

Roma, 15 febbraio 2007

Lettera aperta

(legge finanziaria 2007 e carriera prefettizia, osservazioni e proposte)

Onorevole Signor Ministro,

permetta prima di tutto di esprimere il più vivo apprezzamento di questa AP per la disponibilità da Lei manifestata a incontrare, il prossimo 16 febbraio, le organizzazioni sindacali rappresentative del personale dell'Amministrazione civile dell'Interno, relativamente ad alcune delle disposizioni contenute nella *legge finanziaria 2007*.

In previsione di tale circostanza, e con l'auspicio di apportare un utile contributo alla comune riflessione, consenta di sottoporre alla Sua attenzione talune considerazioni – svolte sulla base di comunicazioni ricevute nei giorni scorsi dall'Amministrazione – nonché alcune proposte cui la scrivente Associazione annette particolare importanza e che Le verranno succintamente esposte nel corso della richiamata riunione.

La sua seppur breve storia, unitamente a tutti i documenti e interventi prodotti in tale periodo di tempo sulle diverse questioni di interesse, pongono AP tra le organizzazioni sindacali più avanzate sui temi dell'innovazione e, quindi, del miglioramento dell'azione dell'Amministrazione, della valutazione del merito, della flessibilità ordinamentale e organizzativa.

Ciò non può tuttavia indurre questa Associazione a sottacere quelli che sembrano evidenziarsi come profili di, quantomeno, dubbia applicabilità dell'articolo 1, comma 404, lettera a), della *finanziaria*, agli Uffici di livello dirigenziale generale e non generale la cui titolarità sia del personale “non contrattualizzato”, nell'ambito del quale è annoverato quello facente parte della carriera prefettizia. Risulterebbe altrimenti perlomeno incongrua la correlazione, sancita nella richiamata disposizione, tra la riduzione degli Uffici di livello dirigenziale generale e non generale e la “garanzia” “*nell'ambito delle procedure sull'autorizzazione alle assunzioni (del)la possibilità della immissione, nel quinquennio 2007-2011, di nuovi dirigenti assunti ai sensi dell'articolo 28, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in misura non inferiore al 10 per cento degli uffici dirigenziali*” che, nel caso di specie, non potrebbe infatti trovare alcuna applicazione, riferendosi essa al solo personale dirigente “contrattualizzato”.

Gent.mo

On.le Dr. Giuliano Amato

Ministro dell'Interno

Per altro verso e quanto qui di diretto interesse, l'eventuale seppur parziale inserimento, nella cennata riduzione, di Uffici periferici di livello dirigenziale generale, comporterebbe inevitabilmente la soppressione *tout court* di alcune Prefetture-Uffici territoriali del Governo, sempre che non si pensi a un loro parziale declassamento a Uffici di livello dirigenziale non generale. Si andrebbe così pure a "interferire" con le disposizioni, da un lato, della successiva lettera c) (concernente la possibilità della riorganizzazione delle strutture periferiche degli altri Ministeri presso, appunto, le Prefetture-U.t.G.); dall'altro, del comma 425 (che prevede l'individuazione, secondo criteri stabiliti nella medesima norma, degli ambiti territoriali determinati per l'esercizio delle funzioni di competenza degli Uffici periferici dell'Amministrazione dell'Interno). Ove, invece, la "riduzione" per effetto del richiamato comma 404 venisse limitata ai soli Uffici in sede centrale, il "taglio" complessivo cui verrebbero sottoposti gli Uffici assegnati a personale della carriera prefettizia - in conseguenza anche dell'applicazione, presumibilmente differita nel tempo, del dettato ex comma 425, in merito al quale si fa riserva di specifiche considerazioni in altra occasione - potrebbe risultare certamente superiore alle entità (per quanto indicate come minime) stabilite nel citato comma 404: è indubitabile che da ciò deriverebbe una evidente "penalizzazione" rispetto a quanto richiesto a ogni altra Amministrazione (considerazioni analoghe valgono per gli Uffici assegnati a personale della Polizia di Stato, che, a norma del comma 430, vede intanto sopresse le Direzioni interregionali a decorrere dal prossimo 1° dicembre).

Da quanto sopra, e per quello qui di diretto interesse, potrebbe conseguire l'inesistenza di fondamenti normativi legittimanti l'applicazione del comma 404 agli Uffici la cui titolarità sia del personale della carriera prefettizia, ovvero la difficoltà di individuare un qualsiasi nesso logico tra disposizioni - comma 404, lettere a) e c), e comma 425 - che si vorrebbero incidenti su un medesimo "bacino" di Uffici. A ciò verrebbe ad aggiungersi la circostanza, almeno per quanto a oggi consta, della mancanza di quelle linee guida ex comma 412 che dovrebbero essere preliminarmente emanate per l'attuazione delle disposizioni di cui, tra gli altri, al comma 404. Inevitabili perplessità, infine, suscita il perseguimento del contenimento della spesa - obiettivo in sé assolutamente condivisibile - attraverso la riduzione di Uffici, quando forse potrebbe essere previamente esplorata la possibilità di conseguire, almeno in parte, significativi risultati in tal senso con, a titolo meramente esemplificativo, una attenta rimodulazione dell'impiego delle autovetture di servizio, che continua ad assorbire rilevanti risorse di personale, strumentali e finanziarie.

Pur non sfuggendo a questa Associazione le esigenze di razionalizzazione degli assetti organizzativi dell'Amministrazione - che da sempre ispirano non poche delle iniziative di AP - è peraltro un fatto che, ove le osservazioni dianzi illustrate non risultassero condivisibili per una qualsiasi ragione, già l'applicazione del "solo" *comma 404* (come detto, sul *comma 425* ci si riserva) andrebbe a incidere pesantemente sulle peculiarità e dinamiche che dovrebbero caratterizzare una carriera, qual è appunto quella prefettizia. Nondimeno, è buona norma tradurre ogni occasione di cambiamento in un'opportunità, in questo caso per rilanciare le

prerogative e le potenzialità di una carriera che, non a torto, ha l'ambizione di continuare a porsi quale punta avanzata e punto di riferimento dell'intero settore del pubblico impiego. E' con siffatta predisposizione che, nella scheda allegata, si vengono dunque a proporre alla Sua attenzione taluni interventi attuabili alcuni in via amministrativa, altri con mirate modifiche legislative, da avviare contestualmente all'attuazione delle disposizioni contenute nella *finanziaria*.

Onorevole Signor Ministro,

è anche sulle questioni rappresentate qui e nell'allegato documento che AP gradirebbe, il 16 febbraio p.v., conoscere il Suo orientamento di massima, rimanendo sin d'ora a disposizione per ogni eventuale successivo approfondimento che la S.V. dovesse ritenere utile.

Con l'auspicio di non avere abusato della Sua cortese attenzione e del Suo preziosissimo tempo, e cogliendo l'occasione per formularLe le più vive congratulazioni per la brillante operazione di polizia che proprio in questi giorni, inorgogliendoci tutti, ha permesso di sgominare una importante articolazione delle Brigate Rosse, voglia gradire distinti saluti.

Il Presidente
(Antonio Corona)

Roma, 15 febbraio 2007

*Scheda allegata alla lettera del 15 febbraio 2007
all'Onorevole Ministro dell'Interno,
recante proposte in ordine a questioni correlate alla legge finanziaria 2007*

Mobilità. Nell'ipotesi venisse mantenuta inalterata la vigente normativa in materia su base esclusivamente volontaria, è agevole prevedere che la riduzione degli Uffici di livello dirigenziale non generale presso il Viminale e in determinate aree del Paese, finirebbe con il compromettere ulteriormente le possibilità di indispensabile maturazione, da parte di ogni funzionario, di esperienze al "centro" e sul "territorio", nonché di copertura omogenea di tutte le sedi (non va per altro verso sottovalutata la circostanza che riduzioni operate sulle Prefetture-U.t.G. potrebbero determinare il "collassamento" delle stesse in più di un caso, per eccesso di "spalmatura" delle competenze dei sopprimendi Uffici sulle articolazioni interne restanti).

Si propone, pertanto, la revisione delle attuali modalità di mobilità che, a differenza di quanto accade attualmente, dovrebbe invece interessare effettivamente l'intero personale della carriera prefettizia, con la predeterminazione della durata dei tempi e delle modalità. Fermo restando che in prospettiva appare decisamente auspicabile l'affermazione di un sistema in cui siano i titolari delle diverse sedi, centrali e sul territorio, a scegliere almeno in gran parte la loro "squadra", assumendosi al contempo la responsabilità dei risultati che saranno conseguiti dalla struttura da essi diretta, la mobilità potrebbe intanto essere articolata in tre fasi, tra di esse complementari:

- "qualificata", con l'Amministrazione, cioè, che sceglie direttamente, in relazione a proprie specifiche e qualificate esigenze, "chi" destinare "dove", con successivo riconoscimento, in termini giuridici ed economici, dei risultati dell'attività svolta ove la stessa si sia rivelata almeno pari alle attese;
- "volontaria", riservata indistintamente a chiunque si proponga a tal fine per sedi che l'Amministrazione ritenesse copribili indifferentemente da qualsiasi funzionario;
- "d'ufficio", diretta ad assicurare, secondo criteri predeterminati, la copertura di tutti gli Uffici rimasti comunque "scoperti", nonché la piena rotazione su "centro" e "territorio".

Nomine a prefetto. E' indubbio che il ruolo e il destino dell'Amministrazione dell'Interno dipendono in misura determinante dalla sua dispiegazione territoriale. E' altresì incontrovertibile la necessità di una forte legittimazione dell'istituto prefettizio in un sistema istituzionale caratterizzato, da un lato, dalla riscontrata alternanza di maggioranze politiche di segno opposto al governo; dall'altro, dalla presenza di

soggetti che quella legittimazione la traggono direttamente dall'investitura popolare (Sindaci, Presidenti delle province, "Governatori" regionali).

Senza soffermarsi ulteriormente su siffatte constatazioni, la situazione attuale dei "ruoli" è tale che:

- se si privilegia la nomina di giovani funzionari, nel giro di pochi anni la carriera sarà completamente "ingessata" e i suoi componenti demotivati non avendo più concrete *chance* di pervenire alla qualifica apicale, con intuibili conseguenze sull'azione complessiva dell'Amministrazione dell'Interno;
- se, di converso, vengono "nominati" funzionari più avanti negli anni, la carriera corre persino il rischio di non essere più in grado di esprimere i futuri Capi Dipartimento e titolari di grandi sedi (la soluzione "mediana", "un po' giovani e un po' meno giovani", adottata negli anni appena trascorsi, è destinata a produrre un qualche effetto, peraltro modesto, soltanto nel breve periodo). A tale ultimo riguardo, si osserva che gli attuali "vertici" ministeriali sono stati tutti nominati prefetto tra i quaranta e i cinquanta anni, analogamente a quanto verificatosi per non pochi degli attuali titolari delle maggiori sedi sul territorio, nonché di altri incarichi ministeriali di significativo rilievo: la media, invece, delle più recenti tornate di nomine si aggira intorno ai 56 anni (l'ultima, per la precisione, 55 anni e 9 mesi).

Quanto già in atto, risulterà inevitabilmente aggravato dalla riduzione degli Uffici di livello dirigenziale generale per effetto delle disposizioni contenute nella corrente *finanziaria* (che non può escludersi venga altresì a risolversi, quanto meno di fatto, anche in quella degli organici).

Ne discende che l'attuale sistema della nomina "vitalizia" - che in quanto tale è altresì inidonea a suscitare autonomamente continui miglioramenti delle prestazioni individuali, poiché rende definitivamente acquisite le posizioni raggiunte - risulta ormai fuori tempo.

In relazione a tanto - tenuto inoltre conto della circostanza fattuale che, al di là dell'indispensabile alto livello professionale di coloro che ne sono l'espressione tangibile, la forte legittimazione dell'istituto prefettizio può derivare soprattutto da un rinnovato e più saldo rapporto fiduciario tra di esso e il Governo in carica, che esalti il ruolo dei prefetti di rappresentanza generale dell'Esecutivo - emerge con forza l'esigenza del superamento del vigente sistema di nomina "vitalizia". Ad esso - che non appare tra l'altro compatibile con un contesto politico-istituzionale caratterizzato dall'alternanza di maggioranze "contrapposte" alla guida del Paese e dalla diretta imputabilità al Governo del momento, da parte del corpo elettorale, dei risultati dell'attuazione del programma presentato - dovrebbe sopravvenire il sistema del conferimento temporaneo, rinnovabile, delle funzioni (o se si preferisce, qualifica) di prefetto e connessi incarichi, da parte dell'Esecutivo di turno.

Ciò che si propone - in quanto inoltre correlato alla logica del "risultato" e connesse responsabilità - consentirebbe inoltre l'affermazione di una concorrenzialità permanente all'interno della carriera, con conseguente aumento della qualità complessiva delle attività svolte e un innalzamento della capacità competitiva

dell'istituto nei riguardi di altri soggetti istituzionali in termini di qualità del servizio reso alla collettività.

In tal modo, infatti, qualsiasi appartenente alla carriera con la qualifica di viceprefetto potrebbe aspirare al "conferimento" in qualsiasi momento della sua vita lavorativa, *recando nello zaino il bastone di maresciallo* e così mantenendo intatte le motivazioni, quale che sia il numero complessivo degli Uffici di livello dirigenziale generale esistenti. Nessuno, poi, di coloro che fossero stati destinatari del "conferimento" potrebbe contare su posizioni di "rendita" perché per vedersi rinnovate quelle funzioni(o qualifica) dovrebbe continuare a dare il meglio di sé.

Il sistema prevederebbe il conferimento "temporaneo" (eventualmente finalizzato anche al conseguimento di specifici e determinati obiettivi) delle funzioni(o qualifica) di prefetto in via ordinaria al personale della carriera prefettizia nonché - secondo aliquote predeterminate riguardanti anche il tipo dei correlati incarichi da assegnare - a soggetti non appartenenti alla carriera medesima. Al termine del conferimento, ove non venisse rinnovato, questi ultimi sarebbero "restituiti" agli originari ruoli di appartenenza o attività. Conseguentemente, verrebbero altresì automaticamente meno le vigenti disposizioni che consentono "inquadramenti" automatici dall'esterno nei ruoli apicali prefettizi.

Andrebbero infine previste "compensazioni" retributive, di entità e con modalità diverse, per coloro che, dopo averle effettivamente esercitate senza demerito, non abbiano rinnovate le funzioni(o qualifica) di prefetto, ovvero per quegli altri ai quali - seppure nel riscontrato possesso dei requisiti occorrenti - i vari Governi di turno non ritenessero, nella loro piena discrezionalità, di conferire le cennate funzioni.

All'Amministrazione competerebbe la responsabilità di formare e selezionare adeguatamente il personale della carriera al fine, pure, di assicurare che qualsiasi scelta dell'Esecutivo del momento ricada su funzionari di alto profilo.

Sostanziale equiparazione tra le qualifiche di viceprefetto e viceprefetto aggiunto.

Logico corollario del superamento del vigente sistema della nomina vitalizia (è per questo motivo che se ne accenna in questa sede), sarebbe l'unificazione delle qualifiche di viceprefetto e viceprefetto aggiunto, in quanto gli "avanzamenti" (e l'introduzione di "arretramenti") in carriera non avverrebbero più per acquisizione di qualifiche progressivamente più elevate, bensì attraverso la titolarità nel tempo di posti di funzione più o meno rilevanti. Non può tuttavia sottacersi la prevedibile impraticabilità di una soluzione del genere, almeno per la dimensione di costi al momento difficilmente sostenibili.

Nondimeno, potrebbe farsi ricorso a una ipotesi che in qualche modo potrebbe rivelarsi idonea ad avvicinarsi all'obiettivo delineato e, allo stesso tempo, ad assicurare maggiore flessibilità all'organizzazione interna, mantenendo inalterata la spesa occorrente. Dovrebbe prevedersi che tutti i posti di funzione siano attribuibili a viceprefetti e, con la sola esclusione di quello di viceprefetto vicario ed equiparati, ai viceprefetti aggiunti con almeno un determinato numero di anni di servizio. Ai primi andrebbero assegnati *prioritariamente* i posti di funzione, ed eventuali altri, che già adesso sono attestati a quel livello di qualifica, cosa che, analogamente per i posti di

funzione di attuale pertinenza, andrebbe contemplata per i viceprefetti aggiunti. Ove, esaurite - o per mancanza di - priorità da soddisfare, dovesse essere conferito a un viceprefetto aggiunto un posto di funzione “da viceprefetto”(o, viceversa, a un viceprefetto un posto di funzione da “viceprefetto aggiunto”) il funzionario interessato percepirebbe la retribuzione tabellare prevista per la qualifica di appartenenza e la retribuzione accessoria relativa al posto di funzione effettivamente ricoperto. Va da sé che ai viceprefetti aggiunti con anni di servizio inferiori a quelli dianzi stabiliti, andrebbero assegnati esclusivamente i posti di funzione indicati per quella qualifica.

Il Presidente
(Antonio Corona)