

**A.N.F.A.C.I.**  
**Associazione Nazionale Funzionari Amministrazione Civile dell'Interno**  
Consiglio Nazionale

Verbale  
del 54° Consiglio Nazionale A.N.F.A.C.I.

**Il giorno 22 giugno 2012, con inizio alle ore 15,30 si è svolto a Roma, presso l'Istituto Superiore Antincendi, il 54° Consiglio Nazionale dell'ANFACI, convocato dal Presidente, Prefetto Gian Valerio Lombardi, con il seguente ordine del giorno:**

- Comunicazioni del Presidente;
- Comunicazioni del Segretario Generale;
- "Prospettive di riordino delle Prefetture nel quadro delle misure di contenimento della spesa pubblica".

Il Presidente dichiara aperta la seduta e cede la parola, così come richiesto, al Segretario Generale, dando, comunque, atto dell'avvenuta anticipazione del secondo punto iscritto all'ordine del giorno, così come approvato dai Consiglieri presenti.

Il **Prefetto Penta**, nel prendere la parola, rende innanzitutto noto che i colleghi Portelli e Serafini non sono presenti a causa di un grave lutto familiare; ad Essi l'ANFACI partecipa le proprie sentite condoglianze, esprimendo sentimenti di affettuosa vicinanza.

Il Segretario Generale fornisce, altresì, su delle notizie in atto, recentemente approvate dalla Segreteria Nazionale.

- 1) La stipula di una apposita convenzione con una compagnia di assicurazioni per garantire agli appartenenti alla carriera prefettizia, ivi compresi i colleghi in pensione che ricoprono o ricopriranno incarichi durante la loro quiescenza, una vantaggiosa polizza per responsabilità civile-contabile;
- 2) La stipula di una apposita convenzione bancaria che consente ai soci dell'ANFACI di ottenere di pensionamento, il trattamento di fine rapporto (c.d. liquidazione), anzichè rateizzato, in unica soluzione a tasso vantaggioso, mediante l'applicazione dell'istituto della cessione del credito.

Il Segretario Generale comunica, inoltre, che il Vice Prefetto Antonio Corona, impossibilitato a prendere parte all'odierno Consiglio Nazionale, ha fatto pervenire un documento contenente alcune proprie considerazioni sul terzo punto iscritto all'ordine del giorno. Tale contributo, sintetizzato nelle linee generali nel corso del dibattito, viene allegato al presente verbale.

Il **Presidente Lombardi**, nel prendere la parola accenna alle recenti ipotesi di riforma che investirebbero anche l'Istituto prefettizio, a seguito della più generale "spending review".

Inoltre, le predette ipotesi potrebbero trovare concreta attuazione anche in considerazione della rivisitazione delle Amministrazioni provinciali, i cui territori dovrebbero essere ridefiniti, con conseguente modifica anche delle giurisdizioni delle Prefetture.

Inoltre, per quanto riguarda il taglio delle spese, il Ministero sarebbe oggetto di un accorpamento degli attuali tre Dipartimenti, realizzando una tripartizione organizzativa che ricalcherebbe la tripartizione per materie (Amministrazione civile; V.V.F.; Pubblica sicurezza) già disciplinata dal Decreto del 1999.

A tal proposito, il Pref. Lombardi ricorda che oggi si stanno verificando quelle difficoltà organizzative, proprie di strutture complesse come i Dipartimenti, che avrebbero dovuto suggerire, ai tempi della riforma della carriera prefettizia, la scelta di strumenti gestionali più flessibili, come quelli delle "Direzioni generali".

Inoltre, per quanto riguarda l'eventuale accorpamento delle Prefetture, rimarca la necessità di attivarsi per evitare una troppo drastica riduzione delle figure apicali oggi presenti nelle Prefetture più piccole, magari introducendo una nuova figura dei "Prefetti Vicari", che sarebbero in collegamento con le Prefetture "matri" più grandi, le quali sarebbero chiamate a coordinare anche le attività finora realizzate in territori di appartenenza di altre Prefetture.

Il Prefetto **Sandra Sarti** afferma che il probabile accorpamento "Dipartimento per le Libertà Civili e L'immigrazione" con il "Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali" (D.A.I.T.) solleva grandi perplessità, afferenti non al piano numerico degli organici, che è evidente che devono essere ridotti per risparmiare, ma al piano delle competenze particolari che oggi sono esercitate dal Dipartimento per le Libertà Civili e L'immigrazione, le quali garantiscono l'attuazione delle principali libertà civili affermate nei primi articoli della Costituzione (il diritto di asilo; il diritto delle minoranze etniche; della libertà di religione; ecc...). Tale situazione valoriale, che trova fondamento nella Costituzione, si basa anche sui diritti umani in senso proprio, che dopo la seconda guerra mondiale sono state codificate in una Dichiarazione universale.

E tale circostanza dovrebbe far riflettere perché il ruolo del Prefetto è volto, soprattutto in sede, a garantire proprio l'attuazione dei citati diritti. Di conseguenza, l'eventuale accorpamento in una struttura organizzativa più ampia minerebbe la peculiarità del Dipartimento in questione, la cui denominazione riprende – non a caso – proprio la definizione delle “libertà civili”, che il futuro dipartimento probabilmente finirebbe per non mantenere.

Il **Prefetto Frattasi** esprime ringraziamento al Sottosegretario Ferrara, nel frattempo giunto per partecipare ai lavori del Consiglio, per l'impegno che egli sta approfondendo per la tutela delle prerogative dell'Amministrazione dell'Interno. Il Prefetto Frattasi, in particolare, per quanto riguarda l'accorpamento dei Dipartimenti, ritiene che tale possibilità non sia definitiva perché assolutamente ancora in fieri. In particolare, il Prefetto Frattasi ritiene legittimo il timore del possibile ridimensionamento di una delle competenze importanti del Ministero; la tutela delle libertà civili. Pertanto, egli riterrebbe più opportuno mantenere una divisione in quattro Dipartimenti, accorpando nel D.A.I.T. il solo “Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie”, ripristinando – tra l'altro – una situazione preesistente alla riforma del Ministero, che consentirebbe di mantenere inalterato il Dipartimento per le Libertà civili e L'immigrazione, compreso il suo evocativo nome originario. Inoltre, l'auspicabile mantenimento di tale Dipartimento eviterebbe una commistione di competenze, che rischierebbe di aggravare l'esercizio concreto delle stesse. Per quanto riguarda la mancata distinzione in Direzioni generali, il Pref. Frattasi ha ricordato che il motivo di tale mancanza è stata condizionata dal vincolo imposto dallo stesso D.lgs n. 300/1999, che non prevedeva per il Ministero dell'Interno la figura del Segretario generale. In tal caso, sarebbe forse utile rivedere tale assetto organizzativo; così come non appare scontato che l'eventuale ripartizione del Ministero dell'Interno in Direzioni Generali determini necessariamente anche la costituzione della figura del Segretario Generale. Tra l'altro, in un vecchio progetto di riforma sponsorizzato nell'anno 1995 dal Ministro Coronas (già Capo della polizia), che aveva istituito la Commissione di studio presieduta dal Pref. Buoncristiano, si era già ipotizzata la revisione della struttura ministeriale nei termini che oggi vengono auspicati, accentrando in una sola struttura l'Amm.ne Generale e le competenze relative al rapporto con gli EE.LL., lasciando autonoma la struttura competente in materia di personale. Per le Prefetture, invece, sottolinea che il Ministro Cancellieri spererebbe di non dover realizzare nessuna soppressione delle Prefetture, almeno nell'immediato futuro, sganciando queste ultime dal collegamento storico esistente con gli Enti provinciali, che è stato determinato da ragioni storiche per le quali l'Amministrazione dell'Interno non deve ritenersi responsabile. Pertanto, si è ritenuto che l'accorpamento delle Province – ottimizzando quelle situazioni (cd. “microprovince”) che non sembrano effettivamente rispondere a criteri di efficienza, proporzionalità ed adeguatezza – dovrebbe avvenire in maniera autonoma, non coinvolgendo, almeno per il momento, anche le Prefetture; quest'ultime, infatti, sarebbero coinvolte in un'altra riforma, quella della trasformazione degli attuali Uffici Territoriali del Governo (U.t.G.) negli Uffici Territoriali dello Stato (U.t.S.), che supererebbe il disegno Bassanini che non fu attuato per la riluttanza di alcune amministrazioni statali che non acconsentirono alla confluenza delle loro diramazioni periferiche nelle Prefetture (infatti, la trasformazione in U.t.S. sarebbe diversa dal mero accorpamento di tutti gli uffici dello Stato nella Prefettura). In tal modo le Prefetture continuerebbero a svolgere le stesse funzioni, con la differenza che le Prefetture cc.dd. “matri” svolgerebbero nuove competenze coinvolgenti anche le altre funzioni svolte dallo Stato in ambito provinciale e regionale. Su questa ipotesi riformista il Pref. Frattasi ha assicurato l'esistenza di una certa condivisione anche degli altri ministeri. Per quanto riguarda i tagli del personale – rectius, della “dotazione organica” (e non tagli di personale, con prepensionamenti ed “esodati” di vario genere) – è stato ritenuto scontato che in caso di tagli alle amministrazioni centrali ed a quelle provinciali, potrebbero sicuramente realizzarsi anche dei tagli di posti di prefetto: riguardo a tale evenienza il Pref. Frattasi ha condiviso quanto affermato dal Pref. Lombardi relativamente alla nascita di prefetti “dipartimentali” su modello francese. Al momento, comunque, tale ultima ipotesi non sarebbe al vaglio degli addetti ai lavori. Tuttavia, è stato sottolineato dallo stesso Pref. Frattasi che la creazione della figura del “Prefetto Vicario” potrebbe determinare conflitti tra due organi di vertice competenti sullo stesso territorio. Quindi, tale ultima scelta organizzativa andrebbe certamente meglio valutata.

Il **Sottosegretario Ferrara** avverte, preliminarmente, di non essere esperto nella materia prefettizia al pari degli appartenenti alla carriera; ciononostante, rileva, per esempio in materia di protezione civile, che si sta discutendo frequentemente di modifica e riduzione delle competenze del prefetto (ad esempio, recentemente si è discusso anche della possibilità di attivare la prefettura su richiesta del sindaco, attendendo in questo modo alle attuali competenze prefettizie). Riguardo alla problematica dei tagli, il Sottosegretario ha evidenziato che il vero problema è quello di ridimensionare le strutture per rendere più snelle le amministrazioni interessate. Per quanto concerne la citata problematica dell'accorpamento dei dipartimenti, il Sottosegretario, ricordando che tale questione è ancora in discussione, ha ripreso un concetto già espresso dal Ministro dell'Interno, in base al quale resta inalterata l'esigenza di non dover mai arretrare la presenza statale sul territorio (ad esempio, non si possono sopprimere tout court i distaccamenti di VVFF,

così come neanche le prefetture). Su tale ultimo principio il Sottosegretario ha confermato il proprio impegno nelle sedi deputate. Lo Stato sul territorio, infatti, costituisce la rete di coordinamento di cui solo il Prefetto è titolare e non altri organi (come la magistratura); solo le Prefetture, dunque, sono organismi statali con competenze generali; quindi, il progetto di riforma degli U.t.S. sarebbe in coerenza con tale prospettiva.

Il **Prefetto Federico** ha ricordato, in base alla propria esperienza, che quando sono nati i dipartimenti è sorto contestualmente il problema dell'accentramento di troppe responsabilità sui capi dei dipartimenti e perciò si è pensato alla figura del vicecapo dipartimento, sulla cui creazione era contrario l'ufficio legislativo dell'epoca. Oggi si pone lo stesso problema, perché le funzioni rilevanti del Ministero dell'Interno devono anche avere una certa visibilità all'esterno in quanto non si può pensare di accorpate più dipartimenti in un'unica struttura, mettendo in ombra tutta una serie di rilevanti competenze; così come è impensabile, a maggior ragione, pensare di ridurre alcune competenze del Ministero; pertanto, il Pref. Federico invita l'Anfaci a farsi portatrice di un'idea di riforma volta a creare una nuova struttura organizzativa, come quella delle Direzioni generali, al fine di rendere più visibili quelle competenze che oggi sono poco evidenti, magari attribuendo anche un maggiore ruolo ai viceprefetti. Per quanto riguarda una riforma delle prefetture, invece, ritiene che le stesse non debbano essere ridotte, mentre si dimostra favorevole alla creazione di un unico ufficio che abbia la rappresentanza generale dello Stato.

Il **Pref. Lombardi** sollecita il dibattito in merito alla possibilità di ridurre in maniera adeguata, saggia e articolata, le spese delle prefetture, lasciando a queste uffici la centralità delle competenze oggi esercitate. Egli ritiene che oggi la prefettura esercita delle competenze (come quella in materia di tossicodipendenza) che non portano evidenti vantaggi in termini costi/benefici. Oggi, dunque, senza criticare quelle scelte legislative che portarono a conferire alla prefettura tali competenze (si pensi alla competenza in materia di depenalizzazione, la quale, vista la mancanza di risorse umane per essere esercitata al meglio, potrebbe essere rivista consentendo delle forme nuove di collaborazione con gli enti territoriali, al fine di evitare le criticità oggi note a tutti riguardo tali competenze prefettizie), si potrebbe dare concreta soluzione anche alle attuali ristrettezze economiche, che non consentono di poter aumentare gli attuali organici.

Il **Pref. Garufi** ritiene che la questione centrale non sia quella di eliminare quelle competenze che non vengono svolte bene ovvero che non siano davvero attinenti alle funzioni prefettizie in senso stretto; anche perché proprio le competenze in materia di depenalizzazione (cd. attività giustiziale) sono esercitate da tutti gli organismi europei simili ai prefetti; ed anche perché, considerato che tali competenze non sono più svolte dalla magistratura, esse non potrebbero che essere svolte dai prefetti. In tal senso, sarebbe opportuno investire sull'informatizzazione delle procedure. Inoltre, anche se è vero che le carenze di organico incidono sensibilmente sull'esercizio di tali competenze, è anche vero che in termini quantitativi la depenalizzazione assorbe la maggior parte degli organici delle prefetture. Ecco, quindi, che sarebbe opportuno portare avanti progetti di snellimento e ammodernamento, come la maggiore informatizzazione. Su questa prospettiva ha ringraziato il Sottosegretario Ferrara, il quale si è già fatto portavoce nelle sedi competenti. In effetti, la depenalizzazione riguarda materie che incidono su rilevanti ambiti, come quello della sicurezza stradale. Parimenti la competenza in materia di assegni bancari, che incide sulla tutela delle fidejussioni. Di contro, si dichiara d'accordo riguardo l'eliminazione delle competenze in materia di tossicodipendenza, che sono effettivamente più aliene di altre rispetto a quelle propriamente esercitate dai Prefetti. La Prefettura, in effetti, sarebbe ancora considerata, soprattutto nelle cd "zone franche" e "zone a burocrazia zero", come catalizzatrice di efficienza dove gli altri enti pubblici non riescono a fornire la stessa risposta amministrativa ed autorizzatoria. L'attuale Governo guarda ai prefetti con interesse, in quanto soggetti capaci di essere prossimamente attributari di nuove competenze. Tuttavia, la chiusura di alcune sedi potrebbe costituire un problema reale, anche perché mortificherebbe le prospettive di carriera di alcuni colleghi. Comunque, è certo che occorrerà aspettare di leggere il testo di riforma che riguarda le province, perché è ancora dubbio se queste effettivamente diventeranno solo degli enti di coordinamento senza più esercitare amministrazione diretta. Di contro, ritiene importante, nel nostro ambito, ripensare ad alcuni meccanismi interni dell'organizzazione prefettizia, come l'avanzamento in carriera, che effettivamente comportano alcuni problemi; così come l'accorpamento dei dipartimenti rischierebbe di essere solo una riduzione fittizia, poiché in concreto rimarrebbero le differenze attuali relativamente alle competenze trattate. Infine, ricorda di aver condiviso le preoccupazioni che un neo-consigliere di Prefettura ha espresso sul fatto che le prossime sedi di assegnazione, in maggioranza collocate al nord ed anche in sedi piccole, potrebbero essere prossimamente sopresse, mortificando le prospettive di crescita professionale di color che decideranno, anche con sacrifici, di prestare il proprio lavoro in quelle sedi.

Il **Pref. Malfi** innanzitutto esprime dispiacere per la poca affluenza all'odierno Consiglio dell'ANFACI; inoltre dichiara di condividere tutto quanto precedentemente affermato dal Pref. Garufi in difesa delle competenze in materia di depenalizzazione; in particolare, ci sono alcune funzioni che devono essere mantenute perché in Italia si verifica una diffusa e reiterata violazione delle norme in materia di sicurezza stradale. È anche

vero, inoltre, che è opportuno introdurre moduli organizzativi che garantiscano sempre efficienza ed efficacia. Egli condivide anche la posizione espressa dal Pres. Lombardi secondo la quale l'ANFACI deve essere disponibile con il Ministro a valutare ogni ipotesi di riforma, purché essa sia razionalmente collocata in un quadro generale. Riguardo alla creazione di "prefetti vicari", condivide questa scelta solo se a questi ultimi si riuscirà a garantire comunque un certo grado di visibilità. Inoltre, ribadisce che il nocciolo duro della nostra amministrazione è costituito dagli uffici della prefettura, tanto che nulla vieterebbe di abolire qualche dipartimento e direzione centrale, che tra l'altro sono previsti da semplici regolamenti interni. L'importante è evitare un arretramento dello Stato sul territorio. In particolare, è al modulo organizzatorio della prefettura sul territorio che occorre prestare particolare attenzione nel momento in cui si decide di modificarlo.

In altre parole, l'elemento di rilievo non è l'ente provincia, ma gli ambiti geografici territoriali, che hanno una loro entità storica (non è un caso, infatti, che l'Italia sia stata definita il paese dei comuni). Di conseguenza, non si può ragionare solo tenendo conto degli ambiti geografici ottimali senza considerare le specificità territoriali. Il caposaldo della carriera prefettizia – come già affermato dal Pref. Lombardi – rimane l'aggancio con la provincia, non con l'ente politico, ma con l'ambito territoriale, affinché sia veramente realizzato l'intendimento del Ministro, che ha dichiarato nel recente documento diffuso di non voler retrocedere sul territorio. Su tale intendimento il Pref. Malfi invita l'ANFACI a formulare una posizione chiara.

**Il Pref. Preziotti** chiede che l'ANFACI si adoperi per difendere l'identità del D.A.I.T. e del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, anche in considerazione del fatto che in presenza di una cessione di funzioni, queste ultime sicuramente non sparirebbero, ma verrebbero trasferite ad altri enti. Tra l'altro, ricorda che la difesa del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione era già stata sostenuta dall'ANFACI, quando la stessa sposò la creazione di tale Dipartimento. Inoltre, abbassando il livello della funzione, sopprimendo i dipartimenti, si depotenzierebbero anche le competenze ad essi attribuite (la partecipazione di capo dipartimento ad un tavolo istituzionale rappresenta, infatti, un peso diverso se allo stesso tavolo prende posto un direttore centrale). Inoltre, evidenzia contrarietà all'ipotesi di riforma che subordinerebbe un dirigente a più prefetti, finendo per ucciderlo come Tito Stazio, morto dilaniato dai propri cavalli che tiravano da parti opposte.

**Il dott. Cerrone** ricorda che, nonostante la propria breve anzianità di servizio, ritiene di affermare di non percepire l'appartenenza ad un vero Corpo, cioè ad una guida unica che unisca tutti i propri appartenenti. Rappresenta che esiste tra i colleghi più giovani un certo clima di demoralizzazione; in particolare, mancherebbe la fiducia dei più giovani nei confronti di chi attualmente sta gestendo la fase di transizione dell'amministrazione dell'interno, nel senso che sembra mancare proprio quella volontà di difendere d'ufficio, da parte di chi avrebbe questo dovere, la peculiarità amministrativa della carriera prefettizia; difesa che, invece, sembra esistere in altre realtà della stessa amministrazione dell'interno, come i vigili del fuoco. In altre parole, il dott. Cerrone auspica che si possa realizzare maggiormente, nei confronti dell'opinione pubblica, una seria difesa dell'amministrazione dell'interno.

**Il Pref. Lega** ricorda di essere stata testimone, dieci anni fa, della nascita degli U.t.G. e dell'attuale articolazione dei dipartimenti, avvenuta in un clima diverso, dove i prefetti sembravano davvero i protagonisti di una stagione riformista della macchina statale. In particolare, la nascita del D.A.I.T. si pensava dovesse rappresentare un riferimento per la carriera prefettizia al pari del Dipartimento della P.S. per quanto riguarda l'ambito della pubblica sicurezza. Nello stesso periodo, infatti, nacque anche la riforma della carriera, con il Decreto n. 139. rileva, d'altronde, che oggi si assiste a uno scenario diverso, caratterizzato da difficoltà crescenti sotto il profilo economico. Di conseguenza, la difesa della funzione prefettizia deve necessariamente considerare anche che le risorse sono limitatissime e le riforme devono tener conto di questa situazione, dimostrando di saper cambiare con senso di responsabilità, senza guardarsi nostalgicamente troppo indietro. In conclusione del proprio intervento, ricorda che la nazionale prefettizi parteciperà ad un torneo della legalità con la nazionale dei magistrati e con la nazionale dei diplomatici.

**Il Dott. Cambogiani** esprime apprezzamento per la scelta, compiuta dalla Segreteria, di aver incentrato il tema odierno di discussione su una tematica attuale come quella della "spending review". A tal proposito, suggerisce che il taglio della spesa debba concentrarsi su ambiti dove davvero è possibile risparmiare.

**Il Pref. Compagnucci** ritiene, essendosi confrontato con vari rappresentanti della politica, che ci sia davvero condivisione sul problema della riforma in discussione da parte dei protagonisti parlamentari di tale cambiamento in divenire. Inoltre, una vera riforma dovrebbe passare prima dalla soppressione per legge di tutti gli uffici periferici dello Stato, comprese le prefetture, per poi ricominciare a ridisegnare la strutturazione territoriale dello Stato. In questo modo si realizzerebbe davvero il passaggio da U.t.G. a U.t.S. Inoltre, sarebbe opportuno realizzare una riforma per gradi, senza stravolgere subito l'assetto statale, sconoscendo

l'effetto in concreto delle riforme che si vogliono realizzare. Infine, propone all'ANFACI di richiedere al Ministro Cancellieri un incontro allargato con tutti i sindacati, al fine di poter realizzare davvero che il Ministero dell'Interno diventi il protagonista, in sede governativa, della riforma in atto; anche perché il rischio concreto che si paventa è che questa riforma non realizzi una razionalizzazione dell'amministrazione statale, bensì solo un taglio delle spese.

Il **Pref. Lombardi**, nel prendere atto della mancanza di ulteriori interventi, ritiene di sintetizzare le conclusioni del dibattito odierno. Innanzitutto, evidenzia l'opportunità di pretendere che la soppressione delle prefetture, a seguito della soppressione delle province, debba comportare anche la soppressione di tutti gli altri enti statali periferici. In altre parole, sarebbe opportuno che la soppressione delle prefetture avvenga solo quando proprio l'ambito territoriale provinciale venga modificato e non solo quando venga soppresso solo l'ente provincia, lasciando inalterato l'ambito territoriale e, di conseguenza, tutte le strutture periferiche dello stato sul territorio. Dunque, occorre battersi affinché lo storico aggancio prefetture/province avvenga con l'ambito territoriale provinciale e non meramente con l'ente amministrativo provinciale. Tra l'altro, proprio l'aggancio prefetture-province (inteso come ambito territoriale) potrebbe consentire la sopravvivenza delle stesse prefetture, che altrimenti potrebbero essere arbitrariamente rimodulate se non venisse garantito lo storico aggancio di cui sopra si è detto.

Il Presidente ha, dunque, dichiarato chiusa la seduta del 54° Consiglio nazionale alle ore 19.15, ritenendo non necessaria la ripresa dei lavori per il giorno successivo, così come originariamente previsto in programma.