

## Corso on - line CARRIERA PREFETTIZIA ed. 2019-2020

### Lezione CGA-01

#### Ruolo del Prefetto e ordinamento della carriera

**Sommario:** **1.** Quadro di sintesi del ruolo ordinamentale e delle funzioni del Prefetto oggi; **2.** La permanenza di uno speciale ordinamento in regime di diritto pubblico; **3.** Specialità delle funzioni e ordinamento in carriera.

#### 1. Quadro di sintesi del ruolo ordinamentale e delle funzioni del Prefetto oggi

- **Il Ministero dell'Interno è un'amministrazione complessa, ma omogenea e unitaria**, articolata, sia a livello centrale che periferico, in diverse aree di riferimento, riconducibili all'esercizio, sul territorio, delle funzioni di rappresentanza generale del Governo, di amministrazione generale e di garanzia della sicurezza e delle libertà dei cittadini.
- **La tutela della legalità e della sicurezza (intesa in senso ampio)**, fondamentale *mission* del Ministero dell'Interno, rappresenta un obiettivo che può essere perseguito solo attraverso strategie multilivello ed approcci di sistema, che coniugano *security* e *safety*, mediazione dei conflitti e coesione territoriale, coordinamento delle amministrazioni statali periferiche e garanzia della funzionalità degli enti locali, promozione dei diritti civili e sociali (compresa la governance del fenomeno migratorio) e capacità di intervento in situazioni di emergenza e a chiusura del sistema, ecc.
- In particolare, nell'ambito delle numerose funzioni assegnate, il Prefetto:
  - svolge un ruolo di **promozione della coesione sociale, territoriale ed istituzionale**, curando in particolare le relazioni tra centro e realtà locali nonché la rete di governo sul territorio, concorrendo alla ricerca di momenti di sintesi tra i vari attori e soggetti istituzionali, sulla base di una visione integrata e non parcellizzata dell'interesse pubblico;
  - assicura l'**esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato**. A tal fine si avvale anche della Conferenza Provinciale Permanente organismo che, attraverso la partecipazione delle varie amministrazioni presenti in sede locale, assicura una istanza collegiale per rafforzare l'integrazione delle attività amministrative sul territorio;
  - nel rinnovato contesto istituzionale del pluralismo autonomistico, **garantisce la leale collaborazione** degli uffici periferici statali con i diversi livelli di governo sul territorio;
  - è **Autorità Provinciale di Pubblica Sicurezza, con responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella Provincia (art. 13 della L. 121/1981)**. In tale ambito svolge attività di coordinamento delle Forze di polizia, sviluppando il raccordo con i sindaci. I principali strumenti operativi di cui si avvale il Prefetto nell'esercizio di tali attribuzioni sono:
    - ✓ il Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, organo ausiliario con funzioni consultive;
    - ✓ le ordinanze ex art. 2 del Testo Unico delle Leggi sulla Pubblica Sicurezza (R.D. 773/1931).
- Al Prefetto spettano anche specifici compiti sia in materia di **polizia amministrativa** (armi, esplosivi, istituti di vigilanza, ecc.) che di **contrasto alla criminalità organizzata**. In tale ultimo ambito opera mediante:

- ✓ attività di prevenzione e contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti pubblici e nell'economia legale, attraverso strumenti come la documentazione antimafia, le white list o l'accesso ai cantieri;
  - ✓ scioglimento dei consigli comunali o provinciali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento da parte della criminalità organizzata ai sensi dell'art. 143 del TUEL;
  - ✓ misure per la lotta ai fenomeni di racket e di usura.
- Nei confronti degli **enti locali** il Prefetto esercita funzioni che vanno dal controllo sugli organi alle attribuzioni in tema di consultazioni elettorali.
  - Con riferimento **all'applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo**, le principali finalità dell'intervento del Prefetto vanno individuate nella repressione di condotte che rivestano i caratteri dell'illecito amministrativo e nella tutela preventiva o ripristinatoria degli interessi pubblici che possono subire o che hanno già subito una turbativa in conseguenza delle azioni del contravventore. L'ampia casistica di sanzioni amministrative va dalle violazioni del Codice della Strada, alle disposizioni in materia di assegni, ad altri illeciti depenalizzati, ecc.
  - Il Prefetto svolge un fondamentale ruolo in tema di **immigrazione**. In questo campo, sono attribuite funzioni essenziali nella fase di contrasto all'immigrazione clandestina (culminante nelle espulsioni), in quella di attuazione delle politiche di accoglienza e di integrazione dei cittadini extracomunitari (anche utilizzando lo strumento dei Consigli territoriali per l'immigrazione) e nella gestione del fenomeno dei richiedenti asilo. Ulteriori competenze sono inerenti ai provvedimenti di concessione della cittadinanza nei confronti di cittadini stranieri.
  - In funzione di **tutela dei diritti civili e delle fragilità sociali**, il Prefetto opera, inoltre, per la garanzia dei servizi pubblici essenziali in caso di sciopero, con possibilità di precettazione degli addetti, in tema di persone giuridiche private, nei rapporti con le minoranze e le confessioni religiose e nel campo del contrasto alla tossicodipendenza;
  - Ancora, il Prefetto svolge fondamentali **attività di mediazione tra le parti sociali**, allo scopo di facilitare il dialogo tra posizioni contrapposte. A tale area si collegano in particolare le procedure di raffreddamento nelle controversie aziendali, gli interventi nelle crisi occupazionali, ecc.
  - In materia di **protezione civile**, il Prefetto, quale componente del relativo sistema:
    - ✓ in occasione degli eventi emergenziali, ovvero nella loro imminenza o laddove siano preannunciati, assicura un costante flusso e scambio informativo con il Dipartimento della protezione civile, la Regione, i Comuni;
    - ✓ assume, nell'immediatezza dell'evento, in raccordo con il Presidente della giunta regionale e coordinandosi con la struttura regionale di protezione civile, la direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, curando l'attuazione del piano provinciale di protezione civile, coordinandoli con gli interventi messi in atto dai comuni; promuove, altresì, e coordina l'intervento delle strutture dello Stato presenti sul territorio provinciale, vigilando sull'attuazione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica;
    - ✓ elabora i piani di emergenza esterna (PEE) per gli stabilimenti industriali a rischio di incidente rilevante e quelli per la messa in sicurezza di siti nucleari;
    - ✓ elabora i piani provinciali per la ricerca delle persone scomparse.

- Con riferimento alla **difesa civile**, invece, il Prefetto assicura il coordinamento del Piano Provinciale di Difesa Civile con tutti Piani discendenti e di settore, predisposti da amministrazioni pubbliche e private erogatrici di servizi essenziali, sulla base delle linee generali contenute nel Piano Nazionale di Difesa Civile.

## 2. La permanenza di uno speciale ordinamento in regime di diritto pubblico

Il mantenimento di un ordinamento peculiare per il personale prefettizio, quale carriera unitaria e totalmente dirigenziale sottratta alla privatizzazione, è strettamente correlato al ruolo e alle funzioni svolte. Come per i diplomatici, alla carriera prefettizia è demandato l'esercizio di funzioni qualitativamente ed ontologicamente diverse rispetto a quelle di regolazione e produzione di beni e servizi assegnate alle amministrazioni specialistiche di settore. Le funzioni prefettizie più rilevanti rientrano, infatti, tra quelle caratterizzate dall'essere diretta e indefettibile espressione della sovranità dello Stato, corrispondendo a fondamentali potestà pubbliche autoritative poste a tutela delle libertà dei cittadini e delle basilari condizioni di sicurezza interna. Al Prefetto è, inoltre, riconosciuta una peculiare posizione di terzietà e alterità rispetto alle situazioni conflittuali che trovano espressione sul territorio e, quindi, ampia legittimazione a svolgere sia una funzione di ricomposizione dei conflitti che di garante della coerenza del sistema delle decisioni pubbliche.

È così che nel 1993, in sede di riforma del pubblico impiego, il rapporto di lavoro degli appartenenti alla carriera prefettizia è stato sottratto alla contrattualizzazione, restando disciplinato dall'ordinamento di settore, in regime di diritto pubblico.

Relativamente alle peculiarità di tale ordinamento, si evidenzia:

- la regolamentazione della disciplina del rapporto di lavoro è posto direttamente dalla legge, da fonti unilaterali e, per alcuni aspetti, da un meccanismo di delegificazione legato al raggiungimento di un accordo negoziale con le organizzazioni sindacali rappresentative della categoria (poi recepito in d.p.r.); tale disciplina è strettamente legata alle esigenze di tutela dell'interesse pubblico generale. Negli ordinamenti delle categorie in regime di diritto pubblico l'amministrazione agisce ancora in posizione di supremazia rispetto al lavoratore. I dipendenti non stipulano con l'amministrazione un contratto costitutivo di un rapporto obbligatorio, ma accettano un provvedimento attributivo di status;
- la sussistenza degli istituti del collocamento a disposizione e del collocamento a riposo dei prefetti per ragioni di servizio consente di assicurare la più ferma consonanza dell'azione dei prefetti – nell'esercizio di fondamentali potestà pubblica – con l'indirizzo politico amministrativo espresso dal governo; al contrario, la logica del pubblico impiego privatizzato è informata al criterio della parità delle parti e dello scambio prestazione/controprestazione, relativamente insensibile rispetto a valutazione inerenti l'indirizzo politico amministrativo e la sfera dell'alta amministrazione (lo stesso può dirsi riguardo l'ampia discrezionalità del Governo per la movimentazione dei prefetti, rispetto ai vincoli per il trasferimento/variazione di incarico dei dirigenti contrattualizzati).

I due ordini di peculiarità – delle funzioni e dell'ordinamento – vanno di pari passo e sono intimamente legati.

Il mantenimento di uno status peculiare e separato della carriera prefettizia è altresì funzionale ad un altro tratto distintivo: le Prefetture- UTG (come le Ambasciate e i Consolati) non sono solo strumenti per l'esercizio delle specifiche competenze affidate al Dicastero dell'Interno ma anche terminali interministeriali, serventi l'attività dell'intero Governo, volti a sviluppare lo coordinamento e leale collaborazione.

## 3. Specialità delle funzioni e ordinamento in carriera

Il mantenimento per i prefettizi della veste di corpo professionale in regime di diritto pubblico, ordinato in **carriera unitaria**, cioè secondo una scala di qualifiche o gradi posti in progressione di merito e anzianità, assicura e rinnova il patrimonio di competenze ed

esperienze - insieme generaliste e approfondite - necessario per l'esercizio delle specifiche funzioni attribuite all'istituto prefettizio.

Diversamente che per la dirigenza contrattualizzata, la carriera prefettizia è stata strutturata come corpo dotato di risorse professionali sedimentate attraverso un processo di selezione interna.

Invero, il governo della complessità, che rappresenta il *proprium* delle funzioni attribuite, come confermato dalla ricognizione delle funzioni operata dal D.Lgs. n. 139/2000 (recante l'ordinamento della carriera), risulta possibile solo tramite l'attivazione, l'integrazione e lo sviluppo di reti interfunzionali ed interistituzionali e la gestione di articolati sistemi di analisi. A ciò si aggiunge una costante attenzione per l'area dell'intelligence, intesa come capacità di individuare l'intima costruzione, le dinamiche e l'evoluzione possibile dei fenomeni.

Tale peculiare responsabilità costituisce il fondamentale presupposto del riconoscimento della **dirigenzialità estesa**, propria di tutti i ruoli organizzativi svolti dai funzionari prefettizi. Essa presuppone una figura di funzionario "di governo", capace di affrontare sul territorio le criticità emergenti grazie all'esperienza maturata lungo uno specifico percorso di crescita.

Naturale conseguenza è la riaffermazione del principio della **esclusività dell'accesso dalla qualifica iniziale** - consigliere di prefettura - mediante l'iniziale procedura concorsuale pubblica, fatto salvo quanto previsto dall'ordinamento per la nomina a prefetto. Il d.p.r. n. 3/1957 continua a disporre che i posti di prefetto previsti in organico debbono essere coperti per almeno tre quinti dal personale della carriera prefettizia. Per i restanti due quinti, l'esecutivo conserva la facoltà di nominare esterni, nell'ambito della discrezionalità propria degli atti di alta amministrazione.

Il disegno tracciato dal D.Lgs. n. 139/2000 è così centrato sulla piena affermazione del principio (caratterizzante i grandi corpi burocratici) dell'unitarietà giuridica, economica e funzionale della carriera prefettizia. Intrinsecamente unitarietà è l'azione complessivamente svolta da tutto il personale prefettizio, pur nella graduazione dei livelli di responsabilità e degli ambiti di competenza correlati alla qualifica rivestita da ciascun funzionario.

Quanto al **carattere generalista** dei funzionari prefettizi, giova osservare che la pluralizzazione delle amministrazioni e l'azione degli specialisti lasciano scoperte funzioni indispensabili per gli apparati amministrativi. L'esistenza di più amministrazioni, che lavorano separatamente, innanzitutto rende problematica la circolazione delle informazioni che è tanto più necessaria in quanto, se le amministrazioni sono separate, i compiti si sovrappongono. In secondo luogo, la separatezza delle amministrazioni fa sorgere il bisogno di concentrazione, armonizzazione, indirizzo unitario, disegno operativo coordinato. In terzo luogo, gli organismi di gestione sono, di regola, troppo oberati dalle esigenze operative per poterne valutare gli effetti. In quarto luogo, nell'amministrazione multiorganizzativa, vi è un crescente bisogno delle funzioni di appoggio tecnico, di sostituzione e di arbitrato.

Tutti i profili cennati - che rappresentano la sostanza del generalismo - trovano tipicamente riscontro nel ruolo e nelle funzioni attribuite alla carriera prefettizia.