

Roma, 21 febbraio 2006

Lettera aperta

Onorevole Signor Ministro,

ci permetta di sottoporre alla Sua attenzione alcune osservazioni di questa AP, che Le rimettiamo nell'allegato documento, in merito allo schema di decreto di graduazione delle posizioni funzionali di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139.

Nel rimanere a disposizione per quanto dovesse occorrere, torna gradita l'occasione per porgerLe distinti saluti.

Il Presidente
(Antonio Corona)

Gent.mo
On.le dr. Giuseppe Pisanu
Ministro dell'Interno

Roma, 21 febbraio 2006

**Schema di decreto ministeriale di graduazione delle posizioni funzionali.
Osservazioni.**

Nota in premessa(articoli 1 e 2 schema decreto)

L'articolo 20 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139 - recante "Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266" - al comma 1 sancisce che "(...) *si provvede alla graduazione delle posizioni funzionali ricoperte*(d'ora in avanti, graduazione, *n.d.e.*), *sulla base dei livelli di responsabilità e di rilevanza degli incarichi assegnati.* (...)". Nello schema di decreto in parola(articolo 1, comma 3), ai "parametri"/(livelli/criteri) della responsabilità e della rilevanza viene aggiunto quello della competenza. La circostanza suscita forti perplessità sul piano giuridico - stante l'inidoneità del decreto ministeriale a innovare normativa di rango superiore e, dunque, a inserire elementi ulteriori a quelli da quest'ultima indicati - specie considerando che è proprio ed esclusivamente in relazione al diverso livello del "parametro" della competenza che viene operata la differenziazione delle posizioni funzionali tra le fasce F e G(articolo 2, schema decreto).

Nello schema di decreto, inoltre, viene ripetutamente evidenziato che "(...) *la graduazione ha efficacia ai soli fini della determinazione della retribuzione di posizione* (...)". La specificazione sembra diretta a dare un'interpretazione della norma delegata che, sul punto, non sembra d'immediata e univoca lettura. Nondimeno, basandosi sui livelli di responsabilità e di rilevanza delle posizioni assegnate, la graduazione, al di là dei "tentativi" di delimitarne in qualche modo gli effetti, è inevitabilmente destinata a produrre riflessi anche sulla valutazione dei funzionari - e, quindi, sugli avanzamenti in carriera, sulla revisione dei ruoli di anzianità, sull'individuazione dei "nominandi" - attesa pure l'inesistenza di indicatori di diversa natura che consentano di comparare altrimenti il "peso" dei diversi incarichi. D'altra parte, la retribuzione è notoriamente considerata la misura del valore della prestazione cui si riferisce. Ne discende che, quale che sia l'entità concreta della differenza in termini economici, una posizione funzionale collocata in fascia F "vale" professionalmente più di quella in fascia G, un dato, questo, che non può essere in alcun modo disconosciuto e ignorato.

Si soggiunge, altresì, che appare quantomeno singolare che la graduazione verrà a definirsi solamente a conferimento concluso dei posti di funzione, come rideterminati dai decreti ministeriali del 4 agosto 2005. Di fatto, perciò, il suddetto conferimento (che dovrà concludersi entro il prossimo 23 febbraio per divenire "operativo" dal successivo 1° marzo) sarà effettuato senza potere tenere conto dei livelli di responsabilità e di rilevanza delle posizioni funzionali da attribuire - "esclusivamente" ai soli fini economici, come pretenderebbe lo schema di decreto -

in quanto la loro concreta cognizione è indissolubilmente correlata alla graduazione tuttora *in itinere*. Non può poi sottacersi l'imbarazzo che può suscitare nei funzionari tutti - dai prefetti che dovranno procedere all'assegnazione dei posti di funzione, a coloro che potranno rappresentare le proprie aspirazioni in ordine ai diversi incarichi disponibili – il dovere apprendere dell'ipotesi di graduazione (sebbene come mero orientamento di massima, poiché potrà comunque risultare modificata nella sua stesura conclusiva) da soggetti diversi dall'Amministrazione.

Va rilevato, ancora, che nello schema di decreto non vi è traccia delle “(...) *sedi disagiate in relazione alle condizioni ambientali ed organizzative nelle quali il servizio è svolto (...)*”, cui l'articolo 20, comma 2, del d. lgs n. 139/2000 fa invece esplicito riferimento, esattamente come per gli Uffici di particolare rilevanza, “(...) *ai fini della determinazione della retribuzione di posizione (...)*”.

In conclusione a questa nota in premessa, si precisa che le osservazioni che seguiranno intendono limitarsi ad alcuni degli aspetti dello schema dal decreto che appaiono di difficile comprensione, ovvero contraddittori o incoerenti con disposizioni contenute in altri atti normativi. Esse pertanto non attengono al “merito” delle singole scelte operate, rientrando esso nell'ambito di un apprezzamento delle diverse situazioni caratterizzato da un ampio margine di discrezionalità e, perciò, intrinsecamente opinabile.

Graduazione delle posizioni funzionali(articolo 3, schema decreto)

Per effetto del combinato disposto del comma 1, lettere D ed E, e a differenza di quanto attualmente previsto, in fascia D sono comprese soltanto alcune delle posizioni funzionali di capo di gabinetto presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo (questa AP ritiene, peraltro, che tale posto di funzione – nelle more di un auspicabile accorpamento delle qualifiche dirigenziali di viceprefetto e prefetto aggiunto - sarebbe dovuto rimanere nell'ambito dei conferimenti di incarichi afferenti la qualifica di viceprefetto, per ragioni che si omettono non appartenendo la questione al tema in discussione). La scelta non risulta convincente poiché, insieme con quello di viceprefetto vicario, l'incarico di capo di gabinetto negli Uffici territoriali del Governo è conferito dal prefetto all'atto dell'assunzione delle relative funzioni: circostanza, questa, che ne sancisce la natura eminentemente fiduciaria, confermata anche dalle procedure di conferimento disciplinate dal decreto ministeriale del dicembre 2003 in tema di “mobilità”. Appare perciò di ardua comprensione che, in non poche sedi di servizio, un funzionario direttamente scelto dal prefetto - in “deroga” alle ordinarie disposizioni in materia di conferimento degli incarichi, sulla base di un rapporto di diretta conoscenza, stima e apprezzamento – non sia più collocato nella fascia superiore relativa alla qualifica di appartenenza (farlo poi rientrare tra gli “uffici di particolare rilevanza” della fascia inferiore, non sopperisce certo all'evidente declassamento della suddetta posizione funzionale). Nello schema di decreto, peraltro, ciò viene a verificarsi soltanto per i “capi di gabinetto-viceprefetti”, “distribuiti” tra le fasce D ed E, e non anche per i “capi di gabinetto-viceprefetti aggiunti”, giustamente invece tutti collocati all'interno della stessa fascia superiore(F) di segmento: circostanza, questa, che depone ulteriormente per

l'incomprensibilità della scelta operata nello schema di decreto in parola per i "capi di gabinetto-viceprefetti". Va altresì rilevato che l'equiparazione di fatto, in non poche sedi, tra quella di gabinetto e alcune delle altre aree della prefettura, potrà influire negativamente sulla disponibilità dei funzionari a trasferirsi in una sede diversa - e quindi su uno degli attuali maggiori incentivi alla mobilità qualificata - nonché sul pieno dispiegamento di quel rapporto fiduciario voluto dal legislatore delegato per il conferimento dell'incarico di capo di gabinetto.

Considerazioni analoghe valgono per le posizioni funzionali nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, con specifico riferimento a quelli di capo dell'ufficio di staff - presso l'Ufficio per gli Affari legislativi e le Relazioni parlamentari e l'Ufficio Stampa e Comunicazione - collocati in fascia E, seppure in posizione "super". Gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro sono caratterizzati da particolari ed evidenti delicatezza e rilevanza delle funzioni ai medesimi assegnati e a essi, almeno in via di principio, devono quindi essere chiamati - anche in questo caso, e legittimamente come attualmente avviene, in deroga alle ordinarie procedure di mobilità - funzionari di elevatissime capacità e qualità professionali e personali, che conseguentemente vanno adeguatamente retribuiti e motivati. Ne discende che alla posizione funzionale di capo dell'ufficio di staff dovrebbe sempre corrispondere la fascia superiore relativa alla qualifica di appartenenza(dunque, la D). Così non è previsto nello schema di decreto, dove si riscontra altresì che, in ordine ad aree competenti nella stessa materia("Diritti civili e sociali"), i rispettivi capi dell'ufficio di staff sono rispettivamente collocati: all'Ufficio di Gabinetto in fascia D; al "Legislativo" invece in fascia E, per quanto "super"(!). Di converso, e giustamente, tutti gli incarichi di viceprefetto aggiunto, in ogni Ufficio di diretta collaborazione del Ministro, rimangono collocati in fascia F.

Uffici di particolare rilevanza(articolo 4 schema decreto)

Tra gli incarichi di particolare rilevanza nell'ambito delle diverse fasce di riferimento, vengono individuati quelli di titolare delle Prefetture-UtG di Roma, Napoli e Milano(comma 1, lettera A); per quanto concerne i vicari del titolare, a quelli delle sedi suddette si aggiungono quelli di Palermo, Torino, Bari, Bologna, Genova, Firenze, Venezia(comma 1, lettera D). La scelta non risulta convincente sul piano della consequenzialità, che imporrebbe invece la corrispondenza della particolare rilevanza tra gli incarichi dei "titolari" delle suddette sedi e dei rispettivi "vicari", indifferentemente integrando l'"elenco" dei primi o riducendo quello dei secondi.

Discutibile, inoltre, l'equiparazione tra le sedi in capoluoghi di regione - non anche identificate come aree metropolitane, ma comunque, per esempio, con specifiche e delicate funzioni di interlocuzione con le Amministrazioni regionali - e alcune di quelle non rientranti in tale categoria(comma 1, lettera B).

Per il resto, risulta decisamente improbo comprendere la logica che sottende all'individuazione di molti degli altri Uffici di particolare rilevanza. A mero titolo esemplificativo: in Calabria, Catanzaro, che è anche capoluogo di regione, ne ha

due(aree I e V), Reggio Calabria, invece, tre(aree I, II e V); Salerno ne ha uno in più di capoluoghi di regione come Campobasso e Potenza.

Peraltro, non è poi soltanto un problema di “quantità”, ma anche di “tipologia” di tali Uffici. A Messina l’ordine e la sicurezza pubblica-area I non è considerato Ufficio di particolare rilevanza, al contrario di quanto previsto per la confinante Catania: perché?

Conclusioni

Come considerazione di carattere generale, si constata che lo schema di decreto introduce, rispetto alla corrente graduazione, la posizione “super” nell’ambito delle fasce E e G.

E’ immediatamente intuibile che tutto questo ha un costo.

Si osserva, a tal riguardo, che almeno una parte importante delle occorrenti risorse finanziarie deriveranno, da un lato, dal “declassamento” - dalla fascia D alla E “super” - delle posizioni funzionali, tra le altre, di capo di gabinetto in non poche sedi; dall’altro, dall’avvenuto transito di quelle stesse posizioni funzionali, per effetto dei decreti ministeriali del 4 agosto 2005, dalla qualifica di viceprefetto a quella di viceprefetto aggiunto (con l’ulteriore conseguenza, tuttavia, che in molte Prefetture è rimasto un solo posto di funzione in fascia D-viceprefetto vicario, elemento che, ai fini della mobilità, potrebbe renderle non particolarmente ambite).

L’evidenza dei fatti rende superfluo dilungarsi su di un loro commento, da cui pertanto ci si astiene, se non per osservare che le logiche che sottendono a un qualsiasi atto devono essere comprensibili a chiunque come chiave di lettura d’ogni sua parte: non sembra questo il caso.

AP rimane per altro verso convinta che dalla “graduazione” vadano esclusi gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, ed eventualmente ogni altro ritenuto equivalente, prevedendo per le posizioni funzionali ivi collocate una specifica e apposita indennità, analogamente a quanto avviene in tutto il mondo del pubblico impiego.

Inoltre, il decreto di graduazione dovrebbe riguardare soltanto le posizioni funzionali dei prefetti, limitandosi per il resto a stabilire per ciascun Dipartimento, Direzione centrale, Prefettura-UtG, Ufficio di livello dirigenziale equivalente, tipologia e numero delle “fasce” attribuibili, il cui concreto conferimento, secondo parametri e modalità stabiliti nel decreto suddetto e previo confronto con le rappresentanze sindacali “locali”, ricadrebbe nella diretta responsabilità dei titolari dei predetti Uffici.

In tal modo, verrebbe altresì avvicinato il “centro di decisione” al destinatario della medesima, consentendo a tutti gli interessati, fatto certamente non secondario, di comprendere e sentirsi, se non protagonisti, almeno partecipi della formazione di una scelta che li riguarda.

Il Presidente
(Antonio Corona)