



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

composta dai Magistrati

Dott. Tommaso SALAMONE	Presidente
Dott. Massimo BALESTIERI	Consigliere
Dott. Francesco Antonio MUSOLINO	Consigliere
Dott. Gian Luca CALVI	Consigliere
Dr.ssa Silvia SCOZZESE	Consigliere
Dr.ssa Stefania Anna DORIGO	Referendario (relatore)

nella Adunanza pubblica del 10 aprile 2018

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

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la Legge 21 marzo 1953, n. 161, concernente modificazioni al predetto Testo unico;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO l'art. 27, c. 2, della Legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni);



SD

VISTO il decreto del Prefetto di Reggio Calabria prot. n. 13132 del 30/01/2018, prot. Corte dei conti n. 827 del 09/02/2018 - relativo alla dr.ssa Emma Caprino;

VISTO il rilievo n. 3 del 27.02.2018 formulato dal Magistrato istruttore;

VISTE le controdeduzioni inviate dal Prefetto di Reggio Calabria con nota prot. n. 34588 del 14.03.2018, pervenute alla Sezione in data 16.03.2018 prot. n. 2581;

VISTA la relazione del 28.03.2018 prot. n. 2722 con la quale il Magistrato istruttore ha trasmesso gli atti al Consigliere delegato per il deferimento alla Sezione di Controllo dell'esame del decreto citato sopra e per l'assunzione di ogni conseguente decisione;

VISTA la richiesta del Consigliere delegato del 28.03.2018 prot. n. 2723 di deferimento alla Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza n. 6/2018, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Calabria ha convocato l'adunanza odierna per l'esame collegiale della questione proposta;

VISTE la nota della Segreteria della Sezione prot. n. 2742 del 28.03.2018 con la quale copia della predetta ordinanza, unitamente alla relazione del Magistrato istruttore ed alla richiesta di deferimento del Consigliere delegato, è stata trasmessa via *pec* al Prefetto di Reggio Calabria;

VISTA la nota prot. n. 2743 del 28.03.2018, trasmessa via *pec*, anche al Dirigente della Ragioneria territoriale dello Stato di Reggio Calabria;

PRESENTE in aula il dott. Simone Foti responsabile Ufficio Controlli Preventivi della Ragioneria Territoriale dello Stato di Reggio Calabria, con delega del Direttore reggente della Ragioneria Territoriale.

UDITO il relatore, dr.ssa Stefania Anna Dorigo;

UDITA, per la Prefettura di Reggio Calabria, la dott.ssa Patrizia Adorno, Capo di Gabinetto della Prefettura, delegata dal Prefetto;

Con l'assistenza del Rag. Michele Papandrea, in qualità di Segretario di adunanza.



SD

FATTO

In data 30 gennaio 2018 veniva inviato al controllo preventivo della Sezione il decreto n. 13132 del 30/01/2018, con il quale il Prefetto di Reggio Calabria disponeva la proroga di un anno, per il periodo compreso fra il 1 febbraio 2018 e il 31 gennaio 2019, della reggenza del posto di funzione dell'Area I - Ordine e Sicurezza Pubblica già attribuita, nel periodo compreso fra il 9 febbraio 2017 e il 31 gennaio 2018, al Viceprefetto Aggiunto dott.ssa Emma Caprino.

Con rilievo n. 3 del 27.02.2018 il Magistrato istruttore evidenziava all'Amministrazione:

- 1) La presenza di una incoerenza nella premessa del decreto;
- 2) Il conferimento di una proroga dell'incarico di reggenza – istituto di per sé già dal carattere eccezionale e straordinario, oltre che limitato temporalmente – senza alcuna motivazione, in violazione dell'obbligo di cui all'art. 3 L. 241/1990 oltre che dell'esigenza, connessa alla eccezionalità dell'istituto della reggenza, di dare puntuale giustificazione delle scelte dell'Amministrazione;
- 3) La dubbia compatibilità dell'incarico assegnato con l'art. 52, comma 2, lettera "a" del d. lgs. 165/2001 (Testo Unico Pubblico Impiego, T.U.P.I.), disposizione applicabile alle funzioni prefettizie nei limiti del disposto dell'art. 1, D.Lgs. 139/2000. Nel caso di specie veniva attribuita una reggenza verticale, ossia era stato assegnato ad un soggetto con qualifica inferiore (Viceprefetto Aggiunto) un incarico per il quale la pianta organica prevedeva una qualifica superiore (Viceprefetto); in base all'art. 52, comma 2, lettera "a" del d. lgs. 165/2001 l'attribuzione di mansioni superiori è però possibile, nel caso di vacanza del posto in organico, per non più di sei mesi prorogabili sino a dodici, qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti.

Con nota n. prot. 34588 del 14.03.2018 l'Amministrazione forniva adeguati chiarimenti in relazione al punto n. 1, riconoscendo la presenza di un refuso nelle premesse del decreto, e in merito al punto n. 2, in relazione al quale veniva *ex post* motivata la scelta della dott.ssa Caprino sulla base dei consistenti vuoti di organico e dell'esperienza e professionalità maturata dall'interessata nel settore facente capo all'Area attribuita in reggenza.

Per quanto riguarda il punto n. 3, la Prefettura, richiamando l'orientamento espresso dalla Sezione Regionale della Corte dei Conti del Piemonte con deliberazione n. 5/2013, riteneva non applicabile l'art. 52 T.U.P.I. al caso di specie, a motivo della peculiarità della



SD

carriera prefettizia rispetto alla dirigenza contrattualizzata.

Il Magistrato Istruttore, non ritenendo superabile la compatibilità della nomina della dott.ssa Caprino con l'applicazione del predetto art. 52 T.U.P.I., con relazione prot. n. 2722 del 28.03.2018 trasmetteva gli atti al Consigliere delegato per il deferimento alla Sezione di Controllo dell'esame del decreto e per l'assunzione di ogni conseguente decisione.

Il Consigliere Delegato, nella propria relazione del 28/03/2018, concordava con la proposta del Magistrato Istruttore e riteneva che sulle questioni di principio emerse dovesse esprimersi la Sezione in sede collegiale.

Nell'odierna Adunanza la rappresentante della Prefettura ha depositato memorie difensive corredate da allegati (cfr. nota prot. n. 46215 del 09/04/2018, acquisita al prot. Corte dei conti n. 2922 del 10/04/2018 e documentazione varia acquisita al protocollo della Corte dei conti al n. 2924 del 10/04/2018). L'Amministrazione ha, di fatto, ribadito le argomentazioni giuridiche già illustrate nella risposta al rilievo della Sezione, sostenendo la non applicabilità dell'art. 52 T.U.P.I. alla carriera prefettizia. Inoltre, dopo aver ricordato le gravi carenze di organico della Prefettura di Reggio Calabria, ha richiamato la pendenza di una procedura di mobilità (avviata dal Ministero dell'Interno il 21.2.2018) che dovrebbe garantire l'ingresso di un nuovo Viceprefetto a cui sarà affidata la titolarità dell'Area IV; con il nuovo ingresso dell'Amministrazione si è impegnata a procedere ad una diversa distribuzione e rotazione degli incarichi.



DIRITTO

1. La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla conformità a legge del decreto n. 13132 del 30/01/2018, con il quale il Prefetto di Reggio Calabria ha disposto la proroga di un anno, per il periodo compreso fra il 1 febbraio 2018 e il 31 gennaio 2019, della reggenza del posto di funzione dell'Area I - Ordine e Sicurezza Pubblica già attribuita, nel periodo compreso fra il 9 febbraio 2017 e il 31 gennaio 2018, al Viceprefetto Aggiunto dott.ssa Emma Caprino. SD

2. Preliminarmente, si osserva che il decreto in esame, adottato in data 30 gennaio 2018, è giunto alla Sezione a ridosso del rinnovo dell'incarico alla dott.ssa Caprino, che veniva prorogato infatti a partire dal 1 febbraio 2018.

È necessario richiamare l'Amministrazione sull'importanza di curare in modo celere e tempestivo le procedure di conferimento e di rinnovo della durata degli incarichi, onde assicurare che il controllo preventivo della Corte dei conti possa essere effettuato senza

tramutare tale esame in un riscontro *ex post* dell'operato dell'Amministrazione, con pesanti ricadute in termini di efficienza dell'azione amministrativa nel caso in cui vengano ravvisati profili di illegittimità negli atti.

A tal riguardo, si rammenta che il controllo preventivo della Corte dei conti si esplica attraverso l'apposizione del visto e la successiva registrazione. Il visto non è elemento costitutivo del provvedimento, ma è un elemento autonomo che produce l'effetto di rendere efficace il provvedimento amministrativo che, sino al momento della sua apposizione, pur esistendo, non è in grado di esplicare i suoi effetti. Ha natura dichiarativa e non costitutiva, nel senso che non può sanare eventuali vizi dai quali sia affetto l'atto, limitandosi ad accertarne la legittimità, così da rendere eseguibile un atto che, a seguito dell'apposizione del visto, diviene efficace sin dalla data della sua emanazione. Questa conclusione è avvalorata dalla normativa per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità dello Stato laddove è previsto che l'esecuzione dei contratti possa avvenire solo a seguito della registrazione da parte della Corte dei conti (art. 19, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e art. 117, R.D. 23 maggio 1924, n. 827).

Ne consegue che il provvedimento non dovrebbe mai essere posto in esecuzione antecedentemente alla conclusione positiva del procedimento di controllo - se non nelle eventuali ipotesi espressamente previste dalla legge o in casi eccezionali e suffragati da circostanze motivate - posto che difetterebbe del requisito dell'efficacia, e coloro che vi dessero esecuzione anticipata assumerebbero personalmente ogni responsabilità inerente alla eventuale mancata apposizione del visto e registrazione. Infatti *“Solo in casi eccezionali, suffragati da motivate circostanze, è stato ammesso, al fine di non compromettere la continuità dell'azione amministrativa e di evitare pregiudiziali “vuoti” nell'esercizio di una pubblica funzione, che il provvedimento abbia un principio di esecuzione prima della conclusione del procedimento di controllo ed a condizione che a quella data l'atto riservi ancora uno spazio di efficacia futura”* (ex plurimis, deliberazione della Sezione di controllo della Regione Siciliana n. 21/2009 e, di recente, Sezione di controllo della Regione Siciliana nn. 156, 157, 158 del 2017).



SD

3. Ciò premesso, a seguito della fase istruttoria restava non superata la compatibilità del decreto in esame – che attribuisce una ulteriore proroga di un anno ad una reggenza già conferita per un anno - con l'art. 52 D.Lgs. 165/2011 (T.U.P.I.), il quale dispone: *“Per obiettive esigenze di servizio il prestatore di lavoro può essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore: a) nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi,*

prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti come previsto al comma 4; b) nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza”.

In sostanza, la Prefettura ritiene non applicabile tale disposizione al caso di specie a motivo della peculiarità della carriera prefettizia rispetto alla dirigenza contrattualizzata. La carriera prefettizia, infatti, è unitaria, pur articolandosi nelle tre qualifiche di Prefetto, Viceprefetto e Viceprefetto Aggiunto a cui corrisponde una “graduazione” di responsabilità *“in ragione della complessità dei diversi posti di funzione ricoperti”*; ad essa si accede esclusivamente mediante concorso per Viceprefetto Aggiunto e non è possibile fare ricorso a mobilità esterna o ad altre forme di reclutamento; la promozione a Viceprefetto avviene solo attraverso una valutazione comparativa fra Viceprefetti Aggiunti. Tutte queste specificità non consentirebbero, a giudizio dell'Amministrazione, l'applicazione dell'art. 52 T.U.P.I.; è stato inoltre soggiunto che in ambito prefettizio la reggenza verticale non prevede alcun avanzamento professionale e che la retribuzione accessoria collegata grava su apposito fondo, senza comportare nuovi o maggiori oneri per lo Stato.

Le argomentazioni addotte non appaiono però idonee a superare i profili di contrasto fra il decreto n. 13132 e l'art. 52 T.U.P.I. per i seguenti motivi.

In primo luogo, le disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia (Decreto Legislativo n. 139 del 19 maggio 2000) stabiliscono che la carriera prefettizia è articolata nelle tre qualifiche di Prefetto, Viceprefetto e Viceprefetto Aggiunto (art. 1) a cui corrispondono altrettante funzioni indicate nella tabella B, differenti a seconda della qualifica posseduta. A ciascuna qualifica corrispondono funzioni che certamente comportano assunzione di crescente responsabilità ma anche di crescente complessità; proprio per tale motivo, il passaggio a qualifica superiore comporta lo svolgimento di funzioni/mansioni superiori. La suddetta interpretazione è suffragata anche dalla giurisprudenza costituzionale, che ha evidenziato come il passaggio dalla qualifica di Viceprefetto Aggiunto a quella di Viceprefetto comporti lo svolgimento di funzioni superiori (Corte Costituzionale, n. 96/2016).

I posti di funzione da conferire ai Viceprefetti e ai Viceprefetti Aggiunti, nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione dell'interno, sono individuati con decreto del Ministro dell'interno (art. 10, comma 1, D.Lgs. cit.); i Viceprefetti e i Viceprefetti Aggiunti sono destinati “esclusivamente” ai posti così individuati (art. 12, comma 2, D.Lgs. cit.).

Da tale norma può quindi desumersi un generale divieto per i Viceprefetti Aggiunti di dirigere uffici o aree riservate ai Viceprefetti.

Il D.Lgs. 139/2000 non detta alcuna disposizione circa l'utilizzo di personale della carriera prefettizia con qualifica inferiore per lo svolgimento di funzioni superiori.

È stato quindi ritenuto – ed è la tesi sostenuta dalla Prefettura di Reggio Calabria – che di fatto la reggenza verticale, ancorché non codificata, sia ammessa nella prassi prefettizia senza comportare l'applicazione dell'art. 52 T.U.P.I., anche a motivo del fatto che la richiamata reggenza non può dar luogo a un avanzamento professionale né costi aggiuntivi per l'Erario.

La Sezione ritiene però che il vuoto normativo che sussiste in ordine all'applicazione della reggenza verticale nel contesto della realtà prefettizia non possa essere colmato in via di prassi; a ciò infatti osta il rinvio dinamico contenuto nell'art. 1, comma 1, D.Lgs. 139/2000, che, per quanto non regolato, rimanda alla disciplina del pubblico impiego privatizzato ove compatibile.

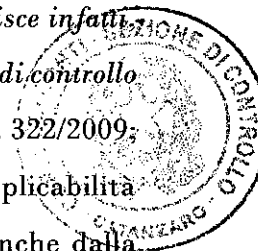
Nella fattispecie, il rimando in questione consente di colmare un vuoto normativo applicando una disciplina – quella di cui all'art. 52 T.U.P.I. - che è “compatibile” in quanto non contrastante con disposizioni del D.Lgs. 139/2000 e di portata ampia, ossia non riferibile alle sole figure dirigenziali. Infatti, il citato art. 52 è applicabile a qualunque prestatore di lavoro, dunque anche al caso della carriera prefettizia, senza che ciò confligga con le peculiarità che ne connotano la dirigenza.

Non osta inoltre all'applicazione dell'art. 52 il fatto che la reggenza verticale, in ambito prefettizio, non preveda alcun avanzamento professionale né che la retribuzione accessoria collegata gravi su apposito fondo, senza comportare nuovi o maggiori oneri per lo Stato.

Quanto al primo profilo occorre evidenziare che è principio costante, in materia di pubblico impiego, l'inapplicabilità dell'art. 2103 c.c.; l'acquisizione della qualifica superiore in conseguenza dello svolgimento continuativo delle relative mansioni per un periodo superiore ai tre mesi contrasta infatti con il principio di concorsualità, sancito dall'art. 97 Cost. Per quanto attiene ai profili retributivi, è necessario evidenziare che gli emolumenti del dirigente non sono composti dal solo trattamento economico accessorio, unica voce assorbita dal fondo; al di là di ciò, la *ratio* dell'art. 52, comma 2, T.U.P.I. è da rinvenire, più in generale, nell'esigenza di non adibire a mansioni superiori, per un periodo di tempo eccessivamente lungo e non connesso a stretta necessità, un lavoratore che non è stato selezionato per lo

svolgimento di tali compiti.

La Sezione non ignora che la Prefettura di Reggio Calabria ha fatto proprio l'orientamento già espresso dalla Sezione Regionale della Corte dei Conti del Piemonte (Sez. Contr. Piemonte n. 5/2013), secondo cui l'istituto della reggenza verticale della carriera prefettizia non può essere equiparato allo svolgimento di mansioni superiori disciplinato dall'art. 52 del decreto legislativo n. 165/2001; si tratta, però, di posizione rimasta isolata e non condivisa dalla gran parte delle Sezioni Regionali di Controllo, che si sono espresse in modo opposto, ravvisando la necessità di regolamentare la suddetta reggenza verticale mediante eterointegrazione dei contenuti del D.Lgs. 139/2000 con i principi espressi dal citato art. 52. In tal senso, si segnalano: la Sezione Regionale per le Marche con Deliberazione n. 4/2004 e n. 61/2013 (che espressamente afferma: *“Ritiene pertanto questa Sezione che la reggenza c.d. verticale per il personale prefettizio – a causa della carenza di disposizioni sulle mansioni superiori nel d. lgs. 139/2000 e per effetto del correlato richiamo alla disciplina del d. lgs. 165/2001 previsto dall’art. 1, comma 1, del d. lgs. 139/2000 – possa rientrare nell’ambito di applicazione del parametro di legittimità desumibile dal principio enunciato nell’art. 52 del d. lgs. 165/2001. Pur spettando al funzionario che espleta le funzioni superiori un compenso a titolo di differenza retributiva, il divieto posto dal principio contenuto nell’art. 52, ai commi 2 e 5, costituisce infatti, a parere del Collegio, un imprescindibile criterio e parametro di legittimità a cui l’organo di controllo deve attenersi”*); la Sezione Regionale per l’Abruzzo, con Deliberazioni n. 12/2005 e n. 322/2009; da ultimo, la Sezione regionale per la Liguria (deliberazione n. 56/2017). L’applicabilità dell’art. 52 T.U.P.I. alla carriera prefettizia è stata in più occasioni affermata anche dalla Sezione Regionale per la Calabria (cfr. deliberazione n. 18/2006 nonché deliberazione n. 55/2015).



In conclusione, il decreto assoggettato al controllo preventivo della Sezione non è compatibile con il disposto dell’art. 52 T.U.P.I. e palesa pertanto profili di illegittimità.

4. Ferme restando le osservazioni effettuate, la Sezione ritiene che, nello specifico caso sottoposto ad esame, sia necessario tener conto di alcune peculiarità.

In primo luogo, l’Amministrazione ha documentato che la Prefettura di Reggio si trova in una gravissima scopertura di personale dirigenziale: l’organico teorico prevede infatti n. 6 Viceprefetti e n. 8 Viceprefetti Aggiunti, ma risultano in servizio meno della metà dei dirigenti (ossia n. 3 Viceprefetti e n. 3 Viceprefetti Aggiunti). Tale situazione è stata già valutata dal Ministero dell’Interno, che infatti ha avviato una procedura di mobilità destinata, alla sua

conclusione, a dotare l'Amministrazione di un nuovo Viceprefetto, a cui attribuire la titolarità dell'Area IV.

L'Amministrazione, d'altro canto, ha riferito, anche nel corso dell'odierna Adunanza, la disponibilità – una volta entrato in servizio il Viceprefetto trasferito per mobilità – a rivedere la propria organizzazione, così da consentire una rotazione degli incarichi. L'attuale stato dell'organico effettivo della Prefettura di Reggio Calabria, ove si procedesse ad una immediata rotazione degli incarichi di reggenza, comporterebbe disservizi in grado di penalizzare fortemente l'efficienza dell'azione amministrativa in un'Area nevralgica, in quanto deputata a seguire le questioni in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Pertanto, considerate le scoperture di organico di oltre il 50%, la Sezione reputa che l'esigenza di "*garantire la continuità dei servizi*", pure tutelata dalle disposizioni regolanti la carriera prefettizia (cfr. articolo 11, comma 3, D.lgs. n. 139 del 2000) possa nel caso di specie, eccezionalmente e per un tempo limitato, prevalere sulla rigida applicazione dell'art. 52 T.U.P.I.; l'Amministrazione dovrà dar corso, non appena conclusa la procedura di mobilità in atto, all'annunciata riorganizzazione degli incarichi.

5. Conclusivamente, quindi, la Sezione reputa di poter ammettere al visto ~~es~~ ^{SE} alla conseguente registrazione il decreto n. 13132 del 30.1.2018, ferma restando la formale raccomandazione a ridefinire l'attribuzione degli incarichi dirigenziali della Prefettura di Reggio Calabria in coerenza con il quadro normativo vigente, come sopra delineato, non appena la conclusione della procedura di mobilità in atto consentirà l'ingresso di un nuovo Viceprefetto.

Una volta effettuate le rotazioni e ridistribuzioni di incarichi fra Viceprefetti e Viceprefetti Aggiunti è necessario anche che l'Amministrazione proceda alla tempestiva comunicazione di eventuali vacanze di posti di funzione al competente dipartimento (art. 11, D.lgs. 139/2000). Si rammenta che la reggenza, stante il suo carattere temporaneo ed eccezionale, non può costituire uno strumento atto a supplire, in via pressoché continuativa o stabile, la carenza di titolari di posti di funzione in Aree nevralgiche per il corretto funzionamento dell'Amministrazione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per la Regione Calabria ammette al visto e conseguente registrazione il decreto prot. n. 13132 del 30/01/2018, prot. Corte dei conti n. 827

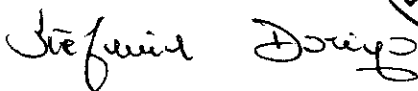
del 09/02/2018, relativo alla proroga dell'incarico di reggenza dell'Area I attribuito alla dr.ssa Emma Caprino.

DISPONE

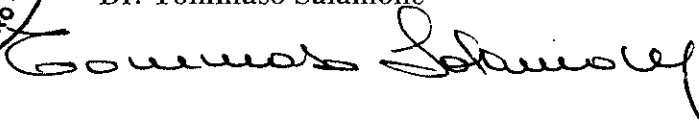
che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Prefetto di Reggio Calabria e, per conoscenza, alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Reggio Calabria.

Così deliberato in Catanzaro nella Camera di Consiglio del 10 aprile 2018.

Il Relatore
Dr.ssa Stefania Anna Dorigo



Il Presidente
Dr. Tommaso Salamone



Depositata in Segreteria il 17 aprile 2018

Il Direttore della Segreteria
Dr.ssa Elena Russo



**CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CALABRIA**

PER COPIA CONFORME

Si attesta che la presente copia composta di n. 12 (due) fogli è conforme all'originale depositato in segreteria

Il Direttore di Segreteria
Catanzaro, 17 APR 2018

Il Direttore della Segreteria
Dr. Elena Russo

