a diverse reggenze all'interno della medesima Prefettura ovvero ad attribuire ad un viceprefetto un incarico di viceprefetto aggiunto. E questo può avvenire in presenza di particolari ragioni di servizio (opportunamente motivate, quindi non facendo riferimento alla mera scopertura di organico, ancorché grave) e, si badi bene, sempre nel limite temporale di un anno, prorogabile per un altro anno.

Potrebbe rappresentarsi l'ipotesi straordinaria - e come tale irripetibile - di una proroga ulteriore nello stesso incarico oltre il biennio. Ma ciò - applicando i principi generali - necessita di un provvedimento specifico del Prefetto adeguatamente motivato e supportato da un altrettanto specifico nulla osta ministeriale che consenta a questa Corte di poter valutare - in punto di legittimità preventiva - che le prospettazioni svolte scongiurino la ricorrenza dell'eccesso di potere *sub specie* dell'elemento sintomatico della difformità (apodittica) rispetto alla circolare ministeriale.

È appena il caso di sottolineare che per provvedimento adeguatamente motivato si deve intendere una esposizione calata effettivamente nella realtà operativa di quella Prefettura - Ufficio territoriale del Governo, esposizione che, per completezza, accuratezza, precisione e articolazione dell'apparato motivazionale (evitando, pertanto, le abusate e generiche formule convenzionali), consenta di superare (legittimamente) le "strette" delle stesse circolari ministeriali.

Si ribadisce che tale, complessiva ricostruzione delle coordinate applicative delle "reggenze prefettizie", allo stato, è l'unica coerente con il quadro normativo e giurisprudenziale vigente laddove, ancora una volta, si ripete, è centrale la struttura complessiva della motivazione che deve essere posta a fondamento della decisione assunta.

Anche di questi profili si terrà conto nelle determinazioni finali.

3.3 Ciò, ovviamente, non significa che la reggenza possa essere reiterata o disposta senza la previsione di un termine finale.

Tale considerazione impone al Collegio di formulare alcune specifiche note sulla (inammissibile) connotazione strutturale che l'istituto ha ormai assunto nella Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Piacenza e, si deve dire, nell'organizzazione periferica degli altri uffici prefettizi di questa regione.

Come affermato dalla giurisprudenza tratteggiando con ripetuto, granitico vigore un ulteriore, ontologico limite della reggenza, emerge con chiarezza come il ricorso all'istituto non possa essere utilizzato come se fosse uno strumento strutturale, ordinario (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Liguria, del. n. 25/2020/PREV; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per le Marche, del. n.114/2023/PREV).

Detto in altri termini "*le disfunzioni organizzative non consentono un indefinito ricorso alla procedura di reggenza*" (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. n. 63/2023/PREV).

Il provvedimento oggetto del presente giudizio preventivo di legittimità è solo un esempio di una situazione che riguarda, come appena detto, gli uffici periferici prefettizi della regione.

Si tratta di reggenze che si ripetono con ineluttabile cadenza, protraendosi da anni in dispregio con qualunque connotazione di eccezionalità o straordinarietà per non parlare della temporaneità del ricorso all'istituto.

Ora, la giurisprudenza, come già ripetuto, in molteplici occasioni, ha avuto modo di evidenziare come la reggenza non possa essere considerata uno strumento idoneo a sopperire alle carenze di organico e che, di conseguenza, possa tradursi in una misura ordinaria di copertura dei posti di funzione vacanti (Corte dei conti, Sez. centr. del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche, del. n. 23/2013; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Lazio, del. n. 10/2018; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per le Marche, del. n. 10/2020).

Già nel 2013 (cfr. del. n. 23/2013 richiamata appena sopra), a pochi anni dall'entrata in vigore della riforma della carriera prefettizia, questa Corte in sede centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche aveva avuto modo di rilevare *" . . . la circostanza che le gravi scoperture di organico riscontrabili (nella Prefettura interessata, n.d.r.) . . . sarebbero la diretta conseguenza della totale assenza di adeguati atti di riorganizzazione dell'amministrazione periferica da parte del Ministero dell'Interno, atti tanto più necessari in considerazione dei rigidi vincoli di finanza pubblica che impediscono il ricorso a nuove assunzioni . . ."*. Tuttavia, ha osservato la Sezione centrale, *"gli obiettivi posti dai provvedimenti normativi sulla spending review costituiscono vincoli di finanza pubblica che, più in generale, spostano i processi riorganizzativi delle pubbliche amministrazioni dal piano delle norme di azione a quello delle norme di relazione: con ciò concorrendo i processi riorganizzativi, anche sul versante della legittimità in senso sostanziale, e non solo su quello dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia, al buon andamento della Pubblica Amministrazione"*.

Ancora, sempre ad avviso della Sezione centrale, *"il rinnovato contesto delineato dal processo di spending review"* avrebbe postulato processi di *riqualificazione della spesa e di riduzione della stessa in termini essenzialmente di spesa corrente, nonché "interventi di efficientamento delle pubbliche amministrazioni idonei a ridurre il grado di rigidità della spesa"*.

Di qui la previsione di misure di contenimento della spesa (riduzione degli organici, riduzione delle spese di personale, blocco del turn over) tutte finalizzate alla realizzazione di precisi obiettivi di finanza pubblica, vincolanti in ragione dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

*In altri termini, "i processi riorganizzativi interni delle pubbliche amministrazioni, se un tempo si muovevano in uno spazio sostanzialmente estraneo all'intervento del legislatore e come tali impermeabili alle valutazioni sul piano della legittimità, ora i vincoli di finanza pubblica correlati alle misure di contenimento della spesa spostano i processi medesimi dal piano delle scelte insindacabili nel merito a quello del corretto esercizio della discrezionalità amministrativa".*

In tal senso, ammonisce la giurisprudenza, *"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"* (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Lazio, del. n. 10/2018 che richiama Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Molise, del. n. 120/2012).

Il Collegio concorda con il chiarissimo orientamento della giurisprudenza che sul punto, ulteriormente, afferma *" . . . occorre rilevare come le carenze di organico che sono alla base della soluzione predisposta dall'amministrazione nel caso di specie sono la diretta conseguenza dell'evidente assenza di opportuni atti di riorganizzazione dell'amministrazione periferica, da parte del Ministero dell'Interno. . . Per tal motivo, si sottolinea 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"* (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Campania, del. n. 356/2016).

Eppure, il legislatore, perfettamente consapevole della cangiante realtà sociale che i Prefetti sono chiamati a governare, ha saggiamente previsto che le rimodulazioni organizzative della struttura siano determinate non

già dalla fonte primaria ma da un decreto ministeriale, quindi con uno strumento più agile ed immediato.

Ciò nell'intendimento di rendere la dimensione strutturale delle Prefetture (e degli Uffici centrali) maggiormente flessibile, adattabile concretamente rispetto alle situazioni emergenti (cfr. art. 10, c. 2, D. Lgs. n. 139 del 2000).

Allo stato, tuttavia, non sembra che tale possibilità legislativa sia stata adeguatamente percorsa.

Ne è una lampante dimostrazione proprio il ricorso (sistematicamente esasperato) alla figura della reggenza che è divenuta, nell'attuazione delle politiche del personale dell'Amministrazione dell'interno, uno strumento ordinario di gestione degli uffici in antitesi ai caratteri di temporaneità, eccezionalità e straordinarietà.

Segnali diversi vengono dalle procedure concorsuali definite o in corso di definizione che immetteranno nella dimensione organizzativa delle strutture degli uffici nuovi dirigenti prefettizi.

Anche questo elemento verrà di seguito valorizzato dal Collegio nelle sue conclusioni.

4. Il Collegio, a completamento del quadro delle criticità emergenti dal provvedimento del Prefetto di Piacenza, intende adesso far riferimento all'incoerenza del provvedimento in esame con il principio di rotazione degli incarichi.

Come noto, il principio è codificato per il personale prefettizio dall'art. 11 del D. Lgs. n. 139 del 2000.

La Sezione aveva avuto modo già di evidenziare la necessità che il principio di rotazione degli incarichi fosse opportunamente ed effettivamente sviluppato nelle dinamiche organizzative (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Emilia – Romagna, del. n.21/2021/PREV).

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).

È appena il caso di precisare, infatti, come la norma dell'art. 11 del D. Lgs. n. 139 del 2000 debba essere letta insieme alle disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (L. 6 novembre 2012, n. 190).

E, tuttavia, il Collegio non può non prendere in considerazione la realtà in cui si trova ad operare il Prefetto di Piacenza alla luce dell'organico presente.

Anche questo aspetto – seppur succintamente esaminato – alimenta le perplessità del Collegio nel verificare come il perdurante ricorso alla reggenza possa riflettersi (anche indirettamente e negativamente) sulla tutela del “valore” costituzionale del buon andamento dell’amministrazione.

Di qui, nei termini che il Collegio spiegherà dopo ravvisando altre esigenze di protezione dell’art. 97 Cost., la necessità che tale pratica sia conclusa o quanto meno circoscritta nei termini fisiologicamente permessi dall’assetto normativo attuale e dal diritto giurisprudenziale vivente.

Ciò postula, l’assegnazione alla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Piacenza di nuovi dirigenti prefettizi ovvero, in termini più generali, come già affermato dalla giurisprudenza, una profonda e autentica revisione organizzativa complessiva della struttura considerato che – alla prova dei fatti – anche i provvedimenti ministeriali del biennio 2020 - 2021 (dopo quelli degli anni precedenti) non hanno prodotto gli effetti auspicati.

- 5.** Il Collegio può ora passare alle conclusioni sotto il profilo del controllo preventivo di legittimità del provvedimento di che trattasi.

Preliminarmente è bene sottolineare che i rilievi formulati dall’Ufficio del controllo di questa Sezione hanno colto tutti nel segno.

Tuttavia, il Collegio ritiene – nell’ambito delle sue prerogative decisionali – di poter ammettere a visto e a conseguente registrazione il provvedimento del Prefetto di Piacenza solo valorizzando al massimo grado il principio di continuità amministrativa declinato anche con riferimento all’art. 9 del D. L. n. 19 del 2024 per le ragioni che di seguito si esporranno.

Il Collegio rammenta che lo studio del fondamento del principio di continuità amministrativa ha tratto origine dall’analisi di un istituto concepito fondamentalmente nell’ambito della teoria dell’organizzazione: la *prorogatio* c. d. *sine die* dei titolari degli organi scaduti (cfr. Corte cost., sent. n. 208 del 1992).

In questa prima prospettiva, il principio in argomento, visto come sostrato teorico per l’esercizio dei poteri, veniva considerato con un certo sfavore perché ritenuto inconciliabile con il buon andamento tenuto conto che l’organo in *prorogatio* è privo di un orizzonte temporale quindi privo della possibilità di adottare scelte strategiche con la conseguenza di condizionare (sfavorevolmente) l’azione ordinaria dell’amministrazione.

È interessante notare, a questo proposito, un certo parallelismo concettuale con la precarietà della reggenza.

In quella prospettiva, in assenza di uno specifico riconoscimento di diritto positivo, si concludeva per la difficoltà di intravedere la ricorrenza generalizzata nell'ordinamento di un principio di continuità amministrativa al di là delle ipotesi strettamente previste (es. art. 61, c. 2 e art. 85, c. 3 della Cost.).

Tuttavia, non vi è dubbio che la continuità amministrativa non possa essere limitata all'organizzazione in quanto evoca inevitabilmente l'inesauribilità dell'esercizio della funzione.

E in effetti, nel proseguo, la giurisprudenza (anche qui con riferimento a tematiche di organizzazione) intravede il fondamento del principio di continuità amministrativa nell'art. 97 Cost. nel cui raggio d'azione rientrano anche le azioni e le attività per impedire "discontinuità di gestioni" che potrebbero tradursi in lesioni di diritti e interessi protetti dall'ordinamento (cfr. Corte cost., sentt. nn. 103 e 104 del 2007; n. 224 del 2010; n. 26 del 2023; più in generale, cfr. Corte dei conti, Sez. centr. del controllo di legittimità sugli atti del Governo e della Amministrazioni pubbliche, del. SCCLEG/23/2013/PREV; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per le Marche, del. n. 10/2020/PREV; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. nn. 62, 63, 64, 65/2023/PREV; Cons. di Stato, Sez. terza, sent. n. 871/2021; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. IV, sent. n. 4240/2022; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sent. n. 438/2015).

Le esigenze di continuità dell'azione amministrativa risultano oggi rafforzate dalla sostanziale specialità dell'attuale momento storico legato alla necessità che l'Amministrazione dell'interno assicuri il proprio sostegno agli enti locali in vista dello sviluppo delle fasi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (e del Piano nazionale complementare). Il riferimento è alle disposizioni contenute nell'art. 9 del D. L. n. 19 del 2024 (Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza PNRR), recante "Misure per il rafforzamento dell'attività di supporto in favore degli enti locali", che vedono in campo i Prefetti che devono istituire presso ciascuna Prefettura – Ufficio territoriale del Governo una cabina di coordinamento, presieduta dallo stesso prefetto o da un suo delegato, per la definizione del piano di azione per l'efficace attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR in ambito provinciale.

6. Il Collegio ritiene tuttavia di rimarcare che le eccezionali circostanze favorevolmente valutate in questa sede non possono consentire ulteriori

deroghe ai richiamati principi con la conseguente necessità che l'Amministrazione attivi senza indugio ogni iniziativa volta alla reintegrazione dell'organico della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Piacenza o, in mancanza, mediante le tempestive misure organizzative.

7. Resta da esaminare il profilo degli effetti finanziari che discendono dalla reggenza, effetti che inevitabilmente rappresentano le "ricadute" sul piano "del bilancio pubblico" del provvedimento di che trattasi.

Il Prefetto di Piacenza, nella nota di riscontro prot. n. 9391 del 28 febbraio 2024 ai rilievi istruttori dell'Ufficio di controllo di questa Corte, ha dichiarato nonché nelle memorie depositate il 19 marzo 2024 che ". . . in relazione agli aspetti economici connessi al posto di funzione in questione si precisa che per l'incarico suindicato non compete alcuna retribuzione fatti salvi gli emolumenti che eventualmente verranno riconosciuti dal Ministero dell'interno nell'ambito degli oneri per le maggiori attività svolte".

Non è una formula nuova. Ricorre con frequenza o nei provvedimenti prefettizi di reggenza o nelle interlocuzioni istruttorie che questa Sezione di controllo instaura con le Prefetture della regione.

Ma è una formula perplessa che pone diverse e rilevanti problematiche. Ciò impone al Collegio, per affrontare il tema, di ricostruire i principi del sistema retributivo della carriera prefettizia.

Il trattamento economico onnicomprensivo del dirigente prefettizio (art. 19 D. Lgs. n. 139 del 2000) è costituito dallo stipendio base, nonché da due altre componenti costituenti la retribuzione accessoria (di posizione e di risultato).

Il trattamento economico complessivo (stipendio base, di posizione e di risultato) remunera tutte le funzioni riconducibili ai compiti e ai doveri d'ufficio del funzionario prefettizio (art. 19, c. 2, D. Lgs. n.139 del 2000). L'art. 32 del D. Lgs. n. 139 del 2000 istituisce un apposito fondo per la retribuzione accessoria che viene alimentato:

- a) dalle risorse finanziarie con finalità retributive destinate al personale della carriera prefettizia diverse da quelle dello stipendio base (e dalle particolari indennità disposte dalla L. n. 121 del 1981 a favore (anche) del Capo della Polizia – Direttore generale della Pubblica Sicurezza nonché ai Prefetti, Commissari di Governo di Trento e di Bolzano e ai Direttori centrali del Ministero, ai sensi dell'art. 43, c. 20 della medesima legge);



b) dalle somme eccedenti il fabbisogno relativo alla copertura assicurativa del rischio della responsabilità civile che l'amministrazione garantisce nei confronti dei funzionari prefettizi e, a sua volta, alimentato da una quota percentuale dei compensi corrisposti al personale della carriera prefettizia per incarichi commissariali previsti da diverse fonti di legge (art. 22 L. n. 139 del 2000, in particolare c. 5 della medesima disposizione).

Più nel dettaglio, il fondo di cui all'art. 32 D. Lgs. n. 139 del 2000 è finanziato dalle risorse specificamente descritte nell'art. 20 del d. P. R. 23 maggio 2001, n. 316, così come modificato, da ultimo, dal d. P. R. 17 maggio 2022, n. 70 (Recepimento dell'accordo sindacale per il triennio 2019 -2021 per il personale della carriera prefettizia).

Ora, per il tema che qui ci occupa, il c. 12 dell'art. 5 del d. P. R. 17 maggio 2022, n. 70 (Recepimento dell'accordo sindacale per il triennio 2019 - 2021 per il personale della carriera prefettizia) che modifica l'art. 23 il 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), testualmente recita *"Al funzionario prefettizio, per l'espletamento degli incarichi individuati dai decreti del Ministro dell'interno in data 27 marzo 2006, e successive modificazioni, e in data 26 gennaio 2021 compete comunque un unico trattamento economico accessorio. 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, nonché in quelli di conferimento temporaneo di incarico riconducibile a posizione funzionale superiore, limitatamente al periodo di espletamento degli stessi, 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"*.

Vale la pena notare che non si cita espressamente la reggenza ma si parla di un generico "temporaneo conferimento di ulteriore o diverso incarico" ovvero della sostituzione temporanea o di un incarico per l'esercizio di una posizione funzionale superiore.

Orbene l'ultimo accordo "applicativo" citato dalla norma di cui sopra tra 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 e le sigle sindacali SINPREF e SNADIP – CISAL è stato sottoscritto il 12 luglio 2023 e si riferisce alla corresponsione, appunto, di somme confluenti nel trattamento

accessorio (consistente in una maggiorazione della retribuzione di posizione) per le ipotesi, tra l'altro, di reggenze (l'istituto qui viene espressamente citato ma solo nelle premesse) per prestazioni rese nell'anno 2021.

Tale accordo è stato acquisito nel corso di altro controllo preventivo di legittimità della Sezione e viene pienamente ammesso nel presente processo valutativo in forza dei principi di carattere generale (arg. art. 116 c.p.c.)

Da questa rapida rassegna delle disposizioni (primarie, secondarie e "negoziali") che delineano il sistema retributivo del personale della carriera prefettizia, il Collegio, in punto di corresponsione del "trattamento accessorio" per le reggenze, rileva come lo stesso presenti elementi di grande singolarità e di forte asimmetria con la regolamentazione "economica" delle reggenze così come disciplinata, invece, in altri settori della dirigenza pubblica, con inevitabili tensioni in termini di apparente, irragionevole diseguaglianza nel confronto tra il meccanismo di calcolo attraverso il quale si perviene all'integrazione del trattamento accessorio per le reggenze prefettizie rispetto a quello previsto per altri dirigenti pubblici, a fronte però dell'identità giuridicamente formale dell'istituto della reggenza.

In particolare, l'attenzione del Collegio si appunta sulla 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.

Ad esempio, l'art. 17 c. 4 del d. P. R. 17 giugno 2022, n. 120 "Recepimento dell'accordo sindacale per il personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per il triennio 2019-2021" dispone espressamente *"4. In relazione all'espletamento di incarichi di reggenza conferiti con provvedimento formale dall'amministrazione, al dirigente di livello generale che sostituisce il titolare è attribuito, ad integrazione della retribuzione individuale di risultato, in caso di pieno raggiungimento degli obiettivi, per il periodo di sostituzione, un importo di una misura ricompresa dal quindici per cento al venticinque per cento del valore economico della retribuzione di rischio e di posizione prevista per l'incarico del dirigente sostituito, da definirsi col medesimo accordo integrativo nazionale di cui all'articolo 16, comma 3, tenendo conto anche dell'ambito territoriale degli incarichi ricoperti"*.

Ancora, si veda il "Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'Area funzioni centrali, Triennio 2019-2021", contratto che regola pure la posizione dei dirigenti dell'Area funzioni centrali dell'Amministrazione civile dell'interno, dove, all'art. 26, recante "Sostituzione del dirigente", si afferma *"Nelle ipotesi di vacanza in organico ovvero di sostituzione del dirigente titolare dell'incarico assente con diritto alla conservazione del posto, la reggenza dell'ufficio può essere affidata ad un altro dirigente del medesimo livello dirigenziale con un incarico ad interim. 2. Il dirigente, durante il periodo di sostituzione, continua a percepire la retribuzione di posizione in godimento. 3. Il trattamento economico complessivo del dirigente, per i periodi di sostituzione, è integrato, nell'ambito della retribuzione di risultato, di un ulteriore importo la cui misura potrà variare dal 15% al 30% del valore economico della retribuzione di posizione prevista per l'incarico del dirigente sostituito. Nel caso in cui l'incarico di sostituzione sia riferito a sede ubicata in comune diverso da quello ove ha sede l'incarico principale, la percentuale massima è elevabile fino al 40%. 4. La contrattazione collettiva integrativa, nel definire le percentuali di cui al comma 3, terrà conto, in particolare, dei seguenti elementi: sede degli incarichi ricoperti, livello di responsabilità attribuito e grado di conseguimento degli obiettivi. 5. Il presente articolo abroga l'art. 61 del CCNL Area I 21/04/2006, l'art. 62 del CCNL Area VI 01/08/2006, l'art. 61 del CCNL CNEL 19/01/2007, l'art. 58 del CCNL ENAC 30/05/2007 come modificato dall'art. 16, comma 3, del CCNL ENAC 4/08/2010"*

Il Collegio evidenzia come "la sistemazione" della reggenza (anche e soprattutto in chiave dei riflessi finanziari) sia stata presa in considerazione espressamente da questa Corte in occasione della "certificazione positiva", con raccomandazioni e osservazioni, dell'Ipotesi relativa al Contratto collettivo nazionale di lavoro Area Funzioni Centrali – Triennio 2019-202.

Queste Sezioni centrali hanno rilevato *"Passando poi all'esame delle norme specifiche (Titolo III) l'art. 26 (sostituzione del dirigente) riconduce ad unità un istituto non affrontato nella precedente tornata contrattuale, la cui disciplina - sostanzialmente analoga - si trova in norme racchiuse in differenti precedenti CCNL. Con tale disposizione si conferma che nel caso di vacanza in organico oppure di sostituzione del dirigente titolare dell'incarico assente con diritto alla conservazione del posto, la reggenza dell'ufficio può essere affidata ad altro dirigente del medesimo livello dirigenziale mediante incarico ad interim. Tale*

*dirigente, si chiarisce al comma 2, durante il periodo di sostituzione, continua a percepire la retribuzione di posizione in godimento. Il trattamento economico complessivo dello stesso, fintantoché perduri la sostituzione, è integrato nell'ambito della retribuzione di risultato, di un ulteriore importo variabile tra il 15% e il 30% del valore economico della retribuzione di posizione prevista per l'incarico sostituito (comma 3). Sotto tale profilo, si evidenzia che l'accordo al fine di valorizzare l'apporto del dirigente con incarico ad interim ha incrementato la percentuale massima che dal 25% passa al 30%. Del tutto nuova è invece la clausola posta nella seconda parte del comma in commento. L'Ipotesi, infatti, ha previsto che nel caso in cui l'incarico di sostituzione sia riferito ad una sede ubicata in un comune diverso da quello ove ha sede l'incarico principale, la percentuale massima può essere elevata fino al 40%. Le parti, pertanto, fermo restando il principio di onnicomprensività, hanno voluto riconoscere il maggior disagio imposto al dirigente dall'incarico ad interim, soprattutto laddove allo stesso siano affidati due incarichi riferiti a sedi ubicate in comuni diversi". (Corte dei conti, SS. RR. in sede di controllo, del. n. 2/SSRRCO/CCN/2024)*

Ma c'è di più.

Dalla lettura dell'Accordo tra 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 e le sigle sindacali SINPREF e SNADIP – CISAL sottoscritto il 12 luglio 2023 (a valere però per le reggenze dell'anno 2021), si percepisce che ai dirigenti cui sia stato conferito un incarico temporaneo (riconducibile ad una posizione superiore, che hanno ricoperto un altro posto di funzione, ai viceprefetti ai quali sia stato conferito un incarico spettante ad un viceprefetto aggiunto, ai viceprefetti aggiunti che hanno sostituito un altro viceprefetto aggiunto) spetta una maggiorazione della retribuzione di posizione che viene calcolata (evidentemente *ex post*) sulla base (appunto) delle risorse concretamente disponibili secondo quanto previsto dal meccanismo "di alimentazione variabile" descritto prima.

Ora, l'unico riferimento su cui si basa l'Accordo di che trattasi, non è la retribuzione di risultato bensì la retribuzione di posizione.

Questo aspetto rappresenta una ulteriore dissonanza con le altre aree di contrattazione del pubblico impiego.

Il punto da cui il Collegio intende partire è rappresentato dalle note di chiarimento formulate dall'ARAN nelle quali, argomentando sul tema di un incarico *ad interim* per la sostituzione di un dirigente, si chiedeva se

fosse possibile che venisse attribuita per la reggenza anche la retribuzione di posizione.

L'ARAN dopo aver evidenziato la latitudine del principio di onnicomprensività del trattamento economico del dirigente (principio che, come detto, vale anche per il personale della carriera prefettizia) afferma che il trattamento economico complessivo del dirigente può essere integrato nell'ambito della retribuzione di risultato (art. 61 del CCNL del 21 aprile 2006, allora vigente), ma "*Non è invece possibile erogare una ulteriore retribuzione di posizione correlata all'incarico*" (cfr. Orientamento applicativo AFC23 del 10 dicembre 2020 che precede un analogo orientamento espresso in AFL43 del 6 settembre 2021, in [www.aran.it/orientamenti-applicativi](http://www.aran.it/orientamenti-applicativi)).

Pertanto, pur nel rispetto dell'autonomia negoziale, l'orientamento dell'ARAN propende per una confluenza del compenso *dell'interim* nella retribuzione di risultato.

Tale posizione appare in realtà coerente con un principio di carattere generale.

Il Collegio ha già accennato il tema della composizione della retribuzione accessoria che comprende, appunto, due voci: la posizione e il risultato. Entrambe rappresentano elementi di differenziazione e flessibilità, con funzione incentivante. La prima riguarda le funzioni ricoperte; la seconda remunera gli obiettivi conseguiti. La retribuzione di posizione riflette il livello di responsabilità; quella di risultato la *performance* della prestazione del dirigente (in termini, Cass., Sez. lavoro, sent. n.35581/2023).

In termini logici prima ancora che giuridici – come sostenuto peraltro nella prassi applicativa dei contratti collettivi del personale dirigenziale (alcuni, come visto, riguardanti dirigenti che si trovano ad operare in contesti diversi ma sempre nell'ambito dello stesso Dicastero dell'interno) - non pare ragionevolmente sostenibile che un incarico di reggenza possa essere esente dall'individuazione di obiettivi e, di fatto, remunerato solo in ragione della "posizione" (aggiuntiva) che viene attribuita nella struttura organizzativa, sia pur sulla base di un titolo "precario" e limitato nel tempo.

Non ultima nella valutazione del Collegio, la considerazione che qualunque provvedimento che contempra l'erogazione di risorse pubbliche debba essere adottato nel rigoroso rispetto del principio di trasparenza (qui, se si vuole, declinato come correlazione reale tra prestazione e contenuto retributivo di quella medesima prestazione) e, in ultima

analisi, *dell'accountability* quale strumento di controllo democratico delle autorizzazioni di spesa e delle funzioni allocative delle risorse (i.e. il bilancio come "bene pubblico", ex *plurimis*, C. cost. n. 184/1026, n. 228/2017 e n. 18/2019 vale a dire quale strumento fondamentale della democrazia e di controllo dell'esercizio del potere, art. 1 Cost.).

Se così è, l'Amministrazione, se lo riterrà, nelle sedi "negoziali" deputate, virerà (coerentemente con le altre "esperienze negoziali") verso il concetto "di risultato" piuttosto che "di posizione", non potrà non completare il provvedimento di incarico (di reggenza o di sostituzione temporanea) con l'indicazione degli obiettivi e procedere, prima di qualunque corresponsione, alla verifica positiva della loro realizzazione (cfr. Cass., Sez. lavoro, sent. n. 16583/2022; Consiglio di Stato, Sez. III, sent. n. 472/2014; per i profili di responsabilità connessi all'illegittimo procedimento di assegnazione degli obiettivi e per l'assenza della necessaria valutazione ai fini del pagamento della retribuzione di risultato, cfr. Cass., Sez. lavoro, ord. n. 16583/2022 che richiama Cass., Sez. lavoro, sent. n. 9392/2017).

In termini generali, la Sezione ritiene utile richiamare anche un proprio precedente pronunciamento in quanto reputato espressivo di prescrizioni universalmente applicabili.

Il riferimento è all'erogazione della spesa (per le reggenze del personale) laddove si fa esplicito richiamo, in punto di giustificazione dell'erogazione, alla 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, (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Emilia-Romagna, del. n.46/2020).

L'asimmetria, poi, tra l'incarico e la coerente preventiva individuazione dei parametri oggettivi sulla base dei quali individuare la retribuzione cui il dirigente ha diritto, non rileva sul solo piano pubblicistico ma potrebbe comportare effetti sul piano lavoristico.

Il Collegio, sul punto, non intende ripercorrere il dibattito tra la posizione (più recente) della giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo cui "*. . . i trattamenti retributivi, come la retribuzione di risultato e più in generale i trattamenti accessori non rientrano nella sfera di garanzia dettata dall'art. 36 Cost., comprendendo la tutela costituzionale, non tutto il complessivo trattamento contrattuale, bensì solo quello che è stato definito il c.d. minimo costituzionale*" (Cass, Sez. lavoro, ord. n. 11666/2022 e precedenti ivi richiamati) e l'orientamento differente che,

invece, fa un chiaro riferimento all'art. 36 Cost. (cfr. Cass. Sez. lavoro, sent. n. 3317/2017 e precedenti ivi richiamati).

Il Collegio ritiene sufficiente, per il tema in argomento, sottolineare in modo deciso che, secondo i meccanismi individuati per la 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 (come correttamente riferito dal Prefetto di Piacenza e, prima di lui, da altri prefetti) 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.

Ciò posto, in disparte l'ipotesi estrema di provvedimenti portati ad esecuzione ma privi di visto e registrazione, un provvedimento così costruito, privo di una reale, effettiva, concreta predeterminazione finanziaria dei suoi effetti non darebbe al suo destinatario alcuna garanzia circa l'effettività della retribuzione (in termini di misura o, nella peggiore delle ipotesi, in termini di negazione totale del trattamento di reggenza nel caso – per quanto teorico – che il fondo sia incapiente).

Ciò potrebbe realizzare la fattispecie di cui all'art. 2126 c. c. con possibili oneri a carico dell'Amministrazione nell'ipotesi di soccombenze in eventuali giudizi instaurati dagli interessati innanzi al Giudice dotato di giurisdizione (v., per la carriera prefettizia, l'art. 133, D. Lgs. n. 104 del 2010, Codice del processo amministrativo) e conseguenti ipotesi di responsabilità, anche indiretta (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. n. 61/2023).

Il Collegio, dall'esame dei precedenti giurisprudenziali sull'incertezza dei riflessi finanziari delle "reggenze prefettizie", ha rilevato che gli uffici delle Ragionerie Territoriali dello Stato hanno dichiarato che, nella fattispecie della reggenza, il controllo della Ragioneria si limita ad un mero "controllo contabile", autodefinito come *sui generis*, in quanto non vi è un effettivo impegno di spesa da assumere, limitandosi ad accertare che sia già presente nel sistema NoiPA una partita di spesa fissa (Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria, del. n. 63/2023/PREV).

La Sezione è consapevole della possibilità che tra la giuridica esistenza del diritto soggettivo (alla retribuzione) e l'effettivo pagamento delle spettanze vi possa essere uno iato temporale (detto diversamente che vi possa essere uno scostamento tra "competenza" e "cassa" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 8481/2022; T.A.R. Toscana, Firenze, sez. I, sent.

n.654/2023; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, n. 2829/2023 che richiama la circolare n. 8/2012 del Dipartimento della Funzione Pubblica, v., in particolare, pag. 4).

Il tema (e qui si torna al punto di partenza) è che non vi è una predeterminazione per la carriera prefettizia di alcun parametro *ex ante* per il calcolo della retribuzione (di posizione) da attribuire alla reggenza. L'unico limite è la capienza del fondo riservato al trattamento accessorio e il divieto di oneri aggiuntivi.

In conclusione, il Collegio aderendo all'orientamento nomofilattico di questa Corte (cfr. Sezione Autonomie, del. n.19/2018; n. 5/2019)<sup>2</sup>, esclude che rientri nella sua cognizione l'interpretazione ovvero la determinazione delle modalità applicative delle disposizioni di fonte contrattuale ostandovi le prescrizioni contenute nel Capo II del D. Lgs. n. 139 del 2000.

Si rimette pertanto all'Amministrazione (nella composizione di cui all'art. 27 del D. Lgs. n. 139 del 2000) nel dialogo con le Organizzazioni sindacali del personale della carriera prefettizia la necessità di valutare la "tenuta" con i principi suindicati dell'attuale meccanismo di determinazione del trattamento retributivo delle reggenze (e, in generale, agli incarichi temporanei).

Tale valutazione non potrà prescindere da un giudizio di simmetria con agli altri accordi negoziali che regolano le reggenze per gli altri dirigenti pubblici, con gli orientamenti giurisprudenziali e amministrativi descritti in motivazione.

In sostanza, si potrà realizzare anche una divaricazione (in termini procedurali, oltre che sostanziali) della retribuzione delle reggenze prefettizie rispetto "al modello generalmente utilizzato per la retribuzione delle reggenze" ma, nel rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza e, naturalmente, nel rispetto dei diritti fondamentali degli interessati, a condizione che per la carriera prefettizia si ravvedano specifici e plausibili motivi di differenziazione rispetto alle altre carriere

---

<sup>2</sup> In tema e nei limiti di quanto riferibile con riferimento alla speciale disciplina delle relazioni sindacali tra la delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali del personale della carriera prefettizia (ex art. 27 del D. Lgs. n. 139 del 2000), il Collegio rammenta, aderendo, nello specifico ai contenuti degli orientamenti nomofilattici della Sezione Autonomie 5/2019, che l'art. 46 d.lgs. n. 165/2001 (T.U.P.I) ha costituito a favore dell'Agenda per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) una "riserva di amministrazione" attribuendogli "ogni attività relativa alle relazioni sindacali, alla negoziazione dei contratti collettivi e alla assistenza delle pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi".



dello stesso Ministero dell'interno e, in termini più ampi, dell'intera dirigenza pubblica.

La Sezione, quindi, sul punto, dichiara il non luogo a provvedere.

- 8.** La presente pronuncia, per i suoi contenuti, assume una valenza che va ben oltre il caso in decisione.

Il Collegio rileva come il fenomeno della reggenza abbia assunto nelle Sedi prefettizie di questa Regione caratteristiche non fisiologiche e ciò impone l'adozione di interventi correttivi e non più procrastinabili da parte dell'Amministrazione centrale anche alla luce delle nuove, rilevanti incombenze intestate alle Prefetture dal D. L. n. 19 del 2024. (cfr. Corte dei conti, SS. RR. in sede di controllo, nella "Memoria della Corte dei conti per l'esame del Decreto Legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di riprese e resilienza A.C. 1752 V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati", p. 18).

- 9.** Pertanto, in merito a quanto emerso con riferimento ai diversi profili trattati nella presente decisione, il Collegio dispone che copia della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 15 del R. D. 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 3, della L. 14 gennaio 1994, n. 20, sia trasmessa a cura della Segreteria, al Ministero dell'interno, Gabinetto del Ministro e Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

#### **P. Q. M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, ammette a visto e conseguente registrazione il decreto del Prefetto di Piacenza prot. n. 1083 del 9 gennaio 2024.

Dichiara il non luogo a provvedere relativamente al trattamento economico della reggenza.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, al Prefetto della Provincia di Piacenza nonché alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Parma e Piacenza.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Piacenza, ai sensi degli artt. 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica al Ministero dell'interno, Gabinetto del Ministro e Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 20 marzo 2024.

I Relatori

(Alberto Rigoni)

*(firmato digitalmente)*

(Antonino Carlo)

*(firmato digitalmente)*

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

*(firmato digitalmente)*

Depositato in segreteria in data 16 aprile 2024

Il Funzionario preposto

Nicoletta Natalucci

*(firmato digitalmente)*