



LA PROPOSTA DI “ADINTERNO” PER LO SVILUPPO DELLA CARRIERA DELLA DIRIGENZA DELL’AREA 1 DEL MINISTERO DELL’INTERNO

**(IPOTESI DI INCREMENTO DELLA DOTAZIONE ORGANICA DELLA DIRIGENZA
GENERALE DI PRIMA FASCIA CON INVARIANZA DELLA SPESA)**

GENNAIO 2011

Premessa

L'associazione dei Dirigenti dell'AREA 1 del Ministero dell'Interno, ha già fatto presente in diverse occasioni, ed anche con documenti ufficiali, la necessità, per un'amministrazione moderna ed efficace, di una razionalizzazione e riorganizzazione della dirigenza dell'Area 1 quale componente ordinamentale presente nel ministero dell'interno insieme alle altre figure dirigenziali appartenenti ad altri ordinamenti professionali con le loro tipicità e le loro funzioni.

Infatti la Dirigenza dell'Area 1 del Ministero dell'Interno in quest'ultimo decennio si è notevolmente trasformata: un nuovo regime giuridico, un diverso percorso di carriera non più strettamente legato all'anzianità, la presenza di professionalità con titoli di studio sia economici che giuridici tutti di livello universitario.

In buona sostanza una Dirigenza che è capace di managerialità, di orientare la propria attività al conseguimento del risultato (c.d. "tensione al risultato") e quindi di contribuire sempre più al perseguimento delle missioni istituzionali attribuite al Ministero dell'Interno.

Occorre innanzitutto considerare che l'ultima riorganizzazione del Ministero dell'Interno risale ormai al 1999 con l'emanazione del D.lgs n. 300 del 30 luglio 1999 che con il successivo D.P.R. n. 398 del 7 settembre 2001 ha modificato la precedente organizzazione amministrativa articolata secondo il modello delle Direzioni Generali assumendo la struttura Dipartimentale.

A distanza di più di un decennio occorre quindi riorganizzare la funzione della Dirigenza dell'Area 1 non più adatta a rispecchiare le esigenze dei tempi e in relazione al nuovo panorama legislativo che ha impattato profondamente sul ruolo e sulle funzioni delle pubbliche amministrazioni.

Ci si riferisce in particolare alla riforma prevista dal D.lgs 150/2009 che detta regole sulla programmazione, la trasparenza, il controllo, la premialità, la contrattazione collettiva, la dirigenza e le sanzioni disciplinari oltre a norme sulla valutazione della Dirigenza dell'Area 1 e del restante personale contrattualizzato escludendo da tale valutazione tutto il personale che soggiace ancora al regime pubblicistico tra cui i dirigenti, tutti, della carriera prefettizia.

In particolare il D.lgs 150/90 se da un lato tende a rafforzare il profilo di autonomia decisionale del dirigente pubblico dall'altro introduce significativi elementi di valutazione del merito, sia per la dirigenza che per il personale delle qualifiche funzionali, che finiscono per incidere inevitabilmente anche sugli aspetti retributivi.

Occorre poi ricordare la recente Legge 30 luglio 2010 n. 122, di conversione del Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78 recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” che ha disposto la soppressione dell’Agenzia Autonoma per la Gestione dell’Albo dei Segretari Comunali e Provinciali e il trasferimento delle relative funzioni e personale al Ministero dell’interno. Si tratta quindi di nuove ed importanti funzioni che vengono riconnesse al Ministero dell’Interno e che richiedono adeguate competenze in termini gestionali e manageriali.

Infine va ricordata la legge n. 42 del 5 maggio 2009 sul federalismo fiscale che, anche se non in maniera esplicita, ripropone il ruolo fondamentale delle prefetture quali presidi dell’ordinamento statale tesi a garantire che effettivamente tutti i cittadini abbiano accesso a diritti costituzionalmente garantiti. Sempre in questo contesto ed in un ottica di snellimento delle presenza centrale sul territorio, potrebbe ritrovare vigore il progetto dell’ufficio territoriale di governo che prevede l’accorpamento degli uffici statali presenti sul territorio.

Questi ed altri motivi ci portano a rappresentare la necessità di una riorganizzazione del nostro ruolo soprattutto per quanto riguarda struttura della dotazione organica, la denominazione degli uffici, i compiti e le funzioni da attribuire ai dirigenti dell’Area 1.

Con questo elaborato si vuole presentare una proposta riorganizzativa tesa alla razionalizzazione della funzioni e conseguentemente della dotazione organica dei dirigenti dell’Area 1, prevedendo un indispensabile incremento dei posti di dirigente di I fascia.

Occorrerà, inoltre, tramite il coinvolgimento delle Direzioni Centrali competenti, rivedere denominazioni e funzioni contenute nelle attuali declaratorie inerenti i posti di funzioni dei dirigenti dell’Area 1.

Resta inteso che si è ben consapevoli della attuale situazione economica del paese e dell’impossibilità, almeno per il breve futuro, di prevedere nuove ampliamenti delle dotazioni organiche che comportino aggravii di spesa.

In tale ottica la proposta che segue presenta, sul fondamento normativo dell’art. 74 della legge n. 133 del 6 agosto 2008, l’invarianza della spesa, da attuare attraverso la contestuale riduzione della dotazione organica dei dirigenti di II fascia.

IL PRESIDENTE

Proposta di incremento della dotazione organica dei dirigenti di I fascia dell'area 1 del Ministero dell'Interno.

1. PREFETTURE-UTG

Dirigente Generale di I fascia nelle prefetture di Roma, Milano, Napoli e Palermo

Direzione Territoriale Metropolitana della Prefettura-UTG di Roma, di Milano, di Napoli e di Palermo.

Si tratta in buona sostanza , in vista soprattutto del federalismo fiscale, di rafforzare la presenza del Prefetto e della Prefettura sul territorio per far si , anche nell'ottica del federalismo fiscale, che siano garantiti a tutti i cittadini quei diritti essenziali costituzionalmente garantiti.

In particolare, il dirigente generale (di I fascia) della Direzione Territoriale Metropolitana della Prefettura, oltre a garantire il necessario coordinamento delle aree già presenti (attualmente impropriamente chiamati servizi) nelle prefetture, sarebbe investito di nuove ed importanti funzioni tali da rafforzare le prerogative sul territorio.

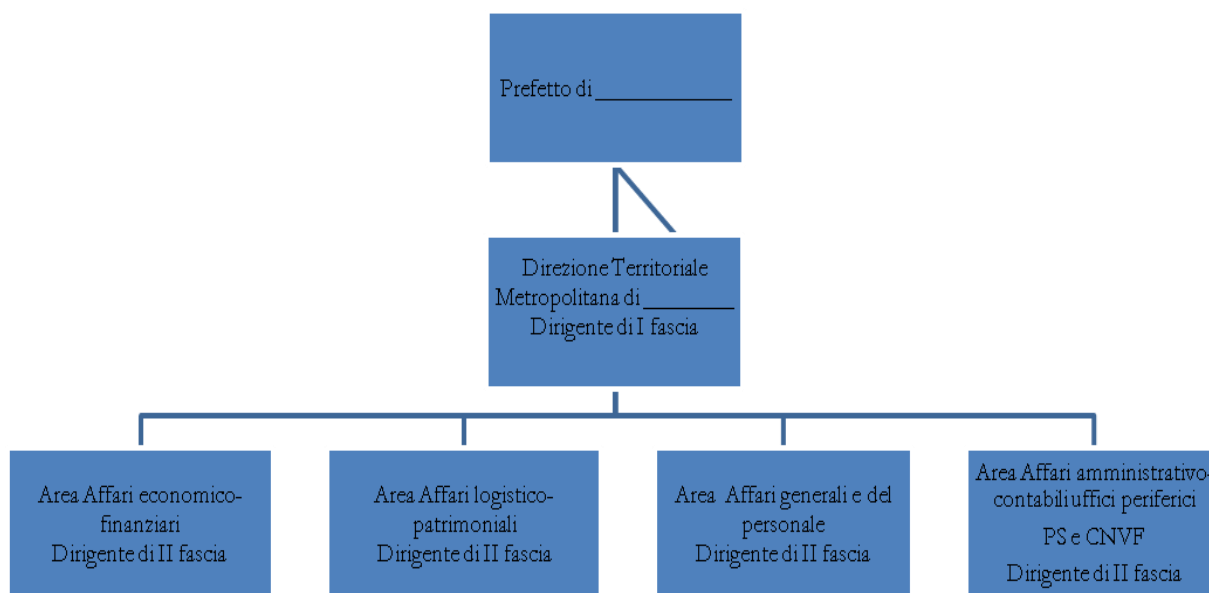
Il dirigente di I fascia, con incarico affidatogli dal prefetto di prima classe ai sensi dell'art. 19 del D.lgs 165/2001, attraverso le Aree già presenti nelle prefetture e con un ufficio di staff di natura non dirigenziale si dovrebbe occupare oltre che delle competenze già previste dalle attuali declaratorie anche di una serie di nuove e qualificanti competenze. Sarebbe infatti componente di diritto dell'osservatorio sul credito, farebbe analisi e valutazioni economico finanziarie delle realtà locali per verificare che sul territorio siano garantiti quei livelli essenziali dei diritti costituzionalmente sanciti.

La Direzione si articolerebbe in quattro aree, quella economico-finanziaria (corrispondente all'attuale servizio contabilità e gestione finanziaria), quella relativa ai contratti (attualmente Amministrazione, servizi generali ed attività contrattuale), quella dell'informatica e del personale e quella dell'ufficio relativo agli affari amministrativi e contabili della questura.

In particolare l'area contratti, sotto l'egida del dirigente di I fascia e dell'ufficio di staff funzionerebbe da stazione unica appaltante per quelle realtà locali a forte insediamento della

criminalità organizzata, nonché nelle altre realtà, a seguito di apposite convenzioni da sottoscrivere con gli enti territoriali presenti nella realtà regionale o interregionale. Funzionerebbe inoltre da stazione appaltante a seguito di richiesta delle altre prefetture presenti sul territorio regionale.

Figura 1: Organigramma della Direzione Territoriale Metropolitana, nell'ambito delle Prefetture di Roma, Milano, Napoli e Palermo



Ferma restando la struttura organizzativa illustrata nella figura 1, non possono sottacersi, in aggiunta alle già codificate attività istituzionali, tutta una serie di funzioni riconducibili alle diverse missioni svolte sul territorio dalle diverse articolazioni del Ministero dell'Interno, che danno contezza di un ineludibile dato di fatto: l'indifferibile esigenza di prevedere una struttura di livello dirigenziale generale nelle prefetture di area metropolitana, che al momento si ritiene debba essere istituita – quanto meno – nei quattro capoluoghi di regione indicati.

Soccorso pubblico e difesa civile. L'organizzazione amministrativa del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (CNVF) presenta una sorta di anomalia rispetto a quella della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, in quanto queste forze di polizia sono amministrate - per quello che compete al Ministero dell'Interno - in maniera del tutto simile da parte rispettivamente del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile e al Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Questi ultimi presentano nella loro articolazione interna una specifica Direzione centrale per le risorse finanziarie e varie direzioni operative (c.d. di *mission*).

A livello periferico si riscontra, invece, una dicotomia che potrebbe essere superata, riportando omogeneità nella gestione amministrativa delle strutture periferiche dei suddetti Dipartimenti, ripristinando la competenza delle Prefetture nell'amministrazione finanziaria, contrattuale e del personale nei confronti delle organizzazioni regionali e provinciali del CNVF.

In tal modo, le strutture amministrativo-contabili e tecnico-logistiche del CNVF potrebbero collocarsi in una posizione di cooperazione funzionale con le Prefetture, al pari di quanto accade oggi con la Polizia di Stato e, in parte, anche con l'Arma dei Carabinieri (che, ad esempio, per "l'accasermamento" fa capo alle Prefetture).

Nella proposta che si avanza, al dirigente di I fascia delle prefetture di area metropolitana farebbero sicuramente capo le strutture amministrativo-contabili e tecnico-logistico regionali o interregionali, poi a seconda della scelta organizzativa ritenuta più congeniale, le strutture provinciali potrebbero far capo a detto dirigente, direttamente, in rapporto di dipendenza funzionale, o per il tramite delle aree finanziaria e contrattuale delle Prefetture di tutti i capoluoghi di provincia.

Sempre a livello regionale si ritiene auspicabile anche l'attribuzione alla nuova struttura dirigenziale dell'attività di coordinamento delle gestioni finanziarie interessanti le strutture regionali o interregionali della protezione civile.

Coordinamento funzionale nelle materie logistico-organizzative e finanziarie. Una funzione importante da valorizzare attraverso la Dirigenza di I fascia delle prefetture di area metropolitana, è sicuramente quella di coordinamento degli indirizzi provenienti dai vari Dipartimenti competenti nelle materie logistico-organizzative e finanziarie, che hanno impatto sull'attività delle prefetture.

Attività di studio e analisi. Di assoluto rilievo risultano, anche alla luce delle numerose riforme della P.A. in atto, le funzioni di studio e analisi normativa; la necessità di emanare tempestive e puntuali direttive sulle modalità applicative della disciplina finanziaria, contrattuale e di personale in regime di diritto privato.

Gestione del contenzioso. Di assoluto rilievo è l'attribuzione alla struttura della Dirigenza di I fascia delle prefetture di area metropolitana delle funzioni connesse alla gestione del contenzioso, sia in termini di supporto alle prefetture, sia per l'eventuale gestione diretta dei contenziosi che

interessano il Ministero dell'Interno in sede periferica. In molti casi si rende necessario un rapporto costante e curato con l'Avvocatura dello Stato e con i tribunali.

Federalismo fiscale. Nell'attuale contesto di avvio della riforma diviene imprescindibile prevedere una funzione di coordinamento dei poteri statali per la corretta attuazione del federalismo finanziario e fiscale e la tutela livelli minimi essenziali dei servizi pubblici locali, che ben può collocarsi a livello della struttura della Dirigenza di I fascia delle prefetture di area metropolitana.

2. Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

Dirigente Generale di I fascia fuori ruolo nell'ambito del Consiglio Direttivo e Direttore Generale dell'Agenzia

Come noto, il Decreto legge n. 4 del 4 febbraio 2008 ha istituito l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico ed investita di diverse attribuzioni tra le quali l'acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, di cui all'articolo 2-duodecies, comma 4, della legge 31 maggio 1965, n. 575 e delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca, la verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti e l'accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni, nonché la programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati e l'analisi dei dati acquisiti e delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione.

Considerato che sono organi dell'Agenzia il Direttore, il Consiglio direttivo ed il Collegio dei revisori, si ritiene funzionale che il componente del Consiglio Direttivo, nominato su designazione del Ministro dell'Interno, nell'ottica di una migliore efficacia delle funzioni dell'organo, a vocazione essenzialmente di strategia finanziaria, sia una Dirigente di I fascia dell'Area 1 in posizione di fuori ruolo, così come nell'organico della struttura organizzativa sia previsto un posto di Direzione Generale da assegnare sempre ad un dirigente di I fascia del Ministero dell'Interno, anch'egli in posizione di fuori ruolo.

Tale assetto funzionale consentirebbe da un lato una maggiore efficienza amministrativa della neonata Agenzia e dall'altro un incremento della presenza di dirigenti di I fascia dell'Area 1 sul territorio senza necessità di ridurre la dotazione organica dei dirigenti di II fascia. Ciò in quanto, la spesa relativa ai due dirigenti generali, essendo questi ultimi in posizione di fuori ruolo, andrebbe a gravare sul bilancio dell'Agenzia.

Nella figura che segue si evince la possibile struttura dei posti di funzione di livello dirigenziale generale di cui si propone la relativa istituzione, in aggiunta alla dotazione ordinaria della dirigenza di prima fascia dell'Amministrazione civile dell'Interno.

Figura 2: Organigramma dei posti di funzione dei dirigenti generali nell'ambito dell'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata



3. Uffici di diretta collaborazione

Organismo indipendente di valutazione della performance

Come già fatto presente nella premessa, una delle principali novità sul piano normativo inerente la pubblica amministrazione è rappresentata dal Dlgs 150/2009 in vigore dal 15 novembre 2009.

Il decreto per la parte relativa alla misurazione delle performance organizzative ed individuali istituisce due soggetti fondamentali della riforma, gli Organismi indipendenti di valutazione (O.I.V.) e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

In particolare, la nuova normativa prevede che la valutazione dei dirigenti e dei dipendenti, basata sul raggiungimento degli obiettivi e le competenze dimostrate, sia operata all'interno di ogni amministrazione dall'organismo indipendente di valutazione. La stessa norma peraltro prevede tutta una serie di esclusioni dall'ambito di applicazione della legge che riguardano anche in particolare il personale della carriera prefettizia.

Attualmente l'organismo indipendente di valutazione del Ministero dell'Interno che ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 150/2009, ha sostituito dal 30 aprile 2010, il Servizio di Controllo Interno, risulta collocato nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione ed è composto da un presidente con la qualifica di Prefetto e da due componenti uno sempre con qualifica di prefetto e l'altro esperto nelle materie di valutazione e misurazione dei risultati.

Al riguardo preme precisare che la Delibera 16 febbraio 2010, n. 4 della CIVIT, la Commissione ha evidenziato la necessità, per la composizione degli O.I.V., di una pluralità di competenze professionali afferenti i campi del management, della pianificazione e controllo di gestione, e della misurazione e valutazione della performance delle strutture e del personale, specificando al punto 3.2 (Tipologia del percorso formativo) del dispositivo della delibera in parola che i componenti devono possedere "la laurea in ingegneria o economia".

Mentre "per le lauree in discipline diverse è richiesto altresì un titolo di studio post-universitario in profili afferenti alle materie suddette nonché ai settori dell'organizzazione e del personale delle pubbliche amministrazioni, del management, della pianificazione e controllo di gestione, o della misurazione e valutazione delle performance".

Se a quanto sopra si aggiunge la circostanza che la valutazione individuale della performance – a livello dirigenziale - riguarderà soltanto la dirigenza dell'Area 1, **si ritiene quanto mai opportuna la presenza nell'ambito dell'O.I.V. di un Dirigente Generale (di I fascia).**

Tale scelta comporterà, per il susposto principio dell'invarianza della spesa, il taglio di 2 posti nella dotazione organica dei dirigenti di II fascia.

Figura 3: Organigramma dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance



4. Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie

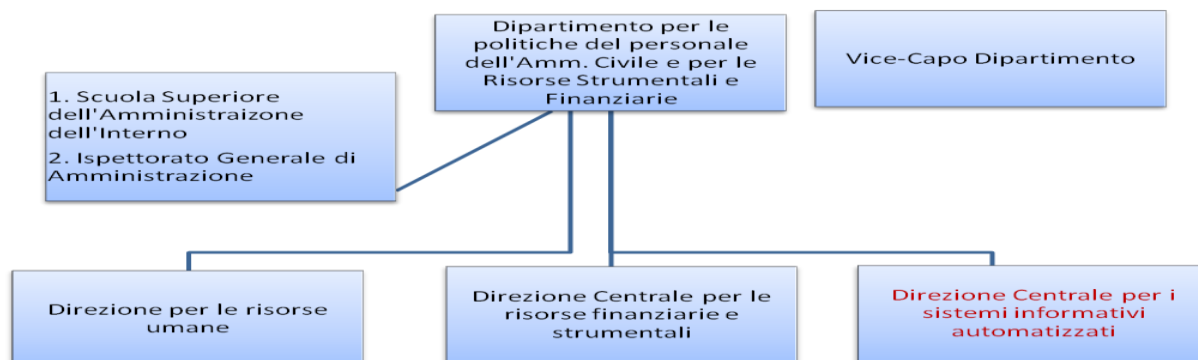
Direzione Centrale per i sistemi informativi automatizzati

L'innovazione tecnologica e l'informatica rappresentano senz'altro uno dei punti di forza per un'amministrazione che si pone come obiettivo costante quello del miglioramento dei servizi con contestuale risparmio di risorse finanziarie.

Il nostro Ministero rappresenta senza ombre di dubbio un'Amministrazione all'avanguardia nel panorama delle pubbliche amministrazioni per quanto concerne la diffusione e la qualità delle tecnologie informatiche. Già da tempo peraltro tale funzione è stata compiutamente svolta dai dirigenti dell'Area 1 ma purtroppo risente di un'eccessiva frammentarietà delle funzioni che sono sparse tra i vari dipartimenti nonché della mancanza di un autonomo centro di coordinamento assunto a livello di direzione generale.

E' necessario pertanto almeno nell'ambito dell'amministrazione civile ricondurre ad unità tutte le attribuzioni informatiche attualmente sparse nel Dipartimento degli affari interni e territoriali, nel Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione e nel Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie. La nuova Direzione Centrale dovrebbe preferibilmente collocarsi all'interno del Dipartimento delle politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie e svolgere le funzioni di Ufficio Responsabile per i Sistemi Informativi Automatizzati ai sensi dell'art. 10 del D.L.vo n. 39 del 1993.

Figura 4: Organigramma del Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie



5. DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Direzione Centrale per i segretari Comunali

Di recente il Ministero dell'Interno ed in particolare il Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali è stato interessato dalla nuova normativa prevista dall'art. 7, commi 31 ter – 31 octies, della Legge 30 luglio 2010 n. 122, che ha convertito in legge, con modificazioni, il Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", e che ha disposto la soppressione dell'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali e il trasferimento delle relative funzioni e personale al Ministero dell'interno.

Il contributo a carico delle Amministrazioni provinciali e dei Comuni previsto dal comma 5 dell'articolo 102 del decreto legislativo 267 del 2000 è soppresso dal 1° gennaio 2011 e dalla medesima data sono corrispondentemente ridotti i contributi ordinari delle Amministrazioni provinciali e dei comuni, per essere destinati alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione dall'esercizio delle funzioni da parte del Ministero.

Il Ministero dell'Interno, con D.M. 31 luglio 2010, ha disposto l'istituzione di un'apposita unità di missione nell'ambito del Gabinetto del Ministro con il compito di provvedere entro il 31 agosto 2010 alla ricognizione della situazione patrimoniale e finanziaria, nonché delle complessive risorse di personale dell'Agenzia stessa e delle relative sezioni regionali. Sul territorio l'unità di missione si raccorda con i Prefetti dei capoluoghi di regione che a livello territoriale succedono, avvalendosi dei relativi uffici e personale, ai soppressi Consigli di amministrazione delle sezioni regionali dell'Agenzia.

Considerato pertanto i delicati compiti a cui il Ministero è chiamato in funzione della novella legislativa e che passeranno in dotazione come risorse umane circa 100 unità di personale **si ritiene necessario istituire una nuova Direzione Centrale** con un Dirigente di I fascia dell'Area I che provveda a gestire tutta la materia afferente ai segretari comunali. In questo caso tra l'altro dovrà necessariamente prevedersi l'aumento della dotazione organica del personale dirigente di I e II fascia, nonché del restante personale contrattualizzato. Peraltro tale aumento potrebbe ritenersi implicito nella stessa legge che ha previsto il trasferimento di funzioni in capo al Ministero dell'Interno.

Anche sotto l'aspetto economico la stessa legge prevede la copertura delle spese con la riduzione dei trasferimenti alle amministrazioni provinciali e comunali quindi tale soluzione non comporterebbe nuovi oneri per l'amministrazione.

Figura 4: Organigramma della Direzione Centrale per la gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali



6. Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione

Direzione Centrale per le risorse finanziarie e strumentali

Il Dipartimento istituito con il d.P.R. 398 del 7 settembre 2001, che riorganizzò gli Uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'Interno, non ha previsto l'istituzione al suo interno di una Direzione Centrale per le risorse finanziarie limitandosi ad istituire un'unica direzione denominata Direzione centrale per gli affari generali e per le risorse finanziarie strumentali.

Ciò peraltro in controtendenza rispetto a quanto realizzato negli altri Dipartimenti dove è prevista sempre una Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie.

Si ritiene pertanto necessario istituire una nuova Direzione Centrale, presumibilmente suddividendo quella esistente, che si occupi esclusivamente delle risorse finanziarie e strumentali del Dipartimento e che sia diretta da un dirigente di I fascia dell'Area 1.

Tale esigenza oltre a restituire razionalità all'organizzazione del Dipartimento riscontra anche l'importanza sempre crescente del Dipartimento per i fenomeni legati all'immigrazione che nel tempo stanno prevedendo anche un costante incremento delle risorse finanziarie gestite dal Dipartimento.

La soluzione proposta dovrebbe prevedere la riduzione di due posti di dirigente di II fascia nella relativa dotazione organica dell'Amministrazione Civile dell'Interno.

Figura 5: Organigramma della Direzione Centrale per le risorse finanziarie e strumentali

