

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 MAGGIO 2015

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **DANILO TONINELLI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		(AP), del Sindacato nazionale autonomo dirigenti prefettizi (SNADIP CISAL), della Cisl prefetti (CISL FP):	
Toninelli Danilo, <i>Presidente</i>	3		
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 3098 GOVERNO, APPROVATO DAL SENATO, RECANTE DELEGHE AL GOVERNO IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE		Toninelli Danilo, <i>Presidente</i>	3, 9
Audizione di rappresentanti dell'Associazione sindacale dei funzionari prefettizi (SINPREF), dell'Associazione prefettizi		Bonomo Paolo, <i>Segretario nazionale della Cisl prefetti</i>	4
		Campogiani Raffaele, <i>Coordinatore nazionale del Sindacato nazionale autonomo dirigenti prefettizi</i>	7
		Carbone Ernesto (PD)	9
		Corona Antonio, <i>Presidente dell'Associazione prefettizi</i>	3, 9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: LNA; Per l'Italia-Centro Democratico: (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

	PAG.		PAG.
Palomba Claudio, <i>Presidente dell'Associazione sindacale dei funzionari prefettizi</i>	5	zione segretari comunali (LASEC) e del Movimento anticorruzione legalità (MAL):	
Audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali (UNSCP), dell'Associazione nazionale professionale dei segretari comunali e provinciali G.B. Vighenzi, della Libera associa-		Toninelli Danilo, <i>Presidente</i>	9, 12
		Gallucci Floriana, <i>Presidente del Movimento anticorruzione legalità</i>	9
		Ricciardi Alfredo, <i>Segretario nazionale dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali</i>	11

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DANILO TONINELLI

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione sindacale dei funzionari prefettizi (SINPREF), dell'Associazione prefettizi (AP), del Sindacato nazionale autonomo dirigenti prefettizi (SNADIP CISAL), della Cisl prefetti (CISL FP).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti dell'Associazione sindacale dei funzionari prefettizi (SINPREF), dell'Associazione prefettizi (AP), del Sindacato nazionale autonomo dirigenti prefettizi (SNADIP CISAL), della Cisl prefetti (CISL FP).

Vi informo che abbiamo dei tempi molto ristretti, quindi mi dispiace informarvi che, essendo in tanti, avrete solo 5 minuti a testa.

Do subito la parola al dottor Antonio Corona, presidente dell'Associazione prefettizi (AP).

ANTONIO CORONA, *Presidente dell'Associazione prefettizi*. Grazie, andrò direttamente al punto. Innanzitutto, vi rivolgo un particolare ringraziamento per l'occasione che ci è stata offerta.

I punti su quali intendo velocemente soffermarmi sono il ruolo unico e il famoso taglio delle prefetture.

Per quanto riguarda le prefetture, ovvero Uffici territoriali del Governo (UTG), ricordo che, nel 1997, con la legge Bassanini e con il cosiddetto « federalismo a Costituzione invariata », si immaginò un ufficio che fosse il diretto referente delle autonomie locali sul territorio. Invece, nella riforma attuale si parla di « Ufficio territoriale dello Stato » (UTS), ovvero di un unico punto di contatto tra amministrazione statale e cittadino.

Tuttavia, il problema è che sfugge la *vision* di questo disegno, cioè non si riesce a capire esattamente che cosa si vorrebbe immaginare con questo ufficio territoriale dello Stato. Infatti, in termini di competenze effettive sul territorio, l'amministrazione dello Stato è ridotta a ben poca cosa, specie se togliamo anche le amministrazioni non civili, cioè quelle militari e così via.

In realtà, il fulcro dell'amministrazione periferica dello Stato sul territorio è la prefettura, non l'ufficio territoriale del governo, in relazione ai poteri e alle funzioni che svolge direttamente il prefetto.

Aggiungo al riguardo che un ruolo unico può avere una logica nel momento in cui le funzioni e i compiti che vengono esercitati al suo interno siano fungibili. Basta vedere quali sono le competenze del prefetto (autorità provinciale di pubblica sicurezza, immigrazione, mediazioni sociali e così via) per renderci conto di quanto effettivamente non ci sia nessun nesso reale tra l'attività di una carriera come quella prefettizia e il ruolo, sicuramente importantissimo, svolto da altre amministrazioni dello Stato.

Passo rapidamente alla questione dei tagli. Vorrei ricordare che il problema di comprendere esattamente cosa si vuole dalle prefetture implica stabilire a che cosa servono. Se si pensa di poterle far diventare una sorta di agenzia di servizi, stiamo snaturando completamente il ruolo della prefettura. Se, invece, pensiamo a una prefettura che ancora oggi possa svolgere un ruolo effettivo e — se è consentito — di governo sul territorio, dobbiamo immaginare una prefettura che abbia una forte rappresentanza sul territorio perché, senza prossimità sul territorio, non c'è possibilità di svolgimento di alcune funzioni che si realizzano molto spesso proprio attraverso il rapporto tra istituzioni sul territorio.

Faccio un esempio di questi tempi. Sappiamo perfettamente cosa sta accadendo con il fenomeno dell'immigrazione, che è gestito essenzialmente dalle prefetture. Ci sono regioni e comuni che stanno dando una mano, ma sostanzialmente sono i prefetti che stanno gestendo l'accoglienza a terra.

Mi permetto un brevissimo accenno perché sorprende — lo dico perché sono prefetto di Lodi, quindi lo vivo sulla mia pelle — che di questa questione si stia parlando al Consiglio di sicurezza dell'ONU, a Bruxelles e si stia addirittura scavalcando il trattato di Dublino, ma qui in Italia non viene riconosciuta l'emergenza e i prefetti sono lasciati a gestire questa, che è un'autentica emergenza apocalittica, con strumenti ordinari.

Penso di non dover aggiungere molto altro, anche per non togliere spazio ai colleghi. Quindi, ricapitolando, se vogliamo delle prefetture che possano effettivamente svolgere il loro ruolo sul territorio siamo aperti a modifiche, ma l'unica cosa che si deve fare è non togliere la prossimità al territorio. Questo è essenziale.

Personalmente, ho una provincia di 62 comuni, tra l'altro anche piccoli (c'è un comune da 67 abitanti), ma il rapporto sul territorio, già con questo numero di comuni, non può essere svolto facilmente. Quindi, se parliamo di tagli, facciamo attenzione.

Permettetemi un altro breve accenno. In tre minuti è difficile dire tutto quello che si vorrebbe.

Guardando bene, le prefetture andranno diminuite in relazione, oltre che al territorio e quant'altro, anche a elementi variabili, come la presenza della criminalità.

Ora, le prefetture non sono reparti mobili che possono essere spostati da una parte all'altra del Paese in tre minuti; sono istituzioni stabili che fanno della loro stabilità sul territorio uno dei punti di forza.

Quando si dice che evitiamo di tagliare le prefetture rivierasche siciliane che stanno gestendo in prima battuta il fenomeno dell'immigrazione, dobbiamo sapere che oggi è l'immigrazione, ma domani potrebbe essere un'altra questione. Ogni volta chiudiamo e apriamo le prefetture a seconda delle esigenze? È evidente che la questione non può essere posta in questi termini.

Quindi, i temi sono i tagli, il ruolo unico e la specialità di questa carriera, che non è soltanto formale, stando alle caratteristiche che si accennavano prima.

Dico con molta franchezza che l'UTS, per come è immaginato, significherebbe soltanto la diluizione della prefettura in questo indeterminato ufficio. Se mi consentite, non per partigianeria, penso sia meglio lasciare la situazione come è oggi, con prefettura e ufficio del governo. Tra prefettura e ufficio territoriale dello Stato, ritengo che la prefettura, anche per un problema di identità, vada garantita.

PAOLO BONOMO, *Segretario nazionale Cisl prefetti*. Utilizzerò i pochi minuti riservandomi di presentare nelle prossime ore un documento scritto.

Stiamo parlando di un disegno di legge delega, quindi molti dei contenuti saranno declinati necessariamente con i successivi decreti delegati. Vorrei, però, fare brevi considerazioni e osservazioni su tre temi.

Il primo è quello della dirigenza pubblica, cioè l'articolo 9. Credo che, per come è scritto il testo del disegno di legge, si incrina un principio cardine della dirigenza pubblica, ossia la divisione delle funzioni e delle competenze tra il livello politico, che

ha la funzione di controllo, di indirizzo e di coordinamento, e quello gestionale proprio della dirigenza stessa.

Per come sono declinati gli articoli e i commi, credo non si apprezzi minimamente l'istituzione di un ruolo unico, non tenendo conto delle competenze e delle specificità dei vari contratti. La dirigenza è suddivisa in vari comparti contrattuali, ciascuno dei quali ha proprie caratteristiche e criteri di riferimento. La norma, così come è scritta, fissa il principio dell'istituzione del ruolo unico senza vincolare, fissare e individuare alcuni criteri di massima per la scrittura del decreto legislativo.

La conseguenza che paventiamo, se viene approvato questo testo così com'è, è che si potrà fare un ricorso eccessivo alla dirigenza fiduciaria. Questo concetto è stato già introdotto nell'ordinamento, soprattutto per ciò che riguarda gli uffici di diretta collaborazione dei vertici politici degli enti e delle amministrazioni. Tuttavia, riteniamo che introdurre questa dirigenza cosiddetta « fiduciaria », senza definire e individuare che si può fare ricorso a essa in assenza di specifiche competenze e professionalità presenti nelle varie amministrazioni, possa essere pericoloso per l'ordinamento.

L'altro tema è quello dell'accesso alla dirigenza. Non capiamo bene il doppio canale di accesso: uno attraverso la strada del corso-concorso; l'altro attraverso una procedura concorsuale a tempo determinato. Ecco, credo che sia opportuno mettere dei paletti anche su questo tema per individuare quando si può utilizzare l'uno o l'altro.

Vi pongo una questione specifica. I senatori, nell'approvare il disegno di legge, hanno riconosciuto la particolarità della dirigenza che opera in alcune amministrazioni — mi riferisco alla carriera diplomatica, che concorre a rappresentare lo Stato all'estero — con un emendamento specifico che esclude, appunto, la carriera diplomatica dall'introduzione del ruolo unico. Abbiamo avuto un incontro con il Ministro dell'interno che ha assunto l'impegno di lavorare ai fini della presentazione di un analogo emendamento in sede di discus-

sione e approvazione del disegno di legge alla Camera, per cui vi chiediamo di valutare con attenzione la possibilità di escludere dal ruolo unico anche la carriera prefettizia.

Molto brevemente, sulle prefetture, credo che il disegno di legge ipotizzi una riorganizzazione complessiva della presenza dello Stato sul territorio, ma presenti un neo in particolare. Infatti, la riorganizzazione dello Stato sul territorio attraverso la costituzione degli UTS deve essere fatta in riduzione, anche in relazione alla « legge Delrio » sul riordino delle province.

Noi riteniamo che non sia opportuno prevedere l'attuale presenza delle prefetture, una per provincia, anche perché l'ente provincia non ci sarà più. Crediamo, però, che dire pregiudizialmente che gli UTS si dovranno configurare sul territorio attraverso una riduzione significhi fare una scelta sbagliata, ovvero decidere che lo Stato si ritira dal territorio, con tutti gli effetti, anche sull'economia locale, che questo comporta.

L'ultimo cenno è all'articolo 7, lettera a), che non riguarda la carriera prefettizia in senso stretto, ma si riferisce alla riorganizzazione delle forze dell'ordine. Ecco, invece di parlare in modo sistematico di riduzioni e tagli, sosteniamo che sia possibile operare una vera razionalizzazione delle forze dell'ordine, aggiungendo ai criteri che il Senato ha approvato nel disegno di legge un divieto da parte dell'amministrazione ad autorizzare personale delle forze dell'ordine in compiti esclusivamente amministrativi. Questo potrebbe aumentare la produttività degli uffici e liberare maggiori risorse delle forze dell'ordine per la tutela della sicurezza dei cittadini sul territorio.

CLAUDIO PALOMBA, *Presidente dell'Associazione sindacale dei funzionari prefettizi*. Ringrazio la Commissione, il Ministro e il sottosegretario per l'opportunità di discutere del disegno di legge che tocca direttamente — in particolare negli articoli 7 e 9 — la carriera prefettizia e l'ordinamento del Ministero dell'interno.

Stamattina abbiamo depositato un documento che, ovviamente, lasciamo agli atti

della Commissione e che attiene, in particolare, a questi punti.

Vista la ristrettezza dei tempi, andrò per *flash*. Parto da una considerazione di carattere generale. Ritengo che l'articolo 9, laddove scinde i tre ruoli unici, soprattutto per quanto riguarda i ruoli della dirigenza regionale, presenti aspetti che necessitano di una riflessione.

Nella relazione illustrativa del provvedimento viene richiamata una sentenza della Corte costituzionale, la n. 2 del 2004, affermandosi che si giustifica questo intervento poiché all'epoca la disciplina contrattuale vincolava anche le regioni. Il dubbio, però, è se si può legiferare anche per quanto riguarda l'organizzazione e l'assetto delle regioni. Ecco, questo lo lascio alla considerazione della Commissione e ovviamente del Governo.

I colleghi hanno già anticipato alcune considerazioni. Per noi, il concetto di ruolo unico si lega alla sua estensione alle carriere speciali. Al di là dell'emendamento che è stato introdotto per la carriera diplomatica, il mantenimento dello *status* pubblico di alcune categorie che è stato introdotto con il decreto legislativo n. 29 del 1993 riconosceva in relazione alla specificità delle funzioni la pubblicizzazione del rapporto per magistrati, diplomatici, prefettizi e così via. Peraltro, ha tenuto al vaglio costituzionale, a fronte di numerosi ricorsi da parte della dirigenza contrattualizzata, unicamente per la specificità delle funzioni.

Il collega enunciava la sicurezza, la protezione civile, la difesa civile, lo scioglimento degli enti locali. Ecco, queste possono essere funzioni che improvvisamente vengono attribuite a un dirigente terzo?

In sostanza, il concetto di ruolo unico cozza proprio con il concetto di carriera perché l'individuazione di un'unica qualifica non accede, appunto, al concetto di carriera. Per carriera si progredisce man mano e ci si sviluppa. Il concetto di ruolo unico è orizzontale, mentre le carriere hanno una loro verticalizzazione che porta ai livelli apicali dopo alcune esperienze.

Lego questo aspetto anche al mantenimento della legge n. 121 del 1981. Oggi, il

prefetto, in base alla legge n. 121 del 1981 sull'ordinamento della pubblica sicurezza, coordina sul territorio le forze di polizia, quindi questore e comandanti dell'Arma, anche con il sindaco e con il presidente della provincia. È ipotizzabile che una funzione di questo tipo venga svolta da un soggetto terzo? Ecco, per noi non lo è assolutamente, perché si tratta di dare a un altro soggetto l'attribuzione dell'autorità tecnica che è data al questore o anche al sindaco.

Poc'anzi si faceva riferimento al fenomeno dell'immigrazione. Ebbene, immaginate il fenomeno dell'immigrazione gestito politicamente sui territori e non da una figura terza.

Insomma, notiamo una formula piuttosto generica quando si parla di individuazione delle competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica, fermo restando quanto previsto dalla legge n. 121 del 1981. A questo proposito chiediamo – non come rappresentanti di una categoria, ma come portatori di un'esperienza sui territori – il mantenimento della *governance* della sicurezza. In un momento delicato come questo, è l'obiettivo primario che chiunque amministra dovrebbe garantire.

Pertanto, chiediamo con forza che venga garantito il mantenimento della legge n. 121 del 1981. Peraltro, questa funzione non può essere svolta da terzi, se considerate che, nel momento in cui gli stessi Carabinieri sono diventati quarta forza armata, diventa difficile il coordinamento delle forze di polizia anche per chi ha una specificità di funzioni e una progressione costruita nel tempo.

Al di là dell'emendamento che è stato proposto, riteniamo che probabilmente il concetto di ruolo unico non si sposi con il concetto di carriera speciale. Possiamo fare tutti gli accorgimenti possibili, ma ruolo unico e carriera, intesa come tale e rispondente ai principi dell'articolo 97 della Costituzione, sono due cose diverse.

Concludo venendo al discorso della riduzione delle prefetture e all'Ufficio territoriale dello Stato. Ben venga la maggiore attribuzione, tanto più che le prefetture diventano unico punto di riferimento per i

cittadini, come Ufficio territoriale dello Stato. Tuttavia, al di là del discorso della legge n. 121 del 1981, l'UTG è fallito sia perché mancava, in primo luogo, la volontà politica di alcune amministrazioni, sia perché lo Stato sul territorio ormai presenta pochissime realtà, sia perché anche in questo caso si cade nell'altro vizio che è dato dalla concessione di un mero potere di coordinamento, là dove, invece, si attribuisce la responsabilità dei servizi verso i cittadini al prefetto. Responsabilità e coordinamento non si legano. Penso che alla responsabilità debba corrispondere una sovraordinazione funzionale di chi ha la responsabilità stessa, altrimenti il sistema non funziona.

La proposta è, quindi, quella di riconoscere non un mero coordinamento, ma una sovraordinazione funzionale.

Vengo, infine, all'ipotesi della riduzione. La sicurezza e le funzioni che ho elencato prima si svolgono vicino ai cittadini. Più si allontana il tema della sicurezza dal territorio, più i dati che riscontreremo saranno negativi. Ovviamente, non siamo contrari a una riduzione della presenza dello Stato sul territorio, ma non deve essere una decimazione perché questo porterebbe a estreme difficoltà di governo della sicurezza sul territorio.

RAFFAELE CAMPOGIANI, *Coordinatore nazionale del Sindacato nazionale autonomo dirigenti prefettizi*. Signor presidente, onorevole Ministro Madia, sottosegretario Rughetti, vi ringrazio per questo incontro.

Vi porto il saluto dello SNADIP e dei numerosi colleghi che aderiscono a questa associazione, che rappresenta ormai, dopo anni dal conseguimento della rappresentatività sindacale, circa la metà della carriera prefettizia, mai come in questo periodo attenta al possibile evolversi dell'ordinamento delle pubbliche amministrazioni, di cui vuole rappresentare e interpretare fedelmente la parte meno burocratica, più moderna e necessariamente aperta al confronto, non solo per il perseguimento, ma anche per il conseguimento di risultati concreti, a vantaggio dell'intera comunità statale della Repubblica.

Dati i tempi assegnati molto ristretti, cercherò di essere il più sintetico possibile.

Possiamo dire che i prefettizi hanno il compito di trovare soluzioni al servizio del cittadino e del territorio. Se questo è il ruolo del personale della carriera prefettizia, che solo in parte si risolve in adempimento di funzioni amministrative tipiche e nominate, ma che è fundamentalmente di natura politica (nel senso etimologico del termine che attiene alla *polis*), è evidente che la specialità della carriera prefettizia li rende radicalmente diversi dall'ampio *genus* della dirigenza pubblica, nel quale, dunque, non dovrebbero essere ricondotti.

Fatta questa premessa, entro nello specifico della discussione del disegno di legge delega in esame. In particolare, la prima questione, che sta particolarmente a cuore a tutta la carriera prefettizia, riguarda l'articolo 9, comma 1, lettera *b*), numero 2, laddove si prevede attualmente l'eventuale confluenza nel ruolo unico della dirigenza statale del personale appartenente alle carriere speciali, ad esclusione della carriera diplomatica.

Per lo SNADIP non appare affatto condivisibile la previsione fra i criteri di delega anche solo dell'eventualità di questa confluenza del personale della carriera prefettizia nell'istituendo ruolo unico dei dirigenti statali.

La carriera prefettizia, infatti, al pari di quella diplomatica, essendo a ordinamento speciale, è sottratta alla privatizzazione ed è disciplinata, da ultimo, dal decreto legislativo n. 139 del 2000.

Il mantenimento di un ordinamento speciale per la carriera prefettizia è, infatti, strettamente correlato al ruolo e alle funzioni, come ho cercato di spiegare prima.

Appare indispensabile, pertanto, un emendamento integrativo alle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1, lettera *b*), per eliminare anche per il personale della carriera prefettizia, così come è già avvenuto al Senato per la carriera diplomatica, anche soltanto l'ipotesi dell'eventuale confluenza nel ruolo unico della dirigenza. In questo senso, il Ministro dell'interno ha avuto delle intese anche in sede governativa perché questa previsione espressa per il

personale della carriera prefettizia possa avvenire in tempi brevissimi anche alla Camera.

Il secondo punto che sta particolarmente a cuore alla nostra organizzazione sindacale riguarda l'articolo 7, perché tra i criteri di delega è prevista la riduzione del numero delle prefetture.

Su questo argomento vogliamo sfatare immediatamente quella che appare un'illusione ragionieristica. Da un'eventuale riduzione del numero delle prefetture non deriverebbero riduzioni di spese, né tantomeno successivi risparmi. Viceversa, la permanenza di una presenza capillare delle prefetture UTG, oltre ad assicurare una omogeneità organizzativa con gli uffici delle forze di polizia e con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, consente di proseguire le attività nel settore dell'applicazione delle sanzioni amministrative e pecuniarie, nei settori delle violazioni al Codice della strada, degli assegni bancari e di altre disposizioni previste da leggi speciali, garantendo l'accertamento e il recupero di somme rilevanti per l'erario, sufficienti da sole ad assicurare un bilancio in attivo fra le componenti costi e ricavi connesse alle attività svolte dalle prefetture.

Questo ragionamento si può fare in un'ottica meramente ragionieristica, come se la carriera prefettizia fosse un *corpore vili*. La carriera prefettizia, però, non è un *corpore vili*, ma un apparato periferico dell'amministrazione civile dell'Interno che produce ogni giorno un valore aggiunto, che non è quantificabile agevolmente in termini puramente monetari, essendo connesso allo svolgimento in ambito provinciale delle funzioni dei prefetti, dei viceprefetti, dei viceprefetti aggiunti e del personale contrattualizzato, tese al mantenimento di condizioni ottimali di ordine e sicurezza pubblica, tutela della pubblica e privata incolumità e per assicurare la leale collaborazione fra gli uffici periferici dello Stato e le pubbliche amministrazioni in ambito locale.

Dopo anni ormai lunghi di blocco quasi totale del *turnover* del pubblico impiego, che ha colpito in maniera decisamente rilevante soltanto l'amministrazione dell'In-

terno, mentre il comparto sicurezza e il personale del Corpo nazionale vigili del fuoco ne sono rimasti esclusi, il costo complessivo dell'intera struttura — stiamo parlando di circa 160 prefetti, 650 viceprefetti, 363 vice prefetti aggiunti, circa 20.000 dipendenti del personale contrattualizzato — può essere quantificato in circa 470 milioni di euro lordi annui, con un onore medio per ciascun dipendente di quelli utilizzati in ambito periferico pari a circa 40.000 euro annui lordi, inferiore al costo di tutte le altre amministrazioni statali.

Se poi si considera che più dell'80 per cento di questi costi sono costi di personale e che le spese residuali riferite ad acquisti di beni, di forniture e di servizi per locazioni hanno un costo complessivo molto limitato, pari a circa 90 milioni di euro, ciò significa che per mantenere una prefettura il costo è pari a circa 850.000 euro per quelle più grandi e 500.000 per quelle più piccole, che il Governo vorrebbe ridurre.

Oltre a queste considerazioni di carattere finanziario, il testo del provvedimento appare condizionato anche da un equivoco di fondo, che consiste nel considerare le prefetture UTG come uffici slegati e avulsi dal comparto sicurezza, mentre il prefetto riveste il ruolo di autorità provinciale di pubblica sicurezza, di protezione civile e allo stesso modo il personale tutto della carriera prefettizia, con le qualifiche di viceprefetto e viceprefetto aggiunto, svolge decisive funzioni negli specifici settori del comparto sicurezza e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Concludo ricordando che la stessa legge delega richiama, alla lettera *d*) dell'articolo 7, l'individuazione di competenze in materia di ordine e di sicurezza pubblica nell'ambito dell'Ufficio territoriale dello Stato, fermo restando quanto previsto dalla legge 1 aprile 1981, n. 121.

Gli stessi uffici della Camera, nella scheda di lettura che è stata predisposta, hanno evidenziato come, stante l'attuale formulazione del criterio di delega e alla luce dell'ampiezza e della complessità delle funzioni di polizia, parrebbe suscettibile di un approfondimento la possibilità di individuare con maggiore determinatezza le

linee direttrici cui il Governo è chiamato ad attenersi in sede di delega.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ERNESTO CARBONE. Ringrazio tutti gli auditi. La mia è una richiesta di chiarimento rivolta al dottor Corona. Comprendo lo sforzo di alcune prefetture, soprattutto quelle più impegnate, per quanto riguarda l'immigrazione, tuttavia, dire che solamente l'ONU si occupa di immigrazione non è una cosa del tutto esatta.

Le ricordo il raddoppio delle Commissioni di valutazione con il decreto Stadi, il nuovo sistema SPRAR dal 10 luglio 2014, con il coordinamento delle regioni e, infine, l'ultima battaglia europea gestita dal nostro Paese per il superamento di Dublino I e Dublino II per introdurre le quote di accoglienza in Europa.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Corona per una breve replica.

ANTONIO CORONA, *Presidente dell'Associazione prefettizi (AP)*. Non ho detto questo. Proprio in forza dello sforzo che sta facendo il Governo, per il quale mi complimento, dico che, mentre stiamo ponendo questo tema come un'emergenza, all'interno del nostro Paese non abbiamo strumenti, se non quelli ordinari. In sostanza, siamo affrontando un'emergenza con strumenti ordinari.

Voglio essere molto chiaro su questo. Siamo costretti — lo dico con estrema franchezza — ad andare in giro con il cappello in mano per riuscire a sistemare migliaia e migliaia di persone.

È cronaca di tutti i giorni quello che sta avvenendo, con il grido di dolore — se mi è consentito, lo dico con retorica — che viene dalle prefetture che si vedono le porte sbattute in faccia, nonostante gli accordi fatti a livello nazionale. Questo è il punto. Dopodiché, mi auguro — lo dico da cittadino, oltre che da prefettizio — che il Governo abbia il massimo del successo nella splendida operazione che sta conducendo a

livello internazionale. Spero, però, che altrettanta attenzione sia rivolta alle prefetture all'interno del territorio nazionale.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli auditi che invito a consegnare, se possibile, una memoria presso questa Commissione. Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali (UNSCP), dell'Associazione nazionale professionale dei segretari comunali e provinciali G.B. Vighenzi, della Libera associazione segretari comunali (LASEC) e del Movimento anticorruzione legalità (MAL).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale professionale dei segretari comunali e provinciali G.B. Vighenzi, della Libera associazione segretari comunali (LASEC), del Movimento anticorruzione legalità (MAL) e dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali (UNSCP), in relazione all'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge C 3098 Governo, approvato dal Senato, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Chiedo anticipatamente scusa per i tempi ristretti, ma l'Aula riprende tra circa 10 minuti.

Ringrazio gli ospiti della loro presenza e do loro la parola, a cominciare dalla rappresentante del Movimento anticorruzione e legalità, Floriana Gallucci, che parlerà anche a nome dell'Associazione nazionale professionale dei segretari comunali e provinciali G.B. Vighenzi e della Libera associazione segretari comunali.

FLORIANA GALLUCCI, *Presidente del Movimento anticorruzione legalità*. Signor presidente, onorevoli commissari, ringraziamo la Commissione per averci dato modo di dire la nostra, senza mediazione, non certo per una difesa corporativa di categoria, ma per esprimere le nostre preoccupazioni per la tenuta del sistema complessivo della autonomie locali.

I segretari comunali sono da 150 anni un organo baricentrico nel funzionamento degli enti locali, superando concorsi dedicati a renderli professionisti specializzati nelle autonomie. Questa profonda conoscenza del mondo delle autonomie ci impone il dovere di segnalare le criticità della preannunciata abolizione della figura dei segretari comunali e dello smantellamento di un sistema che, dalla Sicilia alla Val d'Aosta, incardina determinate funzioni in un unico organo terzo.

Oggi, le associazioni intendono rappresentare alla Commissione l'aperto dissenso di centinaia di segretari comunali per l'abolizione della propria figura, che oggi è sfociato in un'iniziativa simbolica di restituzione dei decreti di nomina dei responsabili dell'anticorruzione. Non si intende, però, con ciò contrastare i progetti riformatori del Governo, ma evidenziare questa incredibile e contraddittoria situazione che vede i segretari comunali in prima fila nella tutela della legalità.

L'articolo 9, comma 1, del disegno di legge appare in contrasto con due obiettivi dichiarati: il rafforzamento della meritocrazia e l'indipendenza della dirigenza. Tutto questo appare veramente incomprensibile perché l'abrogazione del segretario comunale è un profilo che non rientra nel contesto generale del progetto di riforma delle autonomie costituzionali.

Le testimonianze di numerose sezioni regionali dell'ANCI — consegniamo alla Presidenza un *dossier* nel quale sono raccolti una serie di documenti — dimostrano che siamo quelli che si sono messi a dirimere i complessi procedimenti che la legislazione prescrive.

Allo stesso modo, lo stesso Raffaele Cantone in più di una sede, autorevoli magistrati inquirenti, professori universitari e anche magistrati della Corte dei conti hanno espresso perplessità sull'abolizione della figura, che rappresenta un punto di equilibrio tra l'esigenza di consentire al vertice politico degli enti locali di perseguire i propri obiettivi e la necessità di assicurare la presenza di un organo terzo di garanzia della legalità degli enti locali.

Un dato da sfatare riguarda l'affermazione secondo cui i segretari comunali diventano di diritto dirigenti apicali. Questo non è possibile perché il dirigente apicale di fatto non esiste. Trascorso un periodo massimo di 3 anni questi compiti potranno essere conferiti — come dice la norma — a qualsiasi dirigente di ruolo o addirittura esternamente, a soggetti non appartenenti alla dirigenza reclutati con l'articolo 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Ciò non garantirebbe, però, il ruolo di terzietà della figura. Come tutto l'impianto si concili con la Carta costituzionale, in particolare con l'articolo 97, è da vedere e da chiarire. Non passerà molto tempo per sentire l'autorevole posizione del massimo giudice delle leggi. Sarebbe, pertanto, auspicabile da parte di questa Commissione una verifica della legittimità costituzionale dell'intero impianto riformatore, che stride con l'applicazione del principio di legalità *ex* articolo 97 della Costituzione.

La Corte, come voi sicuramente ricorderete, si è dimostrata e tuttora si dimostra costantemente contraria alla temporaneità degli incarichi dirigenziali e all'adozione di una disciplina foriera di incertezza.

Per tutto questo, la proposta che le associazioni rivolgono oggi alla pregiata Commissione è lo stralcio della disposizione contenuta all'articolo 9, comma 1, lettera *b*), n. 4.

Le associazioni ritengono necessario, inoltre, chiarire le principali criticità contenute nell'articolo 9.

Vi elenco solo le prime e più rilevanti, ovvero la mancata previsione di uno specifico percorso formativo e la selezione per l'assegnazione degli incarichi della dirigenza apicale, con evidente svilimento della professionalità; la mancata previsione di una specifica disciplina che consente in via transitoria la mobilità verso i ruoli di dirigenza; l'attribuzione di funzioni apicali indistintamente a tutta la dirigenza interessata dall'articolo 9, quindi a quella dello Stato, delle regioni e degli enti locali, ma anche a quella fuori ruolo, che non garan-

tisce il ruolo di terzietà e imparzialità della figura.

ALFREDO RICCIARDI, *Segretario nazionale dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali*. Grazie, presidente. Ringrazio la Commissione e i rappresentanti del Governo presenti. L'Unione dei segretari non può essere d'accordo con la scelta di abolizione della figura. Questa è una premessa rilevante. Tuttavia, dobbiamo fare i conti con una riforma complessiva di sistema che mette in discussione l'impostazione tradizionale dell'organizzazione dell'intera dirigenza pubblica.

In questo contesto, riteniamo un passo importante quello svolto nel corso dell'esame al Senato attraverso il lavoro della Commissione, insieme con il Governo, perché rispetto alla proposta iniziale si riconosce la necessità di una funzione obbligatoria, in tutti gli enti locali, di attuazione del programma, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità e la si definisce, correttamente, come funzione di direzione apicale, prevedendo che tutti gli enti locali debbano avere, appunto, un dirigente apicale.

Nel breve tempo che ho a disposizione, vorrei fare uno sforzo di approfondimento nell'interesse non della tutela dei segretari o dei futuri ex segretari, ma del raggiungimento dell'obiettivo di fondo di questa riforma, che è avere dirigenti più competenti e maggiormente in grado di accompagnare le istituzioni nell'attuazione dei loro programmi politici.

Il tema è quello del modo in cui si individua un bacino professionale, stando all'interno dei ruoli nazionali. Infatti, la scelta è quella di individuare tre grandi ruoli nazionali, ma addirittura, a monte, quella di dire che abbiamo i dirigenti della Repubblica con la piena mobilità fra i ruoli.

Tuttavia, se abbiamo recuperato e definito obbligatoria e tipizzata quella funzione in tutti gli enti di attuazione del programma, coordinamento dell'attività e controllo della legalità, essa richiede una competenza anche particolarmente deli-

cata perché è definita come funzione apicale.

Qui aggiungo che andrebbe precisato che il ruolo di riferimento è quello degli enti locali, perché la scelta iniziale è «attribuzione alla dirigenza di cui al presente articolo», ma non ci sembra coerente perché, fermo che tutti i ruoli sono in qualche misura fungibili, per le tipologie di incarico esiste un ruolo stabile di riferimento.

A nostro avviso, bisogna puntare sul concetto di profilo professionale, che è già presente nel disegno di legge e che delinea anche un percorso professionale. Il disegno di legge dice che dovrà esistere una banca dati in funzione pubblica nella quale vengono inserite, per ciascun dirigente, un *curriculum* e un profilo professionale.

Allora, quello della direzione apicale, definito così dal disegno di legge, è un profilo professionale? A nostro avviso sì, ed è l'unica funzione dirigenziale tipizzata dal disegno di legge.

A questo punto, è coerente ritenere che, sia pure nell'ambito di un ruolo ampio di riferimento, occorra garantire meccanismi che all'interno di quel ruolo consentono di dire che a chiamare a svolgere quella funzione di dirigente apicale si individua il dirigente che ha le competenze professionali giuste, immaginando anche adeguati percorsi di carriera.

Pertanto, questo è un tema di interesse complessivo. Per esempio, se il comune di Terni ha bisogno di un nuovo dirigente dell'area tecnica potrà mai chiamare quello che al comune dell'Aquila dirigeva la ragioneria? È vero che il Governo dice che non abbiamo bisogno di specialisti, ma di *manager*. Ciò è comprensibile, ma al tempo stesso è necessaria una competenza di fondo affinché questo dirigente possa governare effettivamente la macchina, altrimenti ne rimane ostaggio.

Per concludere, il tema è riuscire a far sì che si possa creare una dirigenza complessiva, al cui interno si articolano le professionalità che sono in grado di soddisfare le diverse funzioni, tra le quali è stata correttamente individuata dal Senato la

funzione di direzione apicale degli enti locali.

Ci riserviamo di consegnare un'adeguata documentazione, facendo, peraltro, rinvio a quella già consegnata al Senato. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringraziamo tutti gli auditi, che invitiamo a consegnare delle memorie, scusandoci di nuovo per i tempi

molto ristretti. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.45.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 16 gennaio 2017*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



17STC0020810