

ISSN 1127-8579

Publicato dal 20/05/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37070-carriera-prefettizia-e-ruolo-unico-della-dirigenza-pubblica>

Autore: Gatto Maurizio

Carriera prefettizia e ruolo unico della dirigenza pubblica

Carriera prefettizia e ruolo unico della dirigenza pubblica

di Maurizio Gatto*

Penso che sia importante in questa fase di dibattito sulla riforma della pubblica amministrazione il contributo di chi da vicino vive le realtà che le ipotesi di riforma si apprestano a cambiare, allo scopo di consentire una migliore conoscenza delle implicazioni che le scelte che si ipotizza di attuare potranno determinare.

Incentrerò il mio intervento sulla questione della possibile confluenza della carriera prefettizia nel **ruolo unico della dirigenza pubblica**.

Ritengo importante dare un apporto per fare comprendere come tale **progetto non** sia assolutamente condivisibile e **sia sinonimo di eliminazione della carriera prefettizia ed, in prospettiva, della figura del prefetto, per i seguenti motivi**.

1.L'insieme unitario "Prefetto - carriera prefettizia -personale - prefettura". Che cosa sarebbe il prefetto senza la carriera prefettizia di cui è la figura apicale, che cosa il prefetto con la prefettura ma senza la carriera prefettizia e che cosa sarebbe la prefettura senza la carriera prefettizia.

La prefettura è infatti, come tutti sappiamo, l'Ufficio cui è preposto il Prefetto. Anche cambiandone il nome, come sembra si voglia fare, i compiti che moltissime leggi, anche recentissime, attribuiscono al prefetto e alla prefettura rimarrebbero e dovrebbero essere disimpegnati, da chi?

Non è quindi un problema di nomi ma di sostanza. Dico questo non per un malinteso spirito conservativo di parte ma **per sottolineare che l'insieme prefetto-carriera prefettizia-personale-prefettura è un tutt'uno** che non può essere smembrato o snaturato, pena la perdita della comprovata e consolidata funzionalità di questo insieme, e quindi la perdita di una ricchezza del nostro Paese. Certamente tale insieme può essere ulteriormente reso più funzionale e razionalizzato nella dislocazione territoriale, aspetto su cui, peraltro, tutti convengono.

Perché dico un insieme?

2. Le norme. Il motivo di tale assetto si ritrova nella storia della istituzione prefettizia e nelle norme vigenti. Come sapientemente stabilito dalla Legge delega 28 luglio 1999, n. 266 (*art. 10 c. 1 lett. b* “...rafforzamento della specificità e della unitarietà della carriera prefettizia, attraverso la previsione di una rinnovata procedura concorsuale come unica modalità di accesso alla qualifica iniziale e *l’esclusione di ogni possibilità di immissione dall’esterno, fatto salvo quanto previsto dalle vigenti disposizioni per la nomina a prefetto;....*” e dal conseguente Decreto legislativo 139/2000) **la carriera prefettizia presenta spiccati profili peculiari che ne fanno un unicum, e per questo è anche definita unitaria nelle sue tre qualifiche** (*art. 1 c.1...”in ragione della natura delle specifiche funzioni dirigenziali attribuite ai funzionari che ne fanno parte...”* “*c.2 Il personale della carriera prefettizia esercita, secondo i livelli di responsabilità e gli ambiti di competenza correlati alla qualifica..*” “*art.2 (Qualifiche). In relazione alle esigenze connesse all’espletamento dei compiti di cui all’articolo 1, comma 1, la carriera prefettizia si articola nelle qualifiche di prefetto, viceprefetto e viceprefetto aggiunto, alle quali corrisponde l’esercizio delle funzioni indicate nell’allegata tabella B....*”,) **presiedendo alle essenziali funzioni volte ad assicurare la rappresentanza generale dello Stato su tutto il territorio nazionale, il collegamento con gli enti territoriali ed il sistema delle autonomie (con il controllo sugli organi, nell’ambito del quale rientra la delicata attività relativa all’esercizio dell’accesso per la verifica delle infiltrazioni della criminalità organizzata e la gestione commissariale dei Comuni sciolti per motivi ordinari o per infiltrazioni della criminalità organizzata) e ad espletare essenziali funzioni connesse con il godimento dei diritti civili e politici da parte dei cittadini, il servizio elettorale (con la gestione di tutti i tipi di elezione dalle europee alle amministrative), la gestione dell’ordine e della sicurezza pubblica e del fenomeno immigratorio in tutti i suoi aspetti, le verifiche antimafia, la difesa civile e la protezione civile, la gestione dei conflitti sociali e di lavoro, e tutte le altre delicate materie trattate.**

Funzioni efficacemente esercitabili grazie alla peculiare posizione funzionale del prefetto (e della carriera prefettizia) nel nostro ordinamento amministrativo rispetto agli altri organi statali civili e militari e dei conseguenti poteri allo stesso attribuiti (tra gli altri: potere di coordinamento, potere di ordinanza), connaturati allo status pubblico ed all'ordinamento speciale della carriera.

Quindi dalle norme e dalle materie trattate emerge con chiarezza ed oggettività la specificità delle competenze disimpegnate dalla carriera.

3. Perché l'unitarietà della carriera? L'unitarietà della carriera sancita dal Decreto legislativo 19 maggio 2000, n.139 deriva quindi, come chi ha elaborato la attuale proposta di riforma sembra non adeguatamente considerare, dalla necessità che le suddette **specifiche e generali funzioni strategiche** per lo Stato, siano gestite dal prefetto, quale vertice dell'organizzazione statale nella provincia, attraverso una struttura complessa quale è la prefettura, con il supporto degli altri dirigenti della carriera prefettizia, struttura portante dell'organizzazione, che sono formati per disimpegnare quelle delicate funzioni, dopo uno specifico percorso selettivo concorsuale e formativo, svolgendo le stesse con modalità unitarie fondate su una essenziale posizione di imparzialità e di terzietà, sempre riconosciuta dagli interlocutori della prefettura, identica deontologia di servizio verso la società ed il cittadino, identica abitudine ad una visione ampia e compiuta delle problematiche e capacità di ricerca di soluzioni, nelle più svariate materie, con gli strumenti che la legge appresta, identico spirito di servizio h 24 per 365 giorni all'anno.

Modalità che solo il suddetto percorso, congiunto alla specifica professionalità necessaria, oggettivamente non equiparabile a quella degli altri dirigenti, possono assicurare, ed in effetti quotidianamente assicurano.

Aspetto assolutamente importante è la formazione continua, l'apprendimento e l'arricchimento, favorito anche dalla periodica rotazione degli incarichi dirigenziali, attraverso la quotidiana esperienza lavorativa in prefettura, nelle più disparate

situazioni che possono interessare la realtà provinciale, attraverso il rapporto con il prefetto ed i colleghi nella sede o nelle sedi in cui ciascuno è stato, e la costante interlocuzione con gli altri soggetti pubblici e privati, i cittadini e tutte le altre componenti sociali.

4. L'assetto organizzativo delle prefetture. Ma è anche da sottolineare il fatto che giornalmente si opera e si è operato nel corso della carriera in un assetto organizzativo quale quello delle prefetture, dove il bagaglio di conoscenze ed esperienze e di modalità di gestione delle materie e delle problematiche più complesse è consolidato, essendo il frutto della esperienza che la Prefettura ha accumulato nel corso della sua lunghissima vita, bagaglio che si arricchisce reciprocamente nell'attività quotidiana e che si trasmette come un patrimonio straordinario, che ogni dipendente della prefettura, ciascuno nell'ambito dei propri compiti e responsabilità, conserva con cura adeguandolo alle sempre nuove esigenze e previsioni normative con il suo impegno, interesse e dedizione, trasmettendolo ai colleghi più giovani.

Si può dire che la prefettura è un organismo, che, grazie ed a causa della sua conformazione, delle sue competenze e della sua necessaria evoluzione negli anni, a fronte del mutato quadro normativo e sociale, è profondamente radicata nella realtà in cui opera, e per questo ha la consapevolezza e la soddisfazione di essere utile alla società.

Qualsiasi cittadino, se si soffermasse un momento a riflettere potrebbe testimoniare tali caratteri, in relazione a tutte le volte in cui la prefettura si è occupata di problemi concreti e rilevanti, a volte decisivi, per la società, talvolta in situazioni estreme in cui la prefettura era il luogo ove tentare di trovare una soluzione a problemi che non si era riusciti a risolvere nelle sedi ordinarie.

Tutto questo potrebbe alla stessa maniera essere gestito da una figura chiamata Prefetto senza la carriera prefettizia, di cui egli stesso è la figura apicale? O, addirittura, da una figura dirigenziale proveniente da altra

formazione? Che probabilmente non sa cosa sia gestire il rapporto con gli enti locali, una tornata elettorale (dalle politiche alle europee, dalle regionali alle amministrative), o una emergenza di qualsiasi tipo (dall'ordine e sicurezza pubblica, alla protezione civile, alla difesa civile, alla immigrazione), perché non lo ha mai fatto.

Ecco situazioni dove non è possibile improvvisare.

Privare la carriera dello status pubblico e farla confluire nel ruolo unico della dirigenza pubblica significa far confluire nei fatti anche il prefetto nella dirigenza pubblica, anche ove ne rimanesse la denominazione. In tal caso il prefetto sarebbe un sopravvissuto, privato della sua qualificata e specificamente formata struttura dirigenziale prefettizia. Come potrebbe svolgere quelle delicate funzioni soprarichiamate con la stessa efficacia ed utilità sociale? E come potrebbe svolgere quelle funzioni, che comunque dovrebbero essere svolte, un prefetto non proveniente dalla carriera prefettizia? Sarebbe un alieno catapultato su un pianeta sconosciuto.

E, comunque, come il ruolo unico potrebbe assicurare quella oggettiva specificità della carriera derivante dalle funzioni esercitate?

5. Quali vantaggi dalla riforma? Per cui far finta che tutto questo non abbia significato non so quali vantaggi concreti potrà apportare alla organizzazione dello Stato sul territorio ed al livello e qualità complessiva dei servizi erogati nelle materie suddette e nel rapporto con gli Enti territoriali.

Inoltre ritengo che, a fronte di tutto ciò, non possa valere il ritornello generico, finalizzato ad acquisire facili condivisioni da parte di cittadini disattenti, del contenimento dei costi e della lotta alla burocrazia inefficiente. Le stime sui costi delle prefetture hanno dimostrato il contrario. Ovviamente questi sono obiettivi generali importantissimi da perseguire con determinazione a tutti i livelli della pubblica amministrazione. Ma occorre distinguere caso per caso, non si può generalizzare.

Ricordiamo anche come l'attività della prefettura è solo in parte una attività prettamente burocratica fondata sulla gestione di pratiche. Per il resto, nelle materie soprarichiamate, è una attività funzionale alla gestione di problematiche complesse, in cui gli aspetti burocratici, assumono carattere strumentale a servizio della attività principale. Attività per il disimpegno delle quali occorrono quelle caratteristiche prima accennate, connaturate alla carriera prefettizia ed alla prefettura.

Se si facesse una misurazione del valore della mole di attività poste in essere dalle Prefetture sulle delicate problematiche affrontate e spesso risolte, si potrebbe capire chiaramente quale è l'apporto al buon andamento ed alla pace sociale che viene dato da questa Ufficio, nell'attuale assetto.

Perché quindi colpire tale assetto, eliminandone la struttura portante: la carriera prefettizia? Per trovare una motivazione occorrerebbe dimostrare che tutto quanto sopra detto non esista o il sistema non funzioni.

6. Le due carriere prefettizia e diplomatica. Ecco perché, anche la separazione dei destini delle due carriere prefettizia e diplomatica, alla luce di quanto sopra appare incomprensibile ed immotivata per elementari considerazioni. **Le due carriere, come saggiamente previsto dalla legge delega 28 luglio 1999, n. 266, con norme quasi speculari nella ratio ed in parte nei contenuti (articoli 1 e 10) perseguono le medesime finalità di rappresentanza sul territorio (nazionale e extranazionale) dello Stato. Tali esigenze permangono evidentemente tuttora, non si vede quindi per quale motivazione di fondo si proceda in maniera non unitaria contravvenendo alle fondate motivazioni della legge citata.**

Ritengo che sia importantissimo il ripristino di tale parallelismo, la cui rottura incide sull'assetto organizzativo dello Stato, creando una ingiustificata asimmetria zoppicante.

7. Conclusione. In relazione alla precedenti considerazioni lascia veramente perplessi questo intento di riforma, per la quale, al contrario della precedente, non si intravedono con chiarezza le finalità e la ratio, se non quella di incidere, in maniera

irreversibile, su un **ganglio vitale per la nostra società**, colpendo qualcosa che funziona (**analogamente a quanto sta avvenendo per la figura del segretario comunale**) e che costituisce un bene per i cittadini, (ferma restando ogni utile attività volta a razionalizzare sempre di più il sistema già esistente, che va quindi potenziato).

Auspico che quanto sopra riportato possa meglio consentire, in questa fase decisiva non solo per la carriera prefettizia ma per la stessa Prefettura e la figura del Prefetto, di soffermarsi ancora sulle reali implicazioni che il disegno di riforma delle prefetture e di estinzione della carriera prefettizia potranno comportare e gli effetti che ne potranno derivare in termini di buon andamento e di efficienza della pubblica amministrazione.

- Vice prefetto –Prefettura di Torino