

N. 3550

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori VENTUCCI, VEGAS e MAGGIORE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 SETTEMBRE 1998

Delega al Governo per il riordino dell’ordinamento
della carriera prefettizia

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 13

ONOREVOLI SENATORI. - Il processo di trasformazione istituzionale in atto, avviato con le cosiddette «leggi Bassanini» ed i successivi decreti legislativi e che ha costituito uno degli argomenti di appassionato dibattito nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, trae origine dalla profonda esigenza avvertita dalla comunità nazionale di disporre di un sistema istituzionale corrispondente ad una realtà sociale, civile e politica del Paese in continua evoluzione.

Non è questo il luogo per ripercorrere i diversi momenti che hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare questo processo di trasformazione - quello definito da più parti «a Costituzione invariata» - che si sarebbe voluto maggiormente rimesso, per la estrema delicatezza delle questioni affrontate, al legislatore ordinario piuttosto che, come invece avvenuto, al legislatore delegato, al Governo quindi, attraverso il reiterato ricorso allo strumento della delega legislativa, spesso, peraltro, dai contenuti fin troppo ampi ed indefiniti.

Quello che interessa evidenziare, invece, è che da un modello in cui era prevalente la primazia dello Stato centrale rispetto alle forme di auto-governo proprie delle autonomie territoriali - regioni, autonomie locali - ci si sta finalmente avviando verso un sistema che riconosca per intero le responsabilità dei governi locali nei confronti delle collettività amministrate, conformemente a quel principio di sussidiarietà che opportunamente impone che la gestione del potere sia quanto più possibile vicina al cittadino, sia per soddisfarne con maggiore puntualità i bisogni sia per consentire allo stesso cittadino di poter verificare la bontà, o meno, della azione delle istituzioni che lo amministrano.

Corollario ineludibile di siffatto assetto è, necessariamente, un ripensamento globale dei rapporti tra Stato centrale ed autonomie territoriali - ben oltre il semplice dato normativo, verrebbe da dire - un rapporto che deve essere improntato al totale rispetto delle sfere di potestà dei diversi soggetti istituzionali, che devono essere, nell'ambito dei rispettivi ambiti di amministrazione, completamente liberi di operare le scelte che ne caratterizzano la azione di governo, della quale sono chiamati a rispondere al cittadino.

Ciò non vuol dire, ovviamente, costituire un complesso di monadi che non dialoghino e, quando necessario, non collaborino tra di loro, bensì garantire la massima autonomia decisionale in un contesto di sinergie tra livelli di governo diversi che, con competenze distinte e diversificate, vengono ad operare e ad incidere sul medesimo territorio.

È in tale ottica che, per quanto di interesse in questa sede, va ribadito il principio di uno Stato leggero, non invasivo, che si limiti da un lato a garantire al cittadino, sull'intero territorio nazionale, uniformi condizioni essenziali per il libero e democratico dispiegarsi della vita economica, civile, politica; dall'altro, ad assicurare il sostegno necessario, senza interessi di parte, alle comunità locali ed alle loro espressioni elettive di auto-governo in tutte quelle situazioni in cui quegli stessi livelli di amministrazione, o gli altri intermedi, non dispongano di adeguate potestà di intervento.

Quello che si intende prefigurare, perciò, è un quadro istituzionale armonico, saldamente ancorato ai primari valori di identità, unità e solidarietà nazionale, costituito da più livelli di governo tra di loro autonomi e, allo stesso tempo, in un rapporto sinergico ritenuto essenziale specie in questo mo-

mento in cui il nostro Paese, ammesso nel «club di Maastricht», dovrà continuare ad essere protagonista del processo di integrazione europea ed in grado, al tempo stesso, di «competere» adeguatamente con gli altri «sistemi-Paese» dell'Unione.

Sarebbe azzardato, al momento, prevedere con «certezza» quale sarà il punto di arrivo del mutamento istituzionale in atto, se, cioè, si approderà ad un sistema federale «puro», ovvero ad un modello con caratteristiche diverse ed è altrettanto vero che risulterebbe assai arduo poter stabilire, sin d'ora, quanto tempo occorrerà perchè questo processo di trasformazione giunga a conclusione e venga realizzato compiutamente in concreto.

È perciò assolutamente necessario, oggi, coerentemente con le precedenti considerazioni svolte sugli attuali e prevedibili futuri rapporti intercorrenti tra Stato e autonomie territoriali, porsi intanto il problema di garantire al Paese un'amministrazione dello Stato di altissima professionalità ed efficienza, idonea a corrispondere tempestivamente ed efficacemente alle istanze che le vengono rivolte, provenienti dal cittadino o dai rappresentanti delle comunità locali.

Peraltro, una ridefinizione delle strutture e della organizzazione dell'apparato statale non può prescindere da chi in questo medesimo apparato quotidianamente opera, da una riconsiderazione, perciò, delle «regole» che lo disciplinano sotto il profilo ordinamentale.

Il Governo - non importa qui dire se adeguatamente o meno - sta già intervenendo nella complessa materia del pubblico impiego ma, fino ad ora, altrettanto non ha fatto per una delle strutture certamente più significative del settore, quella costituita dalla carriera prefettizia, alla quale, vale la pena di evidenziare, tra l'altro compete la rappresentanza generale periferica dello Stato, del Governo, all'interno del territorio nazionale.

Con il disegno di legge che si rimette all'esame del Parlamento, si intende proprio colmare siffatta «lacuna», con il convinto

auspicio che le proposte formulate, e che sono ovviamente aperte ai contributi migliorativi che si vorranno offrire, possano assicurare al personale della suddetta carriera più incisive condizioni per un ulteriore salto di qualità professionale, che permetta ad esso il migliore assolvimento delle funzioni assegnate nell'interesse esclusivo del cittadino e del Paese.

L'ordinamento della carriera prefettizia è attualmente disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 340, recante «Ordinamento del personale e organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile dell'interno», e successive modifiche ed integrazioni.

Il suddetto decreto venne emanato in attuazione dell'articolo 40 della legge 1° aprile 1981, n. 121, concernente «Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza» che, «In relazione alla particolarità dei compiti attribuiti dalle vigenti disposizioni e dalla presente legge all'Amministrazione civile dell'interno, anche per l'attività di supporto degli uffici centrali e periferici del Ministero dipendenti dalle autorità di pubblica sicurezza» delegava il Governo della Repubblica a provvedere, «con decreto avente valore di legge ordinaria, alla determinazione dell'ordinamento del personale ed all'organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile dell'interno».

In origine, quindi, il decreto riguardava, per la parte relativa all'ordinamento del personale, l'intero personale dell'Amministrazione civile dell'interno, mentre oggi, per effetto delle novità legislative intervenute nel frattempo, è rimasto in vigore limitatamente alle disposizioni che interessano il personale della carriera prefettizia.

Da un analitico esame di tali disposizioni, la conclusione cui si perviene è quella di un ordinamento, almeno parzialmente, ormai superato ed inadatto a regolare la «vita» del personale di una carriera che, come si è detto, si pone, anche in questo momento di profonda riforma amministrativa

ed istituzionale, come una delle fondamentali espressioni dell'apparato dello Stato.

Il predetto ordinamento risente certamente del momento storico in cui venne emanato.

Era l'epoca in cui l'istituto prefettizio, a conclusione di un periodo, gli anni '70, in cui si erano succedute importanti innovazioni istituzionali quali l'istituzione delle regioni, il «decentramento» di importanti competenze amministrative dallo Stato verso gli enti locali, era interessato da una riconsiderazione del suo ruolo.

Le prefetture si avviavano a non essere più quel «terminale» periferico con il quale il Governo centrale «controllava» la vita delle collettività locali nell'intero territorio nazionale.

Si ricorderà certamente che, sino alla fine degli anni '60, il prefetto esercitava il controllo sugli atti degli enti locali ma, quel che forse risultava ancor più significativo, la prefettura svolgeva una notevole quantità di attività amministrative, così risultando essere uno dei più importanti uffici della intera pubblica amministrazione in sede decentrata.

A cavallo degli anni '70-'80, perciò, l'istituto prefettizio veniva a trovarsi in una fase di passaggio da una realtà istituzionale fondata sulla indiscussa primazia dello Stato centrale ad un'altra, peraltro ancora in via di definizione, in cui una importanza assai più rilevante avrebbero assunto le regioni e gli enti locali.

La riforma dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, disposta con la menzionata legge n. 121 del 1981, costituì, quindi, l'occasione per porre mano ad un ripensamento generale anche dell'ordinamento dell'Amministrazione civile dell'interno.

L'ordinamento che ne derivò, con particolare riferimento al personale dell'Amministrazione civile, risentì però fortemente di una norma di delega collocata all'interno di una legge riguardante l'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Con riferimento, per quanto d'interesse in questa sede, al solo personale della carriera prefettizia, che nel decreto del Presi-

dente della Repubblica n. 340 del 1982 era denominata carriera amministrativa, la stessa determinazione delle qualifiche fu condizionata da quella precedentemente configurata per i ruoli dei funzionari della polizia di Stato.

Fu così che i quadri direttivi della carriera prefettizia vennero articolati sulle attuali quattro qualifiche (vice consigliere di prefettura, consigliere di prefettura, direttore di sezione, viceprefetto ispettore aggiunto), per mantenere una esatta corrispondenza con i ruoli direttivi della polizia di Stato, anch'essi articolati su quattro qualifiche.

Se ciò permise di risolvere, almeno al momento, il problema del sistema di retribuzione, sul quale più avanti si tornerà per evidenziarne la singolarità, sul piano delle funzioni corrispondenti ad ogni qualifica il risultato si rivelò assai poco felice.

Si pensi, ad esempio, che, a norma di ordinamento, il vice consigliere dovrebbe limitarsi ad effettuare studi e ricerche, il consigliere ad adiuvarne il direttore di sezione, il direttore di sezione a dirigere sezioni - che, tra l'altro, non consta siano mai state formalmente istituite - il viceprefetto ispettore aggiunto a coordinare due o più sezioni e a sostituire il viceprefetto ispettore (qualifica dirigenziale iniziale) in caso di sua assenza od impedimento.

La realtà ha ampiamente superato tale rigidità di schema, per cui oggi i funzionari direttivi spesso svolgono funzioni ben diverse e di responsabilità superiori a quelle della qualifica di appartenenza.

Analogo discorso, seppur con inevitabili elementi di differenziazione, può essere svolto per le qualifiche dirigenziali della carriera.

Con il testo normativo che si propone, si intende andare a configurare un profilo di ordinamento che sia più rispondente sia alle funzioni che tale carriera concretamente esercita, sia alle esigenze di aumentare il livello qualitativo professionale, peraltro già di considerevole rilievo, del singolo funzionario.

Non ci si sofferma oltre su questa parte introduttiva poiché nella illustrazione del testo saranno illustrati i motivi non soltanto del «cosa» bensì anche del «perché» vengono formulate alcune novità normative.

A conclusione di questi brevi cenni di apertura, preme evidenziare che, ai fini della revisione dell'ordinamento della carriera prefettizia, si ritiene preferibile, per la regolazione di dettaglio dell'intera materia, non operare con legge ordinaria bensì con lo strumento della delega al Governo, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, nell'ambito di principi e criteri direttivi che si è però inteso definire compiutamente, sia per corrispondere al dettato costituzionale sia in relazione alla delicatezza dell'oggetto della delega.

All'articolo 1, comma 1, lettera *a*), si prevede l'accorpamento delle attuali quattro qualifiche direttive in due sole qualifiche, di cui una di accesso, l'altra di vice dirigenza.

Si è già detto della ridondanza della vigente articolazione che si intende semplificare e rendere più funzionale. Quello che si prospetta è una qualifica di accesso che consenta a coloro che accedono alla carriera di svolgere un primo, limitato periodo di «praticantato», prodromico alla assunzione delle responsabilità della qualifica vice dirigenziale. Si ipotizza, inoltre, un unico livello vice dirigenziale poiché si è dell'opinione che le funzioni della carriera prefettizia, per la loro tipicità rispetto a quelle del personale della generalità del restante pubblico impiego, possano essere meglio esplicate nell'ambito di una organizzazione di *staff*, e non di *line*, in cui operi un dirigente, responsabile dell'ufficio, che possa avvalersi indifferentemente di uno o di un altro funzionario, a questo affidando, nell'ambito delle funzioni che agli stessi saranno attribuite ai sensi della successiva lettera *d*), la diretta responsabilità nella trattazione delle questioni assegnate.

Alla lettera *b*), si propone l'accorpamento delle due attuali qualifiche dirigenziali (viceprefetto ispettore e viceprefetto) in una

unica qualifica. Il motivo si rinviene nella esigenza di un quanto più flessibile utilizzo dei quadri dirigenti - peraltro in parte già nei fatti attuato al di là delle vigenti previsioni ordinamentali - come si evidenzierà da quanto sarà in seguito esposto e, per certi versi, speculari a quello correntemente previsto nel restante pubblico impiego (con le sole eccezioni, tra le altre, del personale della carriera diplomatica e delle forze di polizia).

Alla lettera *c*), si prevede la determinazione delle dotazioni organiche delle suddette qualifiche e dei ruoli di prefetto e di prefetto di prima classe in relazione agli effettivi incarichi di funzione assegnabili. Tale determinazione, che più propriamente andrebbe definita ridefinizione, appare assolutamente urgente ed indifferibile, sia perché quella attuale non risulta più rispondente alle effettive esigenze dell'amministrazione (si consideri che gli organici di prefetto e prefetto di prima classe appaiono attualmente ben superiori alle reali necessità: circa duecento tra prefetti e prefetti di prima classe, a fronte di un numero assai inferiore tra incarichi in sede periferica e centrale), sia, in quanto correlata ai previsti accorpamenti delle qualifiche direttive e dirigenziali.

Alla medesima lettera *c*) è prevista la possibilità che, per effetto della predetta determinazione, possano verificarsi degli esuberanti di personale. Oltre al progressivo riassorbimento, viene prospettata, in tale eventualità, la possibilità del passaggio, oltre che in qualifiche della stessa o di altra amministrazione, eventualmente anche nei ruoli delle magistrature ordinaria, amministrativa e contabile. In tale secondo caso, ovviamente, il passaggio non potrà essere «automatico» ma, evidentemente, condizionato dalle modalità che saranno definite e che dovranno risultare compatibili con gli ordinamenti di destinazione. La *ratio* di quest'ultima ipotesi è da rinvenire nella possibilità di concorrere a sanare le possibili carenze di organico dei ruoli delle magistratu-

re con personale, quello della carriera prefettizia, dotato di alta professionalità, e che già svolge attività «para-giurisdizionali» (si pensi alle competenze in tema di violazioni depenalizzate, prima di pertinenza del magistrato ordinario) ovvero su incarico delle procure regionali della Corte dei conti, od ancora della novità posta, da ultimo, dalla formulazione dell'articolo 417-bis, terzo comma, del codice di procedura civile, come introdotto dall'articolo 42 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, che prevede la possibilità, per gli enti locali, di avvalersi delle strutture dell'Amministrazione civile dell'interno - del personale della carriera prefettizia - in sostanza - per stare nel primo grado di giudizio, dinanzi al giudice ordinario, nelle controversie in materia di rapporti di lavoro svolti alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Alla lettera d), è prevista la conseguente rideterminazione delle funzioni, e connessi livelli di responsabilità diretta, del predetto personale. Si è inteso porre l'accento sul principio della responsabilità diretta in quanto l'organizzazione attuale tende, in più di un caso, a deresponsabilizzare il suddetto personale, soggetto, nell'espletamento delle attività di ufficio, a possibili «eccessive» ingerenze da parte dei funzionari delle qualifiche superiori, peraltro con inevitabili dilazioni di tempo che confliggono con la speditezza dall'azione della pubblica amministrazione. Il modello che si configura è invece quello secondo il quale, nell'ambito delle responsabilità di competenza, il singolo funzionario abbia la più ampia autonomia nel perseguimento dell'obiettivo assegnatogli, rispondendo direttamente dei risultati effettivamente conseguiti. Per quanto concerne i compiti propri della carriera, si è ritenuto far riferimento, da un lato, al principio di una funzione, quella prefettizia, che si propaghi, ai diversi livelli di responsabilità, a tutti gli appartenenti della carriera medesima e non rimanga accentrata monocraticamente sul prefetto; dall'altro, ai compiti che l'attuale situazione istituzionale, quella che probabilmente scaturirà dal pro-

cesso di riforma in atto, conferisce ad uno Stato snello, non intromissivo, che si preoccupi essenzialmente, in un sistema in cui sia massima l'esaltazione della autonomia delle espressioni territoriali di auto-governo, di garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale le condizioni di base per il sereno, libero e proficuo svolgimento delle attività della società civile e dei suoi organi di governo elettivi.

Alla lettera e), è prevista la revisione delle modalità di accesso e di progressione di carriera. Per quello che concerne l'accesso viene ribadita l'esclusione della mobilità dall'esterno della carriera, in quanto si ritiene che la formazione di un futuro prefetto debba avvenire secondo un preciso e peculiare percorso professionale. È infatti indubbio, ed in questo senso trova fondamento la conferma della specialità dell'ordinamento della carriera prefettizia, che tale carriera assolve a compiti e funzioni assai diversi da quelli del restante pubblico impiego. Si pensi alla rappresentanza generale dello Stato sul territorio - secondo il vigente testo unico delle leggi comunali e provinciali, il prefetto rappresenta l'esecutivo nella provincia - alle competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica, di interventi nelle situazioni di emergenza, di coordinamento dalla pubblica amministrazione periferica, eccetera. Ne deriva che il percorso professionale del singolo funzionario deve essere connotato da aspetti di assoluta particolarità, al pari di quelli di un funzionario od ufficiale delle forze di polizia o delle forze armate o, ancora, della carriera diplomatica. È proprio in ragione di siffatte peculiarità e della delicatezza dei compiti al medesimo assegnati, che il personale della carriera prefettizia deve essere sottoposto ad una selezione rigidissima. Si prevede, tra l'altro, anche l'accertamento del possesso degli occorrenti requisiti psico-attitudinali - da individuare - poiché non è immaginabile che un funzionario che, per esempio, potrà trovarsi a gestire situazioni di emergenza, nelle quali possono trovarsi a rischio le stesse

vite dei cittadini, non sia preventivamente «testato» per verificarne le attitudini e la solidità psicologiche. L'accesso e l'avanzamento in carriera, cioè, non possono basarsi soltanto sull'apprezzamento del livello culturale e professionale dell'interessato.

Sempre nella suddetta ottica va inquadrata la previsione secondo la quale, per il definitivo conferimento della qualifica superiore, si debba superare un periodo di prova nella qualifica medesima. Attualmente, il superamento del periodo di prova è contemplato esclusivamente nella fase di accesso in carriera ed è finalizzato a verificare che l'interessato, che ha superato un concorso, dimostri concretamente di essere in grado di svolgere i compiti della carriera nella quale ha fatto accesso. Si consideri invece che, per quello che concerne il passaggio alla qualifica superiore, il funzionario è, attualmente, solamente soggetto ad uno scrutinio per merito comparativo (unitamente al superamento di un corso-concorso per il passaggio dalla qualifica direttiva a quella dirigenziale) che, evidentemente, sulla base delle capacità dimostrate può soltanto far presumere l'idoneità a svolgere le funzioni della qualifica superiore. Con il proposto periodo di prova nella qualifica superiore, si intende garantire alla amministrazione la possibilità di verificare la rispondenza, in concreto, delle scelte di previsione effettuate. Inoltre è previsto che, ai fini sia delle promozioni sia del conferimento delle qualifiche di prefetto e di prefetto di prima classe il personale interessato, fatta eccezione per quello indicato nel successivo comma 2, debba avere svolto periodi di servizio presso le sedi sia centrali sia periferiche. Tale previsione si fonda sul principio che un funzionario prefettizio debba, da un lato, conoscere le diverse realtà sociali, politiche ed economiche del Paese, acquisire esperienze dirette in quelle aree per trovarsi pronto ad affrontare situazioni in ambienti diversi; dall'altro, maturare obbligatoriamente una esperienza anche presso gli uffici centrali i quali soli possono dare una visione generale dei diversi problemi del Pae-

se, una visione ben più ampia di quella che può derivare da una esperienza in una singola o più province.

Le altre previsioni contenute nella lettera e) sono invece dirette ad assicurare più trasparenza nei procedimenti di selezione, oggi invero di difficile comprensibilità.

La lettera f) è, in sostanza, il logico corollario della lettera e), e le disposizioni in essa contenute sono finalizzate a garantire la più completa e diversificata formazione professionale del funzionario e ad evitare, come di converso sovente accade, permanenze eccessive nello stesso ufficio - magari anche, con il tempo, con qualifiche diverse - che sclerotizzano la professionalità del funzionario e certamente non facilitano la trasparenza dell'attività degli uffici.

Alla lettera g), si prevede l'individuazione di linee-guida per l'adozione dei criteri di trasferimento. Come già accennato in precedenza, al fine della formazione professionale del personale della carriera prefettizia, l'esperienza presso le sedi sia centrali sia periferiche è ritenuta essenziale. La «rotazione» in sedi diverse, quindi, deve rispondere oltre che ad una gestione programmata delle risorse, anche a regole chiare e valide per tutti. Tale rotazione, inoltre, servirà a riequilibrare l'attuale disparità di personale disponibile nelle sedi del centro-meridione rispetto a quelle del settentrione del Paese, queste ultime sovente sguarnite. Poiché, peraltro, la mobilità sul territorio è di fatto notevolmente limitata dalla esiguità delle retribuzioni del personale della carriera prefettizia unita alla carenza di alloggi, viene disposto che, tranne negli eventuali casi che saranno individuati, la sistemazione alloggiativa sia a carico dell'amministrazione. Viene peraltro prevista la possibilità di individuare soluzioni alternative alla sistemazione alloggiativa a carico dell'amministrazione.

La lettera h) è diretta ad evitare che un funzionario venga assegnato ad un ufficio senza poter disporre di una preventiva, specifica preparazione di base in ordine alle

questioni che sarà chiamato ad affrontare. Per questo devono essere istituiti appositi corsi, da tenersi presso la Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno, prope-
deutici allo svolgimento dei compiti connessi alla assegnazione in diverso ufficio, nonché per garantire la formazione, quindi l'aggiornamento, permanente del personale della carriera.

Le lettere *i*), *l*), *m*), affrontano lo spinosissimo problema della retribuzione economica, particolarmente avvertito dal personale della carriera per oggettivi motivi. Forse non a tutti è noto che il personale della carriera prefettizia assolve a compiti che non sono retribuiti. Tra gli altri, quello di garantire la reperibilità al di fuori dell'orario ordinario e straordinario di servizio. Tale questione, oltre che per l'evidente iniquità (prestazione senza corrispettivo), è particolarmente delicata anche sotto il profilo giuridico - e perciò deve essere opportunamente regolata - in quanto spesso accade che i funzionari in turno «di fatto» di reperibilità (esclusivamente, cioè, per propria «disponibilità» personale) vengono per esempio chiamati ad intervenire nelle situazioni di emergenza e devono assumere decisioni che, pur potendo dalle stesse derivare importanti responsabilità personali anche di ordine penale, vengono a porsi al di fuori di qualsiasi previsione di rapporto di lavoro. Su di un piano generale, per quel che concerne il trattamento economico, il personale della carriera prefettizia versa - senza volersi soffermare sulla esiguità di retribuzioni che oscillano tra circa due milioni di lire a sei-sette milioni di lire mensili (si badi bene, ai vertici della carriera, come per esempio nel caso del prefetto di una provincia come quella di Milano) - in una situazione assai singolare. La retribuzione (stipendiale, si precisa) dei quadri direttivi è quella, per estensione, delle corrispondenti qualifiche dei funzionari della polizia di Stato. Il meccanismo vigente è il seguente: è in sede di «negoziazione» che si svolge nel «comparto sicurezza» - che, si evidenzia, non è limitata soltanto agli aspetti eco-

nomici i quali ultimi soltanto, però, vengono successivamente «estesi» al personale della carriera prefettizia - che si stabiliscono le retribuzioni anche dei funzionari della polizia di Stato; bene, il personale della carriera prefettizia non partecipa (e non ve ne sarebbe motivo, data la profonda differenza delle proprie esigenze rispetto a quelle del personale delle forze di polizia) a tale contrattazione pur «subendone» però, per quel che concerne la propria retribuzione, le decisioni prese da altri (!). Il personale dirigente della carriera, invece - ed anche questa è una anomalia, poiché non si comprende per quale motivo una carriera fondata sul carattere di unicità debba presentare al suo interno sistemi retributivi diversi - gli aumenti retributivi li percepisce «automaticamente», in virtù del meccanismo, che peraltro doveva avere carattere provvisorio, contenuto nella legge 6 marzo 1992, n. 26, e ripreso dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che sancisce che al predetto personale competono aumenti stipendiali percentuali pari alla media delle percentuali degli aumenti stipendiali stabiliti nell'anno precedente nel settore del restante pubblico impiego. Quello che si propone, invece, è, coerentemente con il carattere di unicità della carriera prefettizia che le retribuzioni dell'intero personale della carriera prefettizia siano previamente parametrare su quella complessiva del prefetto di prima classe e che, per quanto attiene il *quantum* delle retribuzioni, questo venga stabilito ogni tre anni (ridotti a due per il biennio 1999-2000) per consentire che la scadenza triennale a regime corrisponda con quella degli altri settori del pubblico impiego, in sede di contrattazione, secondo il modello già esistente per le forze di polizia, tra una delegazione di parte pubblica ed una sindacale di rappresentanza del personale della carriera prefettizia. Viene altresì previsto, come già in vigore per i funzionari della polizia di Stato, che dopo quindici anni di effettivo servizio al personale della carriera prefettizia compete il trattamento economi-

co della qualifica dirigenziale, salvo motivato provvedimento contrario, revocabile non prima di un anno dalla sua adozione, in ragione di valutazioni sulle capacità professionali dimostrate. Questa ultima previsione si rende necessaria per attenuare i gravi problemi derivanti dall'attuale «intasamento» dei ruoli dirigenziali, sempre più composti da funzionari mediamente di giovane età, circostanza, questa, che impedisce le progressioni di carriera, e quelle economiche, dei quadri direttivi. Se, peraltro, si ritiene che ciò possa in qualche modo attenuare il profondo e diffuso disagio del personale della carriera prefettizia per effetto della rappresentata situazione, non altrettanto può dirsi per quel che riguarda il problema della effettiva possibilità, ovviamente per i più meritevoli e capaci, di progressione di carriera. Per l'oggettiva indisponibilità di posti in ruolo, infatti, i migliori funzionari dei quadri direttivi non hanno concrete possibilità di progressione di carriera, con intuibili negativi riflessi sia sul profilo motivazionale degli interessati sia, e soprattutto, sulle possibilità dell'amministrazione di potersi avvalere, per gli incarichi di maggiore responsabilità, del suddetto personale. È vivo auspicio che dal dibattito parlamentare possano scaturire proposte idonee a risolvere tale situazione.

Il comma 2 dell'articolo 1 sancisce che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge e a parziale modifica della normativa vigente, le nomine a prefetto e prefetto di prima classe possono essere conferite anche a personale esterno alla carriera prefettizia, per particolari e motivate esigenze, nella misura non superiore al cinque per cento delle dotazioni di organico. Tali nomine, viene aggiunto, vengono immediatamente revocate al momento della cessazione delle esigenze che ne hanno determinato il conferimento ed ove non ne siano di ulteriori che ne giustificano il mantenimento. La *ratio* della disposizione si fonda sulle considerazioni in precedenza espresse circa la peculiarità e la delicatezza delle funzioni prefettizie che evidentemente, a

maggior ragione con riferimento alle qualifiche apicali della carriera, possono essere assolute adeguatamente solamente con la acquisizione di un patrimonio di specifiche esperienze professionali nel corso della carriera, il cui sviluppo deve essere sottoposto ad un severo processo di valutazione e selezione. La normativa vigente, invece, consente in più di un caso la immissione di personale esterno alla carriera direttamente ai livelli apicali della carriera medesima (in alcune fattispecie addirittura mediante semplici inquadramenti...), circostanza non condivisibile per le suesposte osservazioni e che potrebbe inoltre sempre prestarsi ad eccessivi ricorsi a nomine meramente politiche. Le disposizioni che si propongono intendono quindi riportare a coerenza l'impianto dell'ordinamento in esame con la specificità delle funzioni assegnate alla carriera prefettizia. Pur tuttavia, non può escludersi a priori che particolari esigenze possano indurre a suggerire il conferimento delle nomine a prefetto e prefetto di prima classe anche a personale esterno alla carriera. Ma siffatta eventualità non può costituire che una eccezione e, come tale, da considerare nell'ambito di una definita aliquota di possibilità che si propone nella misura massima del cinque per cento delle dotazioni organiche relative alle qualifiche di prefetto e di prefetto di prima classe. Alla cessazione delle esigenze che ne avevano determinato il conferimento, consegue la immediata revoca delle suddette nomine. Il comma 2 si sofferma, infine, a disciplinare gli aspetti giuridici correlati all'istituto della revoca.

Il comma 3 dell'articolo 1, lettera *a*), invece, prevede l'istituzione, a livello centrale (nell'ambito dell'Amministrazione dell'interno), della figura del vice direttore generale, od equivalente (si pensi, per esempio, agli uffici centrali di rango dirigenziale generale analogo a quello delle direzioni generali) con funzioni vicarie, rinviando al decreto legislativo la individuazione delle modalità di attribuzione e di revoca da parte del direttore generale, od equivalente,

delle suddette funzioni ad uno dei dipendenti dirigenti generali con qualifica di prefetto. L'intenzione della disposizione della lettera *a*) - come pure, opportunamente rimodulata su livelli di funzione inferiori, delle successive lettere *b*) e *c*) - è quella di permettere al titolare della funzione dirigenziale generale di direzione dei predetti uffici di poter scegliere, con notevole flessibilità, il dirigente generale (con qualifica di prefetto) dipendente che lo sostituisce nelle funzioni in caso di impedimento od assenza temporanei (ovvero esercita le altre contemplate nelle disposizioni che si propongono).

Per concludere sull'articolo 1, al comma 4 viene previsto che, nell'ambito del riordino dei Ministeri previsto dall'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, la riorganizzazione degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione dell'interno dovrà tenere conto delle disposizioni di cui alla legge che si propone. Inoltre, altro aspetto di particolare importanza, si prevede che, in sede di riorganizzazione, dovrà essere attuato il più ampio decentramento verso gli uffici periferici di ogni possibile potere decisivo e la attribuzione agli stessi delle occorrenti risorse finanziarie. La *ratio* di tale norma risiede nella considerazione che, a fronte del consistente conferimento di competenze ed attribuzioni agli enti locali, non sembra funzionale all'intero sistema che il rappresentante dello Stato sul territorio debba necessariamente dipendere spesso, per pervenire a delle determinazioni, dall'apparato centrale. Se la situazione descritta dovesse permanere, si determinerebbero condizioni tali in cui il sindaco, per fare un esempio, disporrà di poteri decisionali assai rapidi e tempestivi mentre il prefetto (il rappresentante dello Stato, l'interfaccia in sede periferica dei poteri locali con lo Stato) continuerebbe a dipendere, per l'adozione di non poche determinazioni, dall'apparato centrale. Va invece sancito il principio di una reale autonomia - ovviamente nell'ambito delle direttive di carattere generale dettate dall'apparato centrale, dagli organi politici governativi - secondo il quale

il rappresentante dello Stato deve poter intervenire tempestivamente, in nome e per conto dello Stato che rappresenta, sulla base di un principio di sussidiarietà che oltre al rapporto tra comune, provincia, regione, Stato, si estenda anche all'interno del rapporto tra amministrazione periferica ed amministrazione centrale. Al concetto di autonomia, e delle connesse potestà, va naturalmente ricollegato quello di responsabilità diretta, per il quale l'attività di un prefetto dovrà essere valutata per obiettivi, cioè per la capacità dimostrata, avendone però i poteri e le risorse finanziarie occorrenti, di saper operare proficuamente nelle situazioni che è chiamato ad affrontare. Quanto appena detto, inoltre, risulta coerente con quello Stato «leggero» che si intende realizzare, in cui apparati centrali snelli si limitino a gestire le questioni che non possono essere risolte direttamente in sede periferica, a garantire il necessario raccordo a livello nazionale tra i propri uffici periferici, ad offrire le consulenze necessarie a supporto delle attività di tali strutture, senza mai però intralciarne tempestività, efficienza ed efficacia di azione. Nel comma 4, infine, viene prevista la più ampia potestà auto-organizzatoria degli uffici periferici. Questo perché la situazione di Milano è assai diversa da quella di Napoli o di Reggio Emilia e l'organizzazione degli uffici deve essere funzionale a quelle diverse situazioni e non irregimentata in schemi rigidi definiti a tavolino e pretesi validi per ognuna delle province del Paese.

All'articolo 2, infine: al comma 1 vengono abrogate alcune norme di per sé incompatibili con lo stato giuridico del personale della carriera prefettizia (rinviando al decreto legislativo l'individuazione delle altre incompatibili con il decreto legislativo medesimo e con la legge-delega) e, in particolare: l'articolo 51 della legge 10 ottobre 1986, n. 668, che riconosce, in sede di computo del periodo di servizio ai fini degli avanzamenti in carriera, i periodi di servizio maturati presso altre amministrazioni

ovvero in qualifiche dell'amministrazione civile dell'interno diverse da quelle della carriera prefettizia; l'articolo 42, commi primo, terzo e quarto, della legge 1° aprile 1981, n. 121, concernenti la possibilità di nomina a prefetto di dirigenti della pubblica sicurezza e l'inquadramento, con quattro anni di anzianità nella qualifica, dei dirigenti generali di pubblica sicurezza nei ruoli dei dirigenti generali dell'Amministrazione civile dell'interno (nei ruoli dei prefetti, in sostanza). Viene altresì disposto che al personale della carriera prefettizia non si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, che consente, «a doman-

da» dell'interessato, il trattenimento in servizio per un ulteriore biennio oltre il compimento del sessantacinquesimo anno di età (se vi è necessità che il personale rimanga in servizio oltre i sessantacinque anni, questo non può essere rimesso ad una facoltà, che peraltro già da tempo non si applica più per il personale della Polizia di Stato, dell'interessato); ai commi 2 e 3, infine, sono contemplati i pareri obbligatori delle Commissioni parlamentari competenti sullo schema di decreto legislativo varato dal Governo e la possibilità di modificare od integrare il decreto legislativo entro un anno dalla data della sua entrata in vigore.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo inteso a riordinare l'ordinamento della carriera prefettizia, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) accorpamento in due qualifiche del personale direttivo, delle quali una di accesso ed una di vice dirigenza;

b) accorpamento delle qualifiche di viceprefetto ispettore e di viceprefetto in una unica qualifica dirigenziale;

c) determinazione delle dotazioni organiche delle qualifiche indicate alle lettere *a)* e *b)* e dei ruoli di prefetto e di prefetto di prima classe in relazione agli effettivi incarichi di funzione assegnabili. In via transitoria, le eventuali eccedenze di personale che dovessero verificarsi potranno essere progressivamente riassorbite. È fatta salva la possibilità, per coloro che ne facciano richiesta e con le modalità che saranno definite, del passaggio, previa individuazione della corrispondenza con la qualifica di originaria appartenenza, in altre qualifiche di personale della stessa o di altra amministrazione. Nel decreto legislativo possono essere altresì individuate le modalità dell'eventuale passaggio del predetto personale, ad istanza di parte e compatibilmente con gli ordinamenti di destinazione, nei ruoli delle magistrature ordinaria, amministrativa e contabile;

d) rideterminazione delle funzioni, e connessi livelli di responsabilità diretta, del predetto personale ai fini dell'assolvimento dei compiti di rappresentanza generale dello Stato sul territorio, di raccordo tra Stato ed autonomie territoriali, di ordine e sicurezza pubblica, di protezione civile, di coordina-

mento degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, di garanzia dei livelli minimi di erogazione dei servizi al cittadino e di legalità della azione amministrativa, di monitoraggio dei fenomeni sociali ed economici, di direzione e coordinamento delle attività amministrative svolte negli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione dell'interno in armonia con la normativa concernente l'Amministrazione della pubblica sicurezza, nonché di ogni altro previsto dalla normativa;

e) revisione delle modalità di accesso, con conferma della esclusione della mobilità dall'esterno della carriera, e di progressione di carriera che dovranno prevedere anche l'accertamento del possesso, da sottoporre a successive periodiche verifiche, degli occorrenti requisiti psico-attitudinali, che saranno definiti e verificati da una apposita commissione di esperti individuati con il decreto legislativo. La progressione di carriera sarà soggetta a criteri di selezione per merito comparativo rinnovabili triennialmente, non oltre la scadenza del triennio in esaurimento, da determinarsi sentite le organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale del personale della carriera come individuate alla lettera *m*). La comparazione valutativa del personale, oltre che ai fini delle promozioni, dovrà essere effettuata annualmente nell'ambito delle diverse qualifiche di appartenenza, per aggiornare, in graduatorie di merito, i ruoli di anzianità; per la comparazione valutativa, inoltre, sarà fatto riferimento ai criteri di valutazione vigenti all'epoca di ognuno degli anni di servizio presi in considerazione. Le qualifiche superiori attribuibili saranno definitivamente conferite previo superamento di un periodo di prova di svolgimento effettivo delle funzioni ad esse connesse, nel corso del quale gli interessati percepiranno per intero i trattamenti economici previsti per le qualifiche in argomento. Per potere essere considerato ai fini degli avanzamenti in carriera, nonché a quelli di conferimento delle qualifiche di prefetto e di prefetto di prima classe, il personale inte-

ressato, fatta eccezione per quello indicato al comma 2, dovrà comunque avere effettuato periodi di servizio presso le sedi sia centrali sia periferiche;

f) definizione delle modalità di avviamento obbligatorio programmato del personale della carriera prefettizia di cui alle lettere a) e b) del comma 1, dopo ogni periodo di permanenza improrogabilmente non inferiore a tre e non superiore a cinque anni nel medesimo ufficio, anche se con qualifiche e responsabilità diverse;

g) individuazione delle linee-guida per l'adozione, d'intesa con le organizzazioni più rappresentative sul piano nazionale del personale della carriera come individuate alla lettera m), dei criteri di trasferimento secondo graduatorie di priorità definite in base a criteri stabiliti di intesa con le predette organizzazioni sindacali. La sistemazione alloggiativa, tranne che negli eventuali casi definiti di intesa con le suddette organizzazioni sindacali, sarà a carico dell'amministrazione. Con le medesime organizzazioni sindacali potranno essere individuate soluzioni alternative alla sistemazione alloggiativa a carico dell'amministrazione;

h) previsione di appositi corsi, da tenersi presso la Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno, propedeutici allo svolgimento dei compiti connessi alla assegnazione in diverso ufficio nonché per la formazione permanente del personale della carriera;

i) indicazione di ogni prestazione lavorativa eccedente l'orario di lavoro ordinario e connessa retribuzione, determinata nell'ambito delle procedure negoziali di cui alla lettera m);

l) revisione del trattamento economico secondo criteri di parametrizzazione percentuale della retribuzione del personale delle diverse qualifiche della carriera su quella complessiva, stipendiale ed accessoria, del prefetto di prima classe nonché attribuzione del trattamento economico della qualifica dirigenziale dopo quindici anni di effettivo servizio, salvo motivato provvedimento contrario, revocabile non prima di un anno,

adottato, in ragione di valutazioni sulle capacità professionali dimostrate, su deliberazione del consiglio di amministrazione;

m) individuazione delle procedure negoziali, oltre che per la definizione di ogni altro aspetto concernente il rapporto di lavoro non disciplinato con legge, per la determinazione del predetto trattamento economico, finalizzato alla adozione di un decreto del Presidente della Repubblica, da emanare ogni tre anni ridotti a due per il biennio 1999-2000, successivamente all'accordo stipulato da una delegazione di parte pubblica e da una delegazione sindacale composta dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale del personale della carriera, individuate con decreto del Ministro per la funzione pubblica in conformità alle disposizioni vigenti per il pubblico impiego in materia di maggiore rappresentatività. L'ipotesi di accordo è corredata da una relazione tecnica e da appositi prospetti contenenti l'individuazione del personale interessato, i costi unitari e gli oneri riflessi del trattamento economico, nonché la quantificazione complessiva della spesa, diretta ed indiretta, con l'indicazione della copertura finanziaria per l'intero periodo di validità dell'accordo. In via transitoria, con riferimento all'anno 1998, al personale della carriera prefettizia compete il trattamento economico previsto dalla vigente normativa.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e a parziale modifica della normativa vigente, le nomine a prefetto e prefetto di prima classe possono essere conferite anche a personale esterno alla carriera prefettizia, per particolari e motivate esigenze, nella misura non superiore al cinque per cento delle dotazioni di organico. Cessate le particolari e motivate esigenze che ne hanno determinato il conferimento ed ove non ve ne siano di ulteriori che ne giustifichino il mantenimento, le nomine a prefetto e prefetto di prima classe vengono immediatamente revocate ed il personale esterno alla carriera prefettizia, se

proveniente da amministrazioni pubbliche, viene riammesso nelle amministrazioni di originaria appartenenza con la qualifica posseduta al momento del suddetto conferimento. Nei casi contemplati dalle disposizioni contenute nel presente comma, il trattamento economico di prefetto e prefetto di prima classe compete esclusivamente per il periodo compreso tra il conferimento e la revoca delle predette nomine.

3. Con il medesimo decreto legislativo di cui al comma 1 si provvederà inoltre a:

a) istituire, a livello centrale, la figura di vice direttore generale, od equivalente, con funzioni vicarie - che ordinariamente svolgerà quelle di coordinamento delle attività degli uffici della direzione generale od ufficio di analogo rilievo ed avrà altresì potere di firma nelle materie specificamente delegategli dal direttore generale - in caso di impedimento od assenza temporanei del direttore generale, od equivalente, ed individuare le modalità di attribuzione e di revoca da parte del direttore generale, od equivalente, delle predette funzioni ad uno dei dipendenti dirigenti generali con qualifica di prefetto;

b) individuare le modalità di attribuzione e di revoca, da parte del prefetto e prefetto di prima classe in sede, delle funzioni vicarie - comprese quelle di ordinario coordinamento delle attività degli uffici della prefettura e di potere di firma nelle materie dagli stessi specificamente delegate - in caso di propri impedimento od assenza temporanei ad uno dei dipendenti dirigenti della carriera prefettizia;

c) definire le modalità di attribuzione e di revoca da parte del dirigente delle funzioni vicarie in caso di propri impedimento ed assenza temporanei ad uno dei dipendenti vice dirigenti. Nel caso di vacanza, che non potrà comunque protrarsi per un periodo superiore a sei mesi, di copertura dei posti di funzione, rispettivamente, di direttore generale od equivalente, di prefetto e di prefetto di prima classe in sede ovvero di dirigente, al personale con funzioni vicarie di cui alla presente lettera e alle lettere

a) e b) del presente comma compete il trattamento economico corrispondente alla qualifica superiore od alle funzioni svolte a decorrere dal primo giorno del verificarsi della vacanza.

4. Nell'ambito del riordino dei Ministeri previsto dall'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, la riorganizzazione degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione dell'interno dovrà tenere conto delle disposizioni di cui alla presente legge. In sede di riorganizzazione dovrà altresì essere attuato il decentramento verso gli uffici periferici - che saranno dotati della più ampia potestà auto-organizzatoria nei limiti delle dotazioni organiche di personale previste - di ogni possibile potere decisorio e la attribuzione agli stessi delle occorrenti risorse finanziarie.

Art. 2.

1. Sono abrogati l'articolo 51 della legge 10 ottobre 1986, n. 668, e l'articolo 42, commi primo, terzo e quarto, della legge 1° aprile 1981, n. 121. Inoltre, dalla data di entrata in vigore della presente legge, al personale della carriera prefettizia non si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503. Nel decreto legislativo di cui all'articolo 1 della presente legge andranno altresì indicate le norme vigenti incompatibili con il decreto legislativo medesimo e con la presente legge.

2. Sullo schema di decreto legislativo di cui all'articolo 1, il Governo acquisisce il parere delle competenti Commissioni parlamentari che deve essere espresso entro trenta giorni dalla ricezione dello schema del decreto medesimo.

3. Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo possono essere adottate, con il rispetto dei medesimi criteri e principi direttivi e con le stesse procedure, entro un anno dalla data della loro entrata in vigore.

