

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL
LAZIO - Roma
RICORSO**

nell'interesse di **Francesco Fasano** (C.F. FSNFNC65P22A717N); **Giuseppe Zarcone** (C.F. ZRCGPP65A21G273N); **Lorenzo Colangelo** (C.F. CLNLNZ56M01B519J); **Luigi Cagnazzo** (C.F. CGNLGU59A19H708J); **Maria Elda Spano** (C.F. SPNMLD68A48H501D); **Franca Di Rubbo** (C.F. DRBFNC63C69B873F); **Teresa Pace** (C.F. PCATRS59B59F258D); **Rita Guida** (C.F. GDURTI62D63F052W); **Salvatore Gullì** (C.F. GLLSVT58R01I420W); **Calogero Ragusa** (C.F. RGSCGR60H19H501E); **Laura Rotundo** (C.F. RTNLRA68P43C352S) **Maurizio Di Gennaro** (C.F. DGNMRZ62S09B354U) rappresentati e difesi – in virtù di procura speciale in calce al presente atto – dagli Avvocati Prof. Federico Freni (C.F.: FRNFRC80L01H501E; P.E.C.: federico.freni@pec.it; FAX: 06.23329403), Simona Barchiesi (C.F.: BRCSMN85E69H501V; P.E.C.: simona.barchiesi@pec.it), Roberto Cerreti (C.F. CRRRRT76H29H501B; P.E.C. robertocerreti@ordineavvocatiroma.org.) e Gianluca Favaro (C.F. FVRGLC90L12H501B; P.E.C.: gianlucafavaro@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliato presso l'indirizzo di posta elettronica certificata del primo difensore (federico.freni@pec.it) nonché, per quanto occorrer possa, presso il suo studio sito in Roma, alla Via degli Scipioni, n. 281;

contro

- **MINISTERO DELL'INTERNO** (C.F.: 97149560589), in persona del Ministro *pro tempore*;

nei confronti di

- **RITA DI DONNA** (C.F: DDNRTI64L70L259M);

per l'annullamento,

previa adozione delle misure cautelari più idonee,

- del decreto ministeriale 23 luglio 2020 e relativi allegati;
- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente, ancorché non conosciuto, al decreto di cui al precedente alinea, in quanto lesivo dell'interesse dei ricorrenti e nei limiti di cui al presente ricorso.



FATTO

1. Con Decreto del 23 luglio 2020 (**doc. 1**), il Ministero dell'Interno ha proceduto alla individuazione dei posti di funzione in esecuzione della rideterminazione della dotazione organica del personale dirigente di seconda fascia dell'Area funzioni centrali dell'Amministrazione Civile dell'interno ("**Decreto**").

Tale provvedimento costituisce l'esito del processo di *spending review* avviato a partire dal D.L. n. 95/2012, (cfr. art. 2, comma 1) che ha previsto per le Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, una riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di livello non generale in misura non inferiore al 20 per cento di quelli esistenti, rimettendo alle singole Amministrazioni l'individuazione della misura concreta della riduzione nonché le modalità e criteri per realizzarla, premurandosi solo di garantire che fosse mantenuta *«l'invarianza dei servizi ai cittadini»*.

In attuazione di tale previsione, il D.P.C.M. 22 maggio 2015 ha provveduto alla rideterminazione della dotazione organica del personale dirigente di seconda fascia dell'area funzioni centrali dell'Amministrazione civile dell'Interno, stabilendo la necessità di provvedere al taglio di 24 posti complessivi (**doc. 2**).

Conseguentemente, con D.P.C.M. 11 giugno 2019, n. 78, è stato adottato il regolamento recante l'organizzazione degli Uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'Interno (**doc. 3**). Per quanto di interesse, la Tabella A, allegata, rideterminava la dotazione organica complessiva, a mente l'art. 10, comma 2, rinviava a ulteriori decreti ministeriali (da adottare entro 8 mesi decorrenti dall'entrata in vigore del medesimo regolamento) *«l'individuazione e la definizione dei compiti degli uffici e dei posti di funzione di livello dirigenziale non generale, nonché la loro distribuzione nelle strutture di livello dirigenziale generale dell'amministrazione»*.

A conclusione di tale *iter* è stato, dunque, adottato il provvedimento impugnato con specifico riferimento ai *«posti funzione di livello dirigenziale non generale da attribuire ai dirigenti di seconda fascia dell'Area funzioni centrali dell'Amministrazione civile dell'Interno, nell'ambito delle strutture centrali e periferiche del Ministero dell'Interno, e le relative funzioni»* (art. 1).

Come si legge nelle premesse, il Ministero ha "considerato" di dover ridurre il numero degli uffici dirigenziali di livello non generale di complessivi 26 posti (in esecuzione dell'art. 8 *quater*, comma 1, del D.L. n. 53/2019 "c.d. Decreto Sicurezza bis") provvedendo, di fatto, alla *«soppressione di sette posti di funzione di dirigente di seconda fascia [...] in sede centrale e di 19 posti in sede periferica [cioè nelle Prefetture e nelle*



Questure]. Conseguentemente, il Decreto ha sostituito il precedente d.m. 24 dicembre 2012 (successivamente modificato dal D.M. 5 agosto 2014, “**D.M. 2014**” – **doc. 4**), rideterminando i posti-funzione di Dirigente di seconda fascia e ridisegnando completamente i relativi compiti (su tale profilo si tornerà di seguito).

Per quanto specificamente di interesse, la riduzione dei posti in sede periferica si è sostanziata **nella soppressione di n. 21 posti funzione presso le Prefetture c.d. “di media grandezza”, unitamente ad un posto funzione nella Questura di Venezia).**

Difatti, emerge dal confronto tra la Tabella 1, all. F al D.M. 2014 e la Tabella 19-*bis* allegata al Decreto (depositata autonomamente come **doc. 5**) che, in ben 21 Prefetture, **si è passati dalla presenza di due Servizi (il Servizio contabilità e gestione finanziaria e il Servizio amministrazione, servizi generali e attività contrattuale) ad un unico Ufficio (l’Ufficio contabilità, gestione finanziaria, attività contrattuale e servizi generali).**

A ciò si aggiunga, dal confronto tra la Tabella 3, allegata al D.M. 2014 e la Tabella 19-*bis* allegata al Decreto, che **l’unico Ufficio residuale assommerà tutte i compiti prima ripartiti tra i due Servizi, con aggiunta di una ulteriore funzione costituita dal Recupero delle spese di custodia dei veicoli sequestrati.**

Il Decreto, adottato il 23 luglio 2020, è stato registrato alla Corte dei conti in data 12 agosto 2020 e trasmesso a tutti gli uffici del Ministero dell’Interno in data 16 settembre 2020 (**doc. 6**).

In ragione di quanto espressamente previsto nel Decreto, quest’ultimo stesso è entrato in vigore «*nei successivi novanta giorni*» (dalla registrazione) e dunque in data 11 novembre 2020.

Quanto alle modalità con cui, in concreto, si realizzerà la riorganizzazione, non vi sono allo stato ulteriori provvedimenti.

2. Gli odierni ricorrenti ricoprono la carica di Dirigenti non generali presso le Prefetture di Torino, Brescia, Firenze, Cagliari, Bari, Catanzaro, Lecce, Catania, Reggio Calabria, Foggia e Ancona.

Si tratta delle Prefetture che – insieme ad altre – saranno incise in via diretta dal taglio di cui si è detto, passando **da due Servizi ad un solo Ufficio, che dovrà svolgere tutte le funzioni originariamente ripartite più la nuova funzione relativa al recupero delle spese di custodia.**

Pertanto, quando il Decreto sarà efficace e quando sarà individuato il Dirigente a capo dell'unico posto-funzione residuale, quest'ultimo si troverà a svolgere un'ampia varietà di compiti, tutti molto gravosi e, sino a quel momento, condivisi.

3. Ma il pregiudizio sotteso al presente ricorso è, in verità, ben più complesso del solo svolgimento di molte funzioni.

Per comprendere a pieno il danno prodotto agli odierni ricorrenti dal provvedimento impugnato, è opportuno fornire una breve descrizione della fisionomia dell'Amministrazione concernente il Ministero dell'Interno.

3.1 L'apparato amministrativo facente capo a tale Ministero presenta, infatti, una struttura articolata che, per quanto qui interessa, è composta da due sotto-strutture: l'Amministrazione Centrale da un lato e quella relativa agli Uffici Territoriali Periferici (UTG), ossia le Prefetture, dall'altro.

Sia presso l'Amministrazione centrale, sia presso le Prefetture, il personale dirigenziale è assegnato a due macro-carriere: quella prefettizia e quella contrattualizzata.

La carriera dirigenziale, poi – sia prefettizia, sia contrattualizzata – si compone di due ulteriori sottocategorie: dirigenti di prima fascia e dirigenti di seconda fascia.

La dotazione organica delle due carriere (precedente all'adozione del Decreto) si evince dalla tabella di cui al D.P.C.M. n. 78/2019.

Orbene, la dotazione organica della carriera prefettizia si compone di:

- 139 Prefetti
- 700 Viceprefetti
- 572 Viceprefetti aggiunti

per un totale 1411 posti di funzione.

La dotazione organica relativa alla carriera contrattualizzata si compone, invece, di:

- 4 Dirigenti di prima fascia
- 197 Dirigenti di seconda fascia

per un totale di 201 posti di funzione.

La mera lettura di tali numeri consente di dare immediata evidenza dello squilibrio in essere nell'organico tra le due carriere.

Ciò è ancor più evidente nelle Prefetture, ove per la carriera contrattualizzata è previsto solo il Dirigente di seconda fascia (n.b. che i 4



Dirigenti di prima fascia sono tutti presso l'Amministrazione centrale) **a fronte della presenza del Prefetto e di numerosi posti di funzione riservati a dirigenti della carriera prefettizia.**

Stante l'inscindibile connessione tra le due carriere – che, di fatto, svolgono funzioni complementari all'interno delle medesime strutture – il D.P.C.M. n. 78/2019 prevedeva la riorganizzazione tanto dell'una quanto dell'altra carriera.

Si sarebbe, dunque, dovuto procedere con un intervento a più ampio respiro, non circoscritto ai soli Dirigenti contrattualizzati e in grado di garantire un più razionale disegno di ripartizione e attribuzione delle diverse competenze.

Tuttavia, mentre per la carriera contrattualizzata si è effettivamente proceduto alla ridefinizione (previo taglio del numero) dei posti-funzione, ciò non è accaduto, per lo meno non ancora, per la carriera prefettizia, che negli uffici periferici avrebbe dovuto prevedere la soppressione di 5 posti di Viceprefetto e di 46 posti di Viceprefetto aggiunto.

Ciò rende ancor più agevole valutare l'entità dell'impatto che il riassetto (che ha inciso solamente sulla carriera dei dirigenti contrattualizzati) voluto dal Decreto produrrà sulla funzionalità e sul buon andamento del comparto dei dirigenti contrattualizzati.

La soppressione dei posti funzione riferiti a questi, infatti, è avvenuta in assenza di un progetto complessivo, organico e coordinato, idoneo a soddisfare adeguatamente le esigenze dell'apparato amministrativo. Basti pensare, sotto tale profilo, al continuo ed unidirezionale flusso di attribuzione di funzioni dall'una all'altra carriera come avvenuto, a titolo meramente esemplificativo, con l'adozione dello stesso D.M. 23 luglio 2020, il quale ha attribuito all'unico Ufficio diretto dal Dirigente contrattualizzato l'attività di recupero delle spese di custodia, sino a quel momento appannaggio esclusivo dell'Area 3, e quindi ascritta ai dirigenti prefettizi.

3.2 Ma non basta.

Il Decreto impugnato costituisce l'epilogo (come si vedrà, infelice) di un più ampio percorso di drastica riduzione dei Dirigenti contrattualizzati presso le Prefetture (ove, si rammenta, non sono presenti Dirigenti di prima fascia) e di un contestuale e continuativo incremento ed aggravio delle relative attribuzioni, mediante il trasferimento delle stesse dalla carriera prefettizia (che rappresenta l'87,5% del personale) a quella contrattualizzata (costituente il rimanente 12,5% del personale).



Con D.M. 4 dicembre 2003 sono stati individuati gli uffici di livello dirigenziale non generale da attribuire ai dirigenti dell'area 1 di seconda fascia nelle prefetture, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001. Il successivo D.M. 28 marzo 2007 (**doc. 7**), è intervenuto a modifica del precedente.

Più in particolare, quest'ultimo D.M. aveva previsto un solo posto funzione esclusivamente per le Prefetture non capoluogo di Regione (c.d. Prefetture "minori"), mentre per le altre (di medie e grandi dimensioni) erano stati contemplati due o tre posti funzione.

Dunque, nel 2007 vi era piena consapevolezza che, in ragione della dimensione, della complessità del territorio e dei carichi di lavoro riferibili a ciascuna Prefettura, dovesse esservi una diversificazione di regime e una conseguente (specie per quelle "più grandi") suddivisione dei compiti.

Tuttavia, già nel 2014 era stata operata una prima riduzione: il D.M. 5 agosto 2014, in sostituzione del D.M. 28 marzo 2007, ha provveduto, infatti, ad una riduzione di 24 posti di funzione di seconda fascia dell'Area 1 (di cui 4 posti dirigenziali in sede centrale e 20 posti dirigenziali in sede periferica).

Contestualmente, si è verificato un incremento dei compiti assegnati ai due Servizi ricoperti dai dirigenti contrattualizzati: con il D.M. del 2007, infatti, sono state assegnate ai dirigenti contrattualizzati di tutte le Prefetture ulteriori e diverse competenze precedentemente riconducibili agli uffici della carriera prefettizia (gestione del personale contrattualizzato, attività contrattuali in senso lato, accasermamento, fondi edifici di culto, *etc.*).

L'appena descritto fenomeno di crescita delle competenze poste in dote ai dirigenti contrattualizzati delle Prefetture è stato ulteriormente implementato nel 2011, in conseguenza delle criticità connesse alla gestione dei flussi migratori, con immediate ricadute sugli uffici dirigenziali inseriti nelle Prefetture impegnate in prima linea nella cura dei contratti di appalto per i centri di accoglienza, rendicontazione delle spese e per le molteplici attività connesse (v. trasporto migranti dai luoghi di sbarco ai centri di accoglienza presenti sull'intero territorio nazionale – vedi **doc. 8**).

L'esito di questo processo è, oggi, il Decreto impugnato che, nel dare concreta attuazione all'ultima riduzione in ordine temporale dei posti di funzione della dirigenza contrattualizzata, lascia presso la quasi totalità delle Prefetture (ad eccezione di Roma, Milano, Napoli e Palermo) un unico Dirigente contrattualizzato, oberandolo di compiti prima condivisi o comunque non svolti.

4. Il Decreto che viene all'attenzione del Collegio è, dunque, illegittimo e gravemente lesivo dei diritti e degli interessi dei ricorrenti, donde il presente ricorso affidato alle seguenti ragioni di

DIRITTO

I. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 COST. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 5, 6 E 9 DEL D.LGS. N. 165/2001. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 4 E 6 DEL CCNL 9 MARZO 2020.

I.1 Il decreto 23 luglio 2020 presta il fianco ad un duplice ordine di censure.

Il primo di questi coincide con l'aver frustrato il sistema di garanzie previsto dall'ordinamento nei confronti dei lavoratori posti alle dipendenze della Pubblica Amministrazione e che si sostanzia nel coinvolgimento delle associazioni sindacali (rappresentative di quegli stessi lavoratori) nella fase propedeutica all'adozione di provvedimenti adottati dagli organi dell'Amministrazione che siano finalizzati alla riorganizzazione dell'apparato amministrativo.

La stella polare normativa è costituita dal d.lgs. n. 165/2001 recante l'ordinamento del pubblico impiego.

In particolare, l'art. 5 prevede che *«Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9».*

L'art. 9 dispone, in materia di partecipazione sindacale, che *«i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione».*

Il CCNL relativo al personale dell'Area dirigenziale "Funzioni centrali" per il triennio 2016 – 2018 siglato in data 9 marzo 2020 recita testualmente, all'art. 4: **«L'informazione è il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei suoi strumenti.**

*Fermi restando gli obblighi in materia di trasparenza previsti dalle disposizioni di legge vigenti, l'informazione **consiste nella trasmissione di dati ed elementi conoscitivi, da parte dell'Amministrazione, ai soggetti sindacali di cui all'art. 7 comma 2 al fine di consentire loro di prendere conoscenza della questione trattata e di esaminarla.***



L'informazione deve essere data nei tempi, nei modi e nei contenuti atti a consentire ai soggetti sindacali di cui all'art 7 comma 2, di procedere ad una valutazione approfondita del potenziale impatto delle misure da adottare ed esprimere osservazioni e proposte».

I.2 L'art. 6 dello stesso CCNL dispone che «l'organismo paritetico per l'innovazione realizza, presso le amministrazioni pubbliche con almeno 30 unità di personale destinatario del contratto collettivo nazionale, una modalità relazionale finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali di categoria titolari della contrattazione integrativa su tutto ciò che abbia dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo».

Lo stesso articolo 6 chiarisce che l'organismo paritetico costituisce la sede «in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione, innovazione e miglioramento dei servizi [...] al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa».

L'organismo paritetico per l'innovazione, infine, è tenuto a **riunirsi** almeno due volte l'anno «e, comunque, ogniquale volta l'amministrazione manifesti un'intenzione di progettualità organizzativa innovativa, complessa per modalità e tempi di attuazione, e sperimentale».

I.3 Tutti gli istituti descritti, riferibili al medesimo **principio fondamentale del necessario coinvolgimento sindacale**, sono stati violati dal Ministero.

Nel caso in esame il coinvolgimento sindacale richiesto dalla normativa di settore si estrinseca, innanzitutto, nell'invio preventivo del testo del provvedimento alle Organizzazioni Sindacali.

Si tratta di uno strumento mediante il quale recepire le indicazioni e le osservazioni da parte delle organizzazioni stesse garantendo una efficace forma di contraddittorio tra le parti, in grado di contemperare un proficuo bilanciamento tra gli intendimenti della Pubblica Amministrazione e le esigenze della categoria professionale coinvolta dal provvedimento.

Ciononostante, in spregio di tale nitida indicazione ordinamentale, il Decreto è stato trasmesso alle rappresentanze sindacali in una forma sostanzialmente diversa (doc. 11) dal testo adottato in via definitiva (doc. 1).

Ebbene, siffatta condotta inopinatamente assunta dalla Pubblica Amministrazione è senz'altro idonea ad integrare l'ipotesi della **informativa incompleta**, con conseguente grave inottemperanza del datore di lavoro pubblico



al richiamato obbligo fondamentale di informativa previsto dalla contrattazione collettiva e dagli stessi artt. 5 e 6 del D.lgs. n. 165/01.

Al riguardo, preme rilevare come, per giurisprudenza costante, le Organizzazioni Sindacali possono pretendere dalla Pubblica Amministrazione il rispetto delle regole di correttezza e buona fede nello svolgimento delle trattative, e quindi il diritto a partecipare realmente alle stesse, in vista di quel necessario *coinvolgimento partecipativo* richiesto dalla medesima volontà negoziale collettiva nelle fasi propedeutiche all'adozione di provvedimenti finalizzati alla riorganizzazione dell'apparato amministrativo (cfr., tra le altre, Cassazione, sez. lavoro, n. 7347/2004, secondo cui la violazione di una norma legale o contrattuale che prevede una informativa o comunicazione al sindacato configura finanche una condotta antisindacale persino nell'ipotesi di informazione "successiva" a determinati provvedimenti aziendali e non preventiva).

Occorre peraltro rammentare come la previa conoscenza sia finalizzata a rendere la partecipazione delle Organizzazioni Sindacali effettiva e non solo formale, al fine di esercitare appieno la rilevante funzione di rappresentanza dei lavoratori dipendenti, rivestendo carattere di strumentalità alla maggiore incisività del confronto con la controparte, e, quindi, al pieno ed effettivo esercizio dell'attività sindacale, altrimenti pregiudicata dalla mancata cognizione della situazione di fatto e delle motivazioni poste a fondamento delle determinazioni assunte dagli organi della P.A., suscettibili di sfociare – ma solo dopo la consultazione sindacale e valutati i rilievi e suggerimenti di quest'ultimo organismo – in decisioni operative.

Dunque, a ben vedere, ad essere claudicante sin dagli inizi è l'intero *iter* dialogico con le parti sociali avviato dal Ministero, perdurando – a tutt'oggi – gli effetti lesivi concreti ed attuali della condotta qui in contestazione nei confronti del sindacato, il quale, per l'effetto, non ha potuto svolgere alcun ruolo effettivo nella vicenda per cui è causa.

Se ne dà conto.

I.3.1 A seguito dell'invio, da parte del Ministero, dello schema del Decreto in data 10 luglio 2020 (**doc. 11**), le Organizzazioni Sindacali hanno inoltrato al Ministero una prima nota in data 14 luglio (**doc. 12**) con la quale hanno richiesto che venissero indicati i criteri utilizzati al fine di individuare i posti funzione da rimuovere, unitamente all'elenco dei posti stessi, proprio al fine di agevolare un sano, collaborativo ed efficace confronto.

A tale nota non è stato dato riscontro.



In data 16 luglio 2020 si è tenuta, in via telematica, una riunione sindacale al termine della quale il capo della delegazione di parte pubblica (il Capo Dipartimento per le politiche del personale Prefetto Belgiorno) ha preannunciato l'intenzione da parte del Ministero di non procedere alla rimozione dei posti di funzione della carriera prefettizia di stanza presso gli uffici periferici, rinviandola *sine die*.

Si noti come, nonostante le Organizzazioni Sindacali abbiano esplicitato la richiesta di mettere a verbale la riunione, tale verbalizzazione non sia stata fatta.

Il capo delegazione ha, altresì, affermato che il giorno successivo sarebbe stata inviata la bozza del decreto operante la soppressione dei posti funzione della carriera prefettizia per la sola Amministrazione centrale.

In esito a tale riunione, le Organizzazioni Sindacali hanno inoltrato all'Amministrazione una seconda nota (**doc. 13**) con la quale è stato richiesto il rinvio da parte del Ministero di ogni decisione concernente l'eliminazione dei posti di funzione della dirigenza contrattualizzata presso gli uffici periferici.

Con tale nota, infatti, si era evidenziata l'opportunità di prevedere tale rinvio anche e soprattutto alla luce di quello contestualmente disposto con riferimento alla carriera prefettizia, rinvenendosi eguali se non maggiori ragioni di opportunità legate a motivi di natura organizzativa.

Valga, in tal senso, quanto previsto dallo schema di decreto di riorganizzazione della carriera prefettizia che rinvia *sine die* l'individuazione dei posti di funzione prefettizi in periferia per generici motivi di opportunità legati ad aspetti organizzativi (**doc. 14**).

In data 22 luglio le Organizzazioni Sindacali hanno comunicato all'Amministrazione la richiesta di istituire l'organismo paritetico di cui al sopramenzionato art. 6 del CCNL – Area dirigenziale funzioni centrali, il cui parere, come visto, va acquisito obbligatoriamente nel caso in cui si sia in procinto di adottare atti di organizzazione del settore pubblico.

Tuttavia, anche tale ultima nota è rimasta inevasa.

L'organismo paritetico non è stato convocato, il suo parere non è stato acquisito.

Tanto, in aperto contrasto con quanto previsto dal CCNL di categoria.

Ma non basta.

Il Ministero ha riscontrato una *mail* inviata dal sindacato Cida – FP del 28 luglio 2020 (**doc. 15**) affermando che il testo del Decreto in fase di adozione sarebbe stato trasmesso in seguito alla registrazione da parte della Corte dei conti.



Il testo definitivo, invece, è stato effettivamente inoltrato alle Organizzazioni Sindacali solamente in data 17 settembre 2020, giorno successivo a quello della sua trasmissione agli Uffici del Ministero stesso.

Appare evidente, dunque, come **non vi sia stato alcun effettivo e sostanziale coinvolgimento delle rappresentanze sindacali** tale da poter garantire l'effettivo apporto che le norme richiedono. Apporto che avrebbe consentito di **tenere in debita considerazione le legittime aspettative ed esigenze di cui erano portatori i Dirigenti della carriera contrattualizzata**.

Che non vi sia stata la benché minima considerazione di quanto apportato dalle rappresentanze sindacali è dimostrato, altresì, dalla circostanza che **la bozza di Decreto è stata trasmessa solo in data 10 luglio – peraltro priva di relazione illustrativa – e che la riunione sindacale si è svolta il 16 luglio 2020; il tutto, quindi, appena 7-10 giorni prima dell'adozione definitiva del Decreto**.

Ciò dimostra inequivocabilmente che qualunque osservazione le Organizzazioni Sindacali abbiano potuto apportare non avrebbe potuto essere debitamente presa in considerazione, mancando il tempo materiale per renderla oggetto di adeguata istruttoria e valutazione e per tradurla in modifiche formali alla bozza trasmessa.

Ciò nonostante le Organizzazioni Sindacali avessero chiesto, sin dallo scorso febbraio, di essere messe a conoscenza dell'impianto di lavoro ideato dall'Amministrazione (**doc. 16**).

I.3.2 Ma v'è di più.

Il Decreto, come anticipato, si presenta largamente differente da quello sottoposto all'attenzione delle Organizzazioni Sindacali.

È sufficiente uno sguardo di confronto tra la declaratoria dei posti funzione riportata nell'Allegato A, tab. 19, pagina 44 dello schema trasmesso alle rappresentanze sindacali e quelle indicate nell'Allegato A, tabelle 19 e 19 *bis* al testo definitivo, per rendersi conto che:

- nella versione in bozza, la maggior parte delle Prefetture aveva sì un unico Ufficio, ovvero l'“*Ufficio contabilità e gestione finanziaria*”, ma questo rimaneva titolare delle sole funzioni proprie dell'allora *Servizio contabilità e gestione finanziaria*. In questo caso, dunque, la soppressione del secondo posto funzione si traduceva nell'eliminazione del *Servizio amministrazione, servizi generali e attività contrattuale* e con esso delle relative funzioni, senza che vi fosse alcun aggravio di compiti in capo all'unico posto funzione residuo;

- nella versione finale, come si è detto, alla soppressione del secondo posto funzione consegue l'accorpamento delle relative funzioni in capo all'unico Ufficio residuo, ovvero l'*Ufficio contabilità, gestione finanziaria, attività contrattuale e servizi generali* (anche sul piano lessicale, infatti, quest'ultimo ufficio assomma nel nome i due Servizi soppressi);

-nella versione in bozza non era presente l'indicazione della competenza relativa alla gestione del personale contrattualizzato, competenza invece ricondotta in capo alla Dirigenza contrattualizzata nella versione definitiva del Decreto.

Pertanto, le Organizzazioni Sindacali chiamate a pronunciarsi sullo schema di Decreto non hanno avuto contezza dell'aggravio che si veniva a realizzare e, conseguentemente, il loro contributo non solo è giunto tardivamente, ma è stato sviato e *inutiliter dato*.

I.3.3 Ancora.

Per quanto riguarda la competenza in tema di "recupero delle spese di custodia dei veicoli sequestrati" (di cui si è già detto e sulla cui rilevanza si darà più compiutamente riscontro nel successivo motivo) occorre sottolineare come il D.M. 11 novembre 2008 (**doc. 17**) aveva eliminato, tra i compiti di spettanza ai Dirigenti contrattualizzati, la relativa voce, mantenendo la sola funzione relativa al pagamento delle stesse in capo al *Servizio contabilità e gestione finanziaria*.

Nella bozza trasmessa alle Organizzazioni Sindacali, ancora, la competenza in capo al residuo *Ufficio contabilità e gestione finanziaria* recava la sola voce del pagamento delle spese di custodia, e non già l'attività – molto più complessa – del recupero in sede di regresso presso i contravventori (comprendente la riscossione e l'iscrizione a ruolo).

Solo con il testo definitivo del Decreto tale attività è andata ad aggiungersi a quelle già assommate in capo all'unico *Ufficio contabilità, gestione finanziaria, attività contrattuale e servizi generali*, senza dare, quindi, alle rappresentanze sindacali la possibilità di pronunciarsi e di rendere evidente che la complessiva ridefinizione delle funzioni avrebbe dato vita ad un Ufficio oberato ed inefficiente.

I.4. Tutto quanto sopra esposto renderà manifesto, anche all'occhio meno accorto, che l'Amministrazione ha violato i generali principi posti a tutela dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, tutela che richiede un loro effettivo coinvolgimento nella fase che precede l'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione del personale.

Come si confida di aver dimostrato, invece, l'interlocuzione con le Organizzazioni Sindacali è stata fittizia, il loro coinvolgimento soltanto formale.

Ne deriva un primo profilo di vizio del provvedimento impugnato per violazione di legge, nelle forme meglio specificate in rubrica, dal quale peraltro originano – sia pure in via mediata – gli ulteriori gravi vizi di seguito dedotti.

II. VIOLAZIONE DEGLI ART. 97 DELLA COSTITUZIONE. ECCESSO DI POTERE NELLE FORME SINTOMATICHE DELLA CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE.

Il Decreto non dev'essere caducato solamente per i vizi che hanno inficiato l'*iter* di confronto che ha condotto alla sua adozione, ma anche in quanto affetto da patologie intrinseche.

II.1 In primo luogo occorre sottolineare come l'illogicità e la contraddittorietà dell'intervento di riorganizzazione operato dal Decreto, foriere di distonie sistemiche in parte analizzate ed in parte in esame successivamente, siano rese ancor più evidenti dalla totale assenza di una pur embrionale forma di indicazione dei criteri utilizzati dall'Amministrazione nel disporre l'intervento di riassetto dell'apparato amministrativo posto alle sue dipendenze.

Come anticipato nel primo motivo, le Organizzazioni Sindacali, proprio alla luce delle evidenti disfunzioni prodotte dal Decreto hanno, a più riprese, manifestato all'Amministrazione l'esigenza di poter avere contezza di quali fossero i criteri sottesi all'intervento di riorganizzazione.

Si è visto anche come tale richiesta sia rimasta inevasa e, d'altronde, non avrebbe potuto essere altrimenti.

Tali criteri ispiratori, infatti, semplicemente non esistono.

È sufficiente scorrere il testo del Decreto per accorgersi di come non sia rinvenibile (né in quanto esplicitata né, tantomeno, mediante ricorso ad un'opera deduttiva) alcuna logica perseguita nell'adozione del provvedimento impugnato, eccezion fatta per un mero richiamo a disposizioni di legge che imponevano una riforma del sistema.

II.2 Tale provvedimento, al contrario, in quanto vero e proprio atto amministrativo (pur nelle forme di un atto di alta amministrazione) avrebbe dovuto rendere pienamente intellegibile l'*iter* motivazionale che ha condotto alla sua adozione.



Come noto, infatti, gli atti di alta amministrazione, pur simili agli atti meramente politici, se ne distinguono per il fatto di essere vincolati nel fine, fine coincidente con la cura del pubblico interesse.

Tale elemento li rende passibili di sindacato giurisdizionale.

Si tratta di un sindacato teso proprio ad accertare la congruità della motivazione che costituisce “garanzia per l'interessato che l'esercizio della discrezionalità, ancorché al massimo livello, si mantenga all'interno del perimetro tratteggiato dal legislatore” (Cfr. Tar Lazio, sez. terza *ter*, n. 8502/2020).

Tale insegnamento giurisprudenziale è atto a garantire che ogni provvedimento di alta amministrazione che porti seco modifiche strutturali sia supportato da (e si fondi su) solide basi di istruttoria.

È soltanto questa, infatti, a dare conferma del fatto che tutti gli interventi di riforma siano posti in essere previa acquisizione delle informazioni rilevanti in quanto riguardanti i settori oggetto di intervento e previa ponderazione e bilanciamento dei molteplici interessi che di volta in volta vengono in rilievo.

Nel caso che ci occupa, è possibile agevolmente evincere come tale istruttoria non sia stata compiuta.

Ai destinatari del provvedimento non è consentito comprendere quali siano stati i criteri seguiti dall'Amministrazione nel dar vita a tale sconclusionato progetto di riforma.

In definitiva, in contrasto con il pacifico insegnamento giurisprudenziale riportato poco sopra, le ragioni che hanno spinto alla definizione di un così distopico disegno di riforma sono imperscrutabili.

Da qui un ulteriore vizio del provvedimento impugnato per difetto di motivazione.

III. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 DELLA COSTITUZIONE. ECCESSO DI POTERE NELLE FORME SINTOMATICHE DEL DIFETTO DI MOTIVAZIONE, CARENZA DI ISTRUTTORIA, CONTRADDITTORIETÀ ED ILLOGICITÀ MANIFESTA.

III.1 Si è visto in precedenza che, da sempre, il mondo dei soggetti posti alle dipendenze del Ministero dell'Interno che ricoprono posizioni apicali e, in particolare, quello della Prefettura, è costituito da due macro-carriere, quella dei prefettizi e quella dei dirigenti contrattualizzati, che svolgono funzioni amministrative strettamente complementari ed interconnesse, come dimostrato



anche dal sopradescritto travaso di funzioni operato nel tempo da una carriera all'altra.

Tale empirica circostanza, su cui non è necessario indugiare ulteriormente, avrebbe richiesto un intervento di riorganizzazione dell'apparato in grado di esplicitare i suoi effetti su entrambi tali settori.

Del tutto inspiegabilmente, tuttavia, ignorando tale ontologica unitarietà, l'Amministrazione ha disposto un intervento che ha rideterminato unilateralmente soltanto l'organigramma concernente i dirigenti contrattualizzati, disponendo il taglio lineare di 21 posti di funzione e rinviando *sine die* l'intervento atto a ridisegnare la struttura del personale prefettizio.

Tale *modus operandi*, denota la totale assenza di una visione strategica, visione che avrebbe dovuto essere sottesa ad un così rilevante intervento di riorganizzazione strutturale.

Il Ministero avrebbe invece dovuto tenere conto di tali elementi, disponendo una riforma a più ampio respiro.

Come visto nel motivo precedente, la necessità di un intervento unitario è stata reiteratamente ribadita dalle rappresentanze sindacali nel corso del pur vacuo dialogo con l'Amministrazione la quale, tuttavia, ha disatteso integralmente tali richieste.

Un intervento di modifica così concepito, avente come destinatari solamente i Dirigenti contrattualizzati, produce l'effetto di determinare uno squilibrio non controbilanciato tra i due settori di attività e di compromettere lo svolgimento delle fondamentali funzioni delle Prefetture, in palese violazione dell'art 97 della Costituzione.

III.2 A titolo esemplificativo, il Decreto ha ricondotto in capo ai Dirigenti contrattualizzati l'esercizio delle funzioni in materia di recupero presso il trasgressore delle spese di custodia dei veicoli oggetto di confisca.

Tale funzione, sino alla ultima modifica, era ricompresa nell'alveo di quelle ascritte ai Dirigenti prefettizi dell'Area III - *Applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo*", cui compete la cura delle attività in materia di confisca e spese di custodia.

È evidente che una simile trasmigrazione di competenze da un settore all'altro sarebbe stata giustificabile solamente a patto di garantire un contestuale intervento riequilibratore, compensativo e preordinato a ridefinire anche l'apparato amministrativo nell'ambito della carriera prefettizia.

Al contrario, in modo del tutto irrazionale e contraddittorio, alla riforma che ha previsto un incremento delle competenze attribuite in via esclusiva ai Dirigenti contrattualizzati, si è aggiunta la soppressione di un posto funzione presso le Prefetture sopra menzionate.

III.3 Sia consentita un'ultima considerazione.

Come visto, l'intervento disposto dal Decreto ha previsto la sostituzione dei due Servizi "*contabilità e gestione finanziaria*" e "*servizio amministrazione, servizi generali e attività contrattuale*" con l'unico Ufficio "*contabilità, gestione finanziaria, attività contrattuale e servizi generali*".

Come chiaramente indicato dallo stesso *nomen* dell'Ufficio, questo è preposto allo svolgimento di tutte le attività di natura contrattuale, tra le quali sono ricomprese anche quelle relative alla materia dell'immigrazione.

Per le attività relative a tale ultima materia, tuttavia, è prevista in tutte le Prefetture una specifica area dirigenziale della carriera prefettizia e, segnatamente, l'Area 4, talvolta suddivisa nelle sub-Aree 4 *bis*, 4 *ter*, 4 *quater* e 4 *quinqes* (**doc. 18**).

L'Amministrazione, dunque, nel dar luogo all'irrazionale soppressione di 21 posti di funzione e nell'accorpore in un unico Ufficio tutte le competenze attribuite in precedenza a due distinti Servizi, avrebbe potuto (e dovuto) ricondurre, *ratione materiae*, lo svolgimento delle attività contrattuali in materia di immigrazione in capo ai Dirigenti prefettizi responsabili delle aree sopra indicate.

Tale eventualità avrebbe dovuto essere, quantomeno, oggetto di valutazione e di apposita istruttoria.

Così non è stato.

Ne deriva un ulteriore profilo di vizio del provvedimento impugnato per illogicità manifesta e difetto di istruttoria.

Si aggiunga, altresì, che il criterio di riparto e attribuzione delle competenze *ratione materiae*, è quello che è stato seguito dall'Amministrazione nel ricomprendere (sino all'adozione del Decreto) le attività relative al recupero delle spese presso il trasgressore dei veicoli oggetto di sequestro nell'Area terza, posta sotto la direzione di un Dirigente prefettizio.

Il criterio è stato invece disatteso con il successivo trasferimento di detta competenza all'Ufficio diretto da un Dirigente contrattualizzato.

Per tutte le ragioni appena descritte, il progetto di ridefinizione e riallocazione delle risorse che è stato, come dimostrato, soltanto parziale, concretizza il vizio del provvedimento impugnato per difetto di istruttoria ed



illogicità manifesta da un lato e, dall'altro, concretizza una forma particolarmente invasiva di disparità di trattamento, in aperto contrasto con il fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e, conseguentemente, in violazione dell'art. 97 della Costituzione, pregiudicando in modo irreparabile l'assetto che sino ad oggi aveva garantito il buon andamento dell'Amministrazione.

IV. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 8 QUATER DEL D.L. N. 53/2019. ECCESSO DI POTERE NELLE FORME SINTOMATICHE DEL DIFETTO DI MOTIVAZIONE, CARENZA DI ISTRUTTORIA, CONTRADDITTORIETÀ ED ILLOGICITÀ MANIFESTA.

IV.1 Il Decreto non solo è viziato per non aver esplicitato i criteri seguiti dall'Autorità nel dar vita a tale irrazionale "progetto di riforma" ma (e l'elemento è dirimente) anche per aver vistosamente disatteso i criteri fermamente indicati dal legislatore.

L'assetto delle competenze spettanti alla dirigenza contrattualizzata, così come delineato dal D.M. 5 agosto 2014 e modificato dal Decreto, prevedeva, come visto, due servizi: il *Servizio contabilità e gestione finanziaria* e il *Servizio amministrazione, servizi generali e attività contrattuali*.

In capo ad entrambi era ricondotto lo svolgimento di molteplici funzioni.

Segnatamente, il *Servizio contabilità e gestione finanziaria* era preposto allo svolgimento delle seguenti funzioni:

- i) *budgeting* e contabilità economica;
- ii) contabilità speciale ed ordinaria;
- iii) adempimenti relativi al fondo edifici di culto;
- iv) adempimenti contabili connessi alle spese d'ufficio;
- v) pagamento delle spese di custodia dei veicoli sequestrati;
- vi) verifica delle spese connesse alle consultazioni elettorali;
- vii) provvidenze economiche in favore i profughi e rifugiati;
- viii) congedi straordinari, aspettative e trattamento economico del personale della Polizia di Stato;
- ix) adempimenti connessi al sostituto d'imposta: assistenza fiscale e dichiarazioni fiscali;
- x) affari relativi alla finanza comunale e provinciale.

Il *Servizio amministrazione, servizi generali e attività contrattuale* era invece competente allo svolgimento delle seguenti funzioni:



- i) procedure di gara, appalti, convenzioni e contratti per lavori servizi e forniture; affidamenti in economia e acquisti in rete della P.A.;
- ii) assegnazione degli alloggi per le forze di polizia;
- iii) gara per la vendita dei veicoli della Polizia Stradale fuori uso;
- iv) gestione immobili adibiti ad uffici della Prefettura;
- v) gestione immobili adibiti ad uffici e caserme della Polizia di Stato, dei Carabinieri e dei Vigili del fuoco;
- vi) custodia ed adempimenti connessi al rilascio delle tessere di riconoscimento del ministero dell'Interno;
- vii) gestione dei processi operativi in materia di: invalidi civili e categorie protette, espropriazioni ed occupazioni d'urgenza, competenze in materia di lavori pubblici.

Come visto, **il decreto ha soppresso i due *Servizi* sostituendoli con un unico *Ufficio*, chiamato ad accorpare tutte le attività sopra menzionate.**

Secondo lo schema delineato dal decreto, oggi, l'unico *Ufficio contabilità, gestione finanziaria, attività contrattuale e servizi generali* dovrà far fronte alle seguenti attività:

- i) gestione dei processi in materia di budgeting e contabilità economica ed ordinaria;
- ii) procedure di gara per appalti servizi e forniture;
- iii) Affidamento in economia;
- iv) gestione amministrativa e contrattuale del patrimonio del fondo edifici di culto;
- v) attività di economato e ufficio del consegnatario;
- vi) acquisti in rete per la P.A.;
- vii) verifiche di cassa presso gli uffici della Polizia di Stato;
- viii) immobili adibiti ad uffici e caserme della Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri (c.d. accasermamento);
- ix) pagamento e recupero spese di custodia dei veicoli sequestrati;
- x) provvidenze economiche in favore di rifugiati e profughi;
- xi) costituzione delle posizioni previdenziali e pensionistiche e cessazioni del servizio del personale dell'Amministrazione civile e della Polizia di Stato;
- xii) congedi straordinari, aspettative e trattamento economico del personale della Polizia di Stato;



- xiii) trattamento economico e accessorio del personale della Polizia di Stato in servizio;
- xiv) trattamento economico in favore del personale dell'Amministrazione civile dell'interno;
- xv) adempimenti connessi al sostituto di imposta;
- xvi) verifica delle spese relative alle consultazioni elettorali;
- xvii) affari relativi alla finanza comunale;
- xviii) custodia e adempimenti connessi al rilascio delle tessere di riconoscimento;
- xix) gestione dell'archivio generale di deposito;
- xx) tenuta del materiale bibliografico;
- xxi) espropriazioni ed occupazioni d'urgenza;
- xxii) depositi di oli minerali (limitatamente a quelli di competenza delle amministrazioni statali);
- xxiii) gestione del personale contrattualizzato della Prefettura UTG;
- xxiv) ulteriori compiti direttamente riconducibili agli ambiti di attività di competenza, attribuiti all'ufficio del Prefetto titolare della Prefettura UTG.

Appare evidente che l'effetto di tale accorpamento si traduce in un **eccessivo aggravio in capo all'unico Dirigente che sarà posto a capo dell'unico Ufficio**, il quale avrà la **responsabilità di una molteplicità di procedimenti e atti amministrativi** che farebbero timore a qualunque funzionario e che, è verosimile ipotizzare, causeranno gravi scompensi, ritardi e (in ultimo) danni all'Amministrazione. Amministrazione, peraltro, preposta alla tutela di interessi delicatissimi come la sicurezza e l'ordine pubblico.

La gravosità e la molteplicità delle competenze attribuite accresce in misura esponenziale il rischio di esposizione a responsabilità, anche per omissione, laddove il Dirigente unico non riesca a porre in essere nei tempi prescritti tutti gli adempimenti richiesti dal nuovo assetto organizzativo. Il Decreto, infatti, pone a rischio lo svolgimento di tutte le attività di competenza: sia il corretto svolgimento dell'attività contrattuale, specie quella legata al flusso migratorio, aggravata ulteriormente in questo speciale momento storico dagli adempimenti aggiuntivi richiesti per fronteggiare l'emergenza sanitaria; sia il regolare svolgimento dell'attività contabile e di liquidazione dei pagamenti, in un contesto di incertezze dovute anche all'introduzione di nuovi capitoli di spesa per le esigenze emergenziali.



Con specifico riferimento alle competenze in materia di contratti pubblici, basti segnalare – ma su tale aspetto si tornerà ulteriormente di seguito – che il Dirigente della carriera contrattualizzata ha la responsabilità di tutte le procedure di gara, appalti, convenzioni e contratti per lavori, servizi e forniture, affidamenti in economia e acquisti in rete (così dice la declaratoria delle funzioni) che ineriscono alla Prefettura, nonché quelle relative ai presidi della Polizia di Stato, Vigili del Fuoco e Arma dei Carabinieri.

Il tutto, com'è ben evidente, senza alcuna coerenza rispetto alle attuali norme in materia di nomina del responsabile delle gare, del direttore dell'esecuzione, e alle connesse responsabilità amministrative e contabili.

A ciò si aggiunga che, pur essendo presente all'interno di ciascuna Prefettura un'Area, afferente alla carriera prefettizia, che si occupa di contenzioso, rappresentanza in giudizio e rapporti con l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, di fatto è il Dirigente del Servizio contratti a gestire materialmente tutta l'attività di pre-contenzioso, istruttoria, rapporti con l'Avvocatura Distrettuale per tutta l'attività svolta, e dunque per tutte le procedure di gara, contratti di locazione, *etc.*

Parimenti, la circostanza che non esista nell'organizzazione strutturale della Prefettura un "Ufficio Tecnico" comporta che sia il Dirigente in prima persona a colmare, con sommaria formazione autonoma, quel *gap* di competenze tecniche necessarie per alcune categorie di contratti (ad es., manutenzioni impianti tecnologici, lavori di ogni tipo, antincendio *etc.*).

L'assenza di un Dirigente preposto esclusivamente al Servizio contratti, senza che sia possibile disporre di personale altamente qualificato e formato, figure professionali tecniche, avvocati (nessuno di questi previsti nella pianta organica della Prefettura), non consentirebbe all'unico Dirigente a capo dell'Ufficio di occuparsi di tutte le onerose e mutevoli incombenze della contabilità e al contempo sovrintendere, governare ed orientare (in un quadro giuridico complesso ed in continua evoluzione) le attività relative ai contratti, all'antimafia e all'anticorruzione nell'ottica della regolarità e dell'efficacia delle procedure.

Accorpare, dunque, i due Servizi in un unico Ufficio, addossando tutte queste mansioni in capo ad un unico Dirigente, dimostra inequivocabilmente come non si sia affatto ragionato in termini di carico e complessità delle funzioni.

Il tutto, senza dimenticare che il danno causato da una gestione inefficiente potrebbe dar luogo anche ad ipotesi di **responsabilità amministrativa di natura**



contabile, addossate esclusivamente ad un unico soggetto, il Dirigente contrattualizzato a capo dell'Ufficio.

IV.2 Eppure, la normativa era chiara rispetto alla *ratio* che avrebbe dovuto ispirare la riorganizzazione *de qua*.

L'art. 8 *quater* del D.Lgs. n. 53/2019, recita testualmente: «al fine di assicurare una maggior funzionalità delle attività economico – finanziarie derivanti dalla predetta organizzazione, la dotazione organica del Ministero dell'interno può essere incrementata di un posto funzione dirigenziale di livello generale da assegnare al personale dell'Area delle funzioni centrali, i cui maggiori oneri, al fine di assicurare l'invarianza finanziaria, sono compensati dalla soppressione di un numero di posti di funzione dirigenziale di livello non generale, equivalente sul piano finanziario), si rende opportuno sin d'ora prevedere la soppressione di ulteriori due posti di funzione conferibili ai dirigenti di seconda fascia dell'area funzioni centrali dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno».

Si osserva, in tal senso, che tale norma ha previsto, a fronte dell'istituzione di un posto di Dirigente generale e al fine di garantire l'invarianza della spesa pubblica, la soppressione di due posti funzione di livello non generale.

Non sfuggirà neanche all'occhio meno accorto come il Decreto impugnato rappresenti un *nonsense* logico ancor prima che giuridico nella parte in cui fa espresso riferimento ad una disposizione che richiede come fine da perseguire nell'operare la riorganizzazione dell'assetto ministeriale quello di assicurare una maggior funzionalità delle attività economico – finanziarie della struttura amministrativa e, al contempo, dispone la soppressione dei posti di funzione cui spetta lo svolgimento di quelle stesse attività.

La funzionalità cui fa riferimento la disposizione appena richiamata sarebbe stata salvaguardata solamente mediante un'effettiva opera di riorganizzazione e ribilanciamento delle funzioni, da disporsi alla luce della soppressione dei posti funzione (riorganizzazione e ribilanciamento che, come visto in precedenza, non hanno avuto luogo), ed è invece stata apertamente avversata dal taglio sopra compiutamente descritto.

Da tale insanabile contrasto logico – concettuale deriva un ulteriore profilo di vizio del Decreto per contraddittorietà, illogicità manifesta e violazione di legge.

IV.3 L'assenza di una pur minima forma di visione strategica è resa manifesta da un ulteriore elemento.

Il Decreto ha, come visto, previsto un taglio di uno dei due posti di funzione per ben 21 Prefetture di medie e grandi dimensioni, mantenendo intatto l'assetto originario di sole 4 Prefetture: Roma, Milano, Napoli e Palermo.

Ha optato, in buona sostanza, per un taglio lineare, senza tenere in debita considerazione le diverse caratteristiche e peculiarità che contraddistinguono ogni singola Prefettura.

Tale scelta è irragionevole.

Per meglio comprendere la complessità e gravosità delle attività svolte, **a titolo meramente esemplificativo e con considerazioni che (nonostante le specificità legate al territorio di competenza) possono essere riferite a tutte le Prefetture oggetto della soppressione di un posto funzione**, si porteranno di seguito alcuni casi specifici.

IV.3.1 Anzitutto rispetto alla Prefettura di Torino.

La Provincia di Torino è la più grande d'Italia per numero di Comuni, pari a 312.

Da tali dimensioni deriva la necessità per la Prefettura di dover interagire con 312 Amministrazioni Comunali diverse, unitamente a circa 30 Unioni di Comuni.

L'enorme estensione territoriale è caratterizzata, altresì, dalla presenza di numerose caserme dell'Arma dei Carabinieri e da stazioni di Polizia, la cui gestione dei rapporti di locazione passiva e della loro manutenzione ordinaria e straordinaria è appannaggio esclusivo delle Prefetture, come evincibile dalla declaratoria di cui alla Tab 19 *bis* dell'allegato al Decreto, laddove prevede la gestione immobili adibiti ad uffici e caserme della Polizia di Stato, dei Carabinieri e dei Vigili del fuoco.

A Torino è sito, altresì, il maggior Centro di Permanenza Territoriale (C.P.T.) del nostro paese, dalla cui gestione scaturiscono molteplici problematiche di natura contabile, contrattuale ed operativa.

Ancora, Torino è, da un lato, al centro delle cronache negli ultimi anni per le tensioni createsi a causa delle continue proteste che hanno quasi quotidianamente luogo in Val di Susa, a cagione della realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Torino – Lione; dall'altro, rappresenta un presidio di frontiera con la Francia, sotto il profilo della gestione dei flussi di immigrazione a causa dei migranti respinti oltralpe e indirizzati verso l'Italia.

Tutte tali attività (tra le quali sono ricomprese sia quelle contrattuali sia quelle contabili) sono affidate alla Prefettura e, per tutto quanto concerne gli aspetti

organizzativi e gestori, sono svolte giustappunto dai dirigenti della carriera contrattualizzata.

Ma non basta.

Il capoluogo piemontese ospita, al momento, circa 4000 richiedenti asilo (**doc. 19**), ospitati in diverse centinaia di strutture sulla base della stipulazione di diverse decine di contratti di accoglienza.

Qualora venisse confermato il Decreto, il singolo posto di funzione “sopravvissuto” (e, si badi, soltanto in relazione a tale ultimo profilo) dovrebbe farsi carico della gestione della procedura di appalto per la stipula di un accordo quadro con i diversi operatori economici che, solamente per l’anno 2019, è stato di un valore pari a 169 milioni di euro.

Lo stesso Dirigente dovrebbe, poi, occuparsi del controllo concernente la fase di esecuzione del contratto e dei connessi aspetti di natura contabile.

Torino, infine, è la città sede della zona telecomunicazioni della Polizia di Stato, della Polizia Stradale compartimentale e della zona della Polizia di frontiera.

Ne derivano ulteriori implicazioni contabili e contrattuali che producono effetti su tutta la regione.

L’esame degli appena menzionati tratti caratteristici della Prefettura piemontese chiarifica, senza dubbio di smentita, come sarebbe integralmente irrazionale pretendere di ricondurre l’espletamento delle numerose attività indicate (nonché i connessi profili di responsabilità, anche di matrice erariale) in capo ad unico Ufficio e ad un solo Dirigente di posto funzione.

Tale Dirigente, infatti, diverrebbe in tal modo il soggetto accentratore di un coacervo di funzioni in cui si intersecano delicate attività di diversa natura, con profili di contrasto con la normativa in materia di anticorruzione, profili che saranno oggetto di un più dettagliato esame nel prosieguo.

IV.3.2 Analoghe considerazioni possono essere svolte rispetto alle attività di competenza della dirigenza contrattualizzata presso la **Prefettura di Bari**.

Tale Prefettura ha dovuto gestire nell’ultimo triennio 283 procedure di gara, relative ad appalti di lavori e servizi sotto-soglia, per un valore complessivo pari ad euro 1.313.139,16 e 409 procedure di gara per appalti sopra soglia per un valore complessivo pari ad euro 157.725.497,13 (**doc. 20**).

La Prefettura di Bari è in prima linea nella gestione della problematica legata ai flussi migratori e per tale motivo ormai da anni al centro dei fatti di cronaca.



La gestione di una problematica così complessa e delicata impone lo svolgimento di una considerevole attività contrattuale, che si sostanzia nella cura degli appalti per:

- i) affidamento gestione del CARA (centro di accoglienza rifugiati);
- ii) affidamento gestione del CPR (centro per il rimpatrio);
- iii) affidamento gestori CAS (Centri di accoglienza straordinari);
- iv) affidamento servizio di accoglienza minori non accompagnati;
- v) affidamento del servizio di manutenzione ordinaria degli impianti in uso al CARA e al CPR;
- vi) servizio di accoglienza, informazione e orientamento per i cittadini stranieri al valico di frontiera marittimo e aeroportuale di Bari;
- vii) servizio di trasporto migranti;

Ovviamente, la Prefettura barese è preposta allo svolgimento di ulteriori e diverse attività contrattuali tra le quali:

- i) economato: comprende gli appalti relativi all'affidamento del servizio di pulizia della Prefettura, manutenzione degli impianti, acquisti della cancelleria, acquisti di materiale generico per il CARA e il CPR;
- ii) Forze dell'ordine: ricomprende la gara europea per il servizio di pulizia degli uffici e delle caserme dei Carabinieri e della Polizia di Stato di Bari e provincia e la gara per l'affidamento del servizio di somministrazione dei pasti e alloggio;
- iii) adesione alle convenzioni Consip: comprende l'adesione alla convenzione per la fornitura del gas naturale presso gli uffici della Polizia di Stato di Bari e provincia e della Prefettura (entrambe in corso di istruttoria), convenzione Consip per la fornitura di energia elettrica presso i medesimi uffici (anch'essa in corso di istruttoria) e l'adesione alla convenzione Consip per la somministrazione dei buoni pasto civili e per la Polizia di Stato;
- iv) accasermamento delle Forze dell'Ordine: comprende l'attività di accasermamento delle Forze di Polizia in stabili di proprietà privata o demaniale con conseguente svolgimento delle connesse attività di stipula dei contratti di locazione e, segnatamente, istruttoria, stipula e rinnovi dei contratti e monitoraggio costante della situazione dei singoli immobili. In relazione a tale ultimo aspetto, può giovare un breve riepilogo della situazione attuale degli immobili da gestire in

quanto adibiti a caserme: 60 immobili utilizzati dall'Arma dei Carabinieri, 27 dalla Polizia di Stato e 7 dai Vigili del Fuoco.

È evidente come, anche in tal caso, sia assolutamente utopistico poter credere che un singolo Dirigente possa, da solo, far fronte alle esigenze che la Prefettura è chiamata a soddisfare.

Tanto, soprattutto alla luce del fatto che le attività appena indicate, sino all'adozione del Decreto, erano svolte dal Dirigente a capo del *Servizio Amministrazione, servizi generali ed attività contrattuali* mentre ora dovranno essere svolte dall'unico Dirigente, in aggiunta alle funzioni espletate in passato dal Dirigente del *Servizio Contabilità e gestione finanziaria* e alle ulteriori attività in tema di recupero delle spese di custodia.

IV.3.3 Stesso discorso può essere svolto rispetto alla **Prefettura di Firenze**, anche tenendo conto delle recentissime incombenze aggiuntesi.

Anzitutto, dall'inizio del 2020 ad oggi le procedure di gara seguite e concluse – e dunque sotto la responsabilità del Dirigente – sono state 225 per l'Arma dei Carabinieri, 230 per la Polizia di Stato; 82 per la Prefettura stessa, per un totale di 537 contratti, per i quali il Dirigente ha ricoperto, nell'85 % dei casi, l'incarico di RUP. Sono, peraltro, in corso ben tre procedure di gara europea per garantire l'accoglienza ai richiedenti protezione internazionale ed il Ministero dell'Interno, con nota di fine ottobre 2020, ha preannunciato la necessità che si proceda a breve con nuove gare europee alla luce di nuove disposizioni e capitoli. A causa dell'emergenza COVID, il Dirigente del Servizio contratti sarà individuato come l'unico componente per il seggio di gara e, pertanto, dovrà materialmente procedere a tutti gli incumbenti amministrativi relativi alla procedura.

Nel 2020 si è dato avvio alla procedura di dismissione degli Uffici amministrativi della Prefettura di Firenze, in locazione onerosa passiva, per la riallocazione in una struttura demaniale. Oltre alla ovvia attività di interlocuzione amministrativa con gli enti tecnici, da ciò scaturirà la conseguenziale enorme e complessa attività contrattuale, funzionale a definire il *layout* distributivo degli uffici, per i traslochi e l'acquisto apparati tecnologici e arredi.

Sempre nel 2020, il Gabinetto regionale di Polizia Scientifica, è divenuto punto di riferimento anche per gli acquisti di materiale tecnico per tutte le dieci province della Toscana, andando ad impegnare notevolmente l'attività contrattuale di cui la Prefettura è stazione appaltante.



A ciò si aggiunga che nella Città Metropolitana di Firenze è attualmente in atto un'importante e gravosa operazione di *Federal Building* denominata “*Il Magnifico*”, coordinata per gli aspetti amministrativi e giuridici dalla Prefettura tramite il Servizio contrattuale. Tale operazione comporta la dismissione di immobili in locazione passiva per diversi milioni di euro annui e la riallocazione di uffici della Polizia di Stato e del personale accasermato presso immobili demaniali nuovi da prendere in locazione temporaneamente.

Da qui il continuo e non sempre facile dialogo, fatto di incontri e atti amministrativi, con tutti gli enti coinvolti dall'operazione (Ministero dell'Interno – Dipartimento di P.S., Agenzia del demanio, PP.OO) nonché la conseguente attività di verifica della correttezza dei processi e lo svolgimento di procedure di appalto per il trasloco dei reparti, costituzione e acquisto attrezzatura per mense di servizio, acquisti di arredi, apparati tecnologici, *etc.*

Appare evidente che tutte le competenze di cui si è sinora discusso, non appena confluiranno nell'unica figura dirigenziale rimasta, determineranno l'assoluta paralisi dell'Ufficio.

IV.4 Tutti tali elementi fattuali sono stati ignorati dall'Amministrazione che, come visto, ha proceduto passivamente ad un taglio netto, lineare ed acritico di un posto funzione di tutte le 21 Prefetture destinatarie dell'intervento. Nessuna istruttoria e nessuna valorizzazione dei contesti socio-territoriali. La scelta compiuta di tagliare il secondo posto funzione in alcune città e non in altre non trova ragione in nessun criterio, neppure quello della mera dimensione demografica se si pensa che è stata (illegittimamente) interessata dalla soppressione la Prefettura di Torino, relativa alla quarta città d'Italia, e non quella di Palermo, quinta d'Italia.

Il Ministero avrebbe, invece, dovuto operare la riforma della struttura ministeriale alla luce delle specificità di ciascuna Prefettura, mantenendo il secondo posto funzione nelle Prefetture in cui il taglio viene a determinare un insostenibile aggravio della mole di lavoro dell'unico Dirigente rimasto in servizio.

Non l'ha fatto.

Ha così integrato la fattispecie del difetto di istruttoria e di motivazione, di illogicità e di irragionevolezza sopra esposti.

V. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 190/2012 E DEL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE.

V'è, infine, un'ultima disfunzione che rende inammissibile l'assetto delle Prefetture così come delineato dal Decreto, ed attiene al rischio che il sistema



risultante dall'intervento che in tale sede si contesta sia del tutto incoerente e confliggente con i principi in tema di anticorruzione.

V.1 In attuazione della legge n. 190/2012, recante le “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione*”, il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha adottato il P.N.A. (Piano Nazionale Anticorruzione), approvato in seguito dall’ex C.i.v.i.t. (oggi ANAC) ed entrato in vigore nel 2013.

Il P.N.A. definisce i principi che debbono essere osservati nello svolgimento delle attività di prevenzione della corruzione e promuove azioni ed interventi di organizzazione atti ad evitare rischi di concentrazione di funzioni e competenze in capo ad un’unica figura dirigenziale.

È infatti di una evidenza empirica la necessità di garantire una concreta ed effettiva separazione delle funzioni attive di matrice economico - finanziaria da un lato e quelle attinenti ai profili amministrativi e di controllo dall’altro.

V.2 Ciò premesso, *inter multos*, l’allegato 4 al PNA richiede espressamente, al fine di prevenire rischi corruttivi, che:

- i) la stima dei costi e la verifica delle disposizioni contrattuali siano effettuate da soggetti istituzionali o comunque esterni all’apparato amministrativo;
- ii) i pagamenti siano effettuati solamente in seguito ad apposito controllo circa la corretta esecuzione del contratto e la corretta imputazione della fattura, controllo, anch’esso, che deve derivare da una fonte terza ed imparziale.

Il Dirigente di seconda fascia attualmente incardinato presso il *Servizio Contabilità e Gestione Finanziaria* svolge le attività finanziarie e contabili sopra menzionate, ed è, in particolare, chiamato a svolgere un’attività di controllo formale e di legittimità delle operazioni condotte. Controlli e verifiche che si esercitano, appunto, anche e soprattutto sull’attività condotta dal *Servizio Amministrazione, servizi generali ed attività contrattuali*.

Orbene, in totale spregio di tali fondamentali e chiare direttive, il sistema risultante dall’adozione del Decreto determina l’accentramento, nella figura dell’unico Dirigente rimasto in servizio, delle attività di amministrazione attiva e di controllo.

Gli effetti così prodotti diventano ancor più aberranti nei casi in cui sia necessario individuare i contraenti controparte della Pubblica Amministrazione tra i soggetti privati, attraverso l’espletamento delle rituali fasi della predisposizione

della procedura di gara, della gestione del rapporto contrattuale e della liquidazione del compenso.

In aperto contrasto con la disciplina di settore che richiede forme di gestione collegiale, controlli reciproci tra i diversi uffici coinvolti ed una separazione effettiva tra le fasi di individuazione dei fabbisogni, definizione della procedura di scelta dell'appaltatore e di controllo concernente la regolarità amministrativa e contabile del procedimento, nelle Prefetture tutte tali fasi saranno curate dall'unico Dirigente contrattualizzato sopravvissuto alla rimozione dei posti di funzione.

In definitiva, vi sarebbe un unico soggetto a stabilire requisiti e criteri di scelta, a valutare la congruità della documentazione trasmessa e delle offerte pervenute, a scegliere il numero di operatori da coinvolgere nelle procedure negoziate sino a giungere alla individuazione del beneficiario di un affidamento diretto quando consentito dall'ordinamento. E, per quanto previsto dall'ordinamento, ad esercitare i controlli sull'aggiudicazione, sul contratto e sui pagamenti.

Diventerebbe in tal modo ancor più agevole per il malaffare individuare il singolo destinatario di un eventuale approccio corruttivo.

V.3 Valga aggiungere, infine, che la medesima esigenza di separazione tra ruoli dirigenziali dev'essere soddisfatta nell'ambito dell'amministrazione del personale, anch'essa appannaggio del *Servizio Amministrazione Servizi Generali ed Attività contrattuale* e anch'essa ricondotta in capo ad unica figura dirigenziale.

Tanto, in contrasto con l'allegato 4 del PNA che richiede una gestione del personale finalizzata a garantire una rotazione dei soggetti chiamati a gestire le fasi procedurali più delicate.

Come esplicitato nei chiarimenti alle FAQ in materia di anticorruzione (reperibile al link <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/Anticorruzione>), infatti, l'ANAC stessa ha chiarito che: *“La rotazione c.d. “ordinaria” del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni, nelle aree a più elevato rischio di corruzione, è una delle misure organizzative generali che le Amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. È stata introdotta dall'art. 1, co. 5, lett. b) della l. 190/2012 con il fine di limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione”*.



La *ratio* alla base della norma è quella di evitare che un soggetto sfrutti una posizione di potere o una conoscenza acquisita per ottenere un vantaggio illecito.

Da tutto quanto sin qui esposto deriva un ulteriore profilo di vizio del decreto.

VI. SULL'ISTANZA CAUTELARE

Il *fumus* è nelle considerazioni che precedono.

Per quel che concerne il *periculum*, lo stesso si presenta, invero, di natura composita.

VI.1 Pregiudizio personale. Sotto un primo profilo, occorre considerare che, stante la piena operatività del provvedimento impugnato, è verosimile che siano presto adottati, a cascata, **ulteriori provvedimenti attuativi ed esecutivi**. Si verrà, quindi, a confermare l'assetto determinato dal Decreto in modo definitivo, con **ogni gravosa e perfino irreversibile conseguenza**.

L'intervento "strutturale" in materia di pubblico impiego imporrà, infatti, un totale riassetto all'interno dell'organigramma interno alle Prefetture: la soppressione dei posti funzione determinerà la necessità che molti Dirigenti, attualmente preposti ad uno dei due Servizi soppressi, dovranno essere trasferiti e riassegnati ad altre funzioni, di certo presso l'Amministrazione centrale – dunque a Roma – o collocati presso altre strutture periferiche.

Tale processo costringerebbe (in assenza di una conferma definitiva derivante da una statuizione in via giurisdizionale adottata nel merito) tutti i Dirigenti contrattualizzati che ricoprono il proprio ruolo nelle Prefetture incise dall'intervento ad un radicale cambio di vita, professionale e privato. Moltissimi Dirigenti, tra cui gli odierni ricorrenti, potrebbero essere costretti a cambiare città, a trasferire famiglie e affetti.

Si sottopone, poi, all'attenzione di codesto TAR un elemento in particolare: molti Dirigenti di funzione destinatari dell'intervento disposto dal Decreto sono ormai prossimi alla pensione e cesseranno di rivestire la loro carica apicale nel giro di pochissimi anni.

Si tratta di soggetti che ormai da anni svolgono le proprie funzioni di Dirigente contrattualizzato nella stessa Prefettura e che, qualora dovesse essere respinta l'istanza cautelare (e, si ripete, senza che sia intervenuta una decisione in grado di certificare una volta per tutte la bontà della condotta tenuta dall'Amministrazione e, dunque, la legittimità del Decreto) sarebbero costretti ad affrontare un repentino e non preventivato stravolgimento del proprio mondo



professionale. Tanto avverrebbe in violazione delle loro legittime aspettative createsi, coincidenti con la maturata convinzione di poter terminare la carriera nella Prefettura in cui operavano ormai da anni.

Ciò ancor di più ove l'Amministrazione intendesse – ma di ciò non v'è certezza – procedere mediante una procedura di mobilità, la quale determinerebbe un generico rimescolamento delle carte in gioco, imponendo a lavoratori (molti dei quali ormai anziani e, come visto, prossimi alla pensione) e rispettive famiglie spostamenti anche di centinaia di chilometri.

Il tutto, in attesa della decisione del giudizio che dovrà pronunciarsi sulla legittimità del Decreto e con il rischio, dunque, che in caso di accoglimento nel ricorso, dovrà rideterminarsi *tout court* l'impianto complessivo.

Da qui la presente richiesta di misura cautelare, al fine di sospendere gli effetti del Decreto – e dunque impedire l'adozione degli atti attuativi/esecutivi e il verificarsi dei cambiamenti sopra descritti – in attesa della definizione del giudizio.

VI.2. Pregiudizio professionale. Secondariamente, occorre considerare che – senza una sospensione che intervenga prima della sentenza – la quotidianità dei Dirigenti che rimarranno a capo dell'unico Ufficio, tra cui i ricorrenti, sarà completamente stravolta.

La consapevolezza che la propria giornata lavorativa (al servizio della quale hanno speso tutta una vita) diverrebbe insostenibile (a causa della disumana quantità di lavoro cui sarebbero sottoposti), costituisce certamente un elemento da valutare in fase cautelare.

La gravosità e la molteplicità delle competenze attribuite accresce in misura esponenziale il rischio di esposizione a responsabilità, anche per omissione, laddove il Dirigente unico non riesca a porre in essere nei tempi prescritti tutti gli adempimenti richiesti dal nuovo assetto organizzativo.

Il Decreto, infatti, pone a rischio lo svolgimento di tutte le attività di competenza: sia il corretto svolgimento dell'attività contrattuale, specie quella legata al flusso migratorio, aggravata ulteriormente in questo speciale momento storico dagli adempimenti aggiuntivi richiesti per fronteggiare l'emergenza sanitaria; sia il regolare svolgimento dell'attività contabile e di liquidazione dei pagamenti, in un contesto di incertezze dovute anche all'introduzione di nuovi capitoli di spesa per le esigenze emergenziali.

Si tratta certamente di profili che richiederanno uno scrutinio più approfondito della complessa e delicata questione da parte del Collegio, ma sino a

quel momento si chiede a codesto Giudice di sospendere gli effetti del provvedimento impugnato.

VI.3 Pregiudizio all'Amministrazione. A quanto sin qui dedotto occorre, altresì, aggiungere che la sospensione dell'efficacia del Decreto non causerebbe nessun pregiudizio all'Amministrazione resistente ed anzi, a parere di chi scrive, maggiori danni potrebbero prodursi proprio in conseguenza dell'attuazione di quanto previsto dal Decreto.

Si è detto che la nuova organizzazione voluta dal Ministero renderà più gravoso – per non dire impossibile – lo svolgimento delle funzioni rimesse al Dirigente unico: quello che già al momento risulta complesso, difficile, foriero di responsabilità oggettive diventerà, poi, manifestamente insostenibile, di talché questi non potrà che rimettere immediatamente oneri e gravi responsabilità in capo all'Amministrazione che ha affidato l'incarico.

Ciò determinerà, verosimilmente, il mancato raggiungimento di nevralgici obiettivi propri della nuova attività unificata e il conseguente, palese, evidente e dimostrato pregiudizio dei principi di buon andamento ed economicità della pubblica amministrazione.

Si pensi, peraltro, a quante risorse andrebbero spese per rendere concreto ed operativo il progetto di riforma e la conseguente riallocazione delle risorse delineate dal Decreto.

Nel caso in cui il provvedimento impugnato venisse poi annullato, tali ingenti risorse sarebbero state stanziare a fondo perduto, creando un gravosissimo danno per la Pubblica Amministrazione e per le casse dell'erario. I consequenziali profili di danno erariale sarebbero evidenti.

Infine, si segnala che, per effetto dell'esecutività del Decreto, anche l'immagine esterna del Ministero risulterebbe compromessa. Le funzioni rimesse ai Dirigenti in parola, infatti, comportano un confronto continuo con imprese e settori economici della società civile che subirebbero un immaginabile pregiudizio conseguente agli inevitabili ritardi di assegnazione delle forniture e servizi e dei relativi pagamenti.

Ne consegue che è interesse della stessa Amministrazione attendere l'esito del presente giudizio prima di dare attuazione alla riforma ipotizzata.

VI.4 La variabile Covid. Le considerazioni sopra esposte, infine, debbono essere lette anche e soprattutto alla luce del particolare contesto storico, sociale ed



economico in cui stiamo vivendo e che è fortemente impattato dal fenomeno pandemico.

In primo luogo, tale fenomeno impone ed imporrà limitazioni e/o veri e propri divieti agli spostamenti, limitazioni che di certo tenderebbero ad aggravare (se non, addirittura paralizzare) la riallocazione del personale.

In second'ordine, la situazione emergenziale – quando non anche i relativi provvedimenti di gestione – sta già determinando forti ritardi nell'espletamento di taluni servizi essenziali, sacrificandoli sull'altare della tutela della salute.

In questa situazione, rivoluzionare gli Uffici del territorio preposti ad assicurare l'approvvigionamento di beni fondamentali, come i Dispositivi di protezione individuale e le pulizie igienizzanti, sia alle Forze dell'Ordine che ai Centri di immigrazione (si noti, potenziali focolai di contagi), risulta del tutto inconcepibile.

In un simile contesto, il provvedimento impugnato, se non sospeso, andrebbe ad aggravare una situazione già di per sé delicatissima, ponendo a repentaglio la continuità di moltissimi servizi essenziali espletati dagli Uffici del Ministero dell'Interno, attualmente in prima linea nella lotta al Covid 19.

P.Q.M.

si confida che il Collegio voglia, previa concessione delle misure cautelari richieste, accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare i provvedimenti impugnati e meglio indicati in epigrafe.

Con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese di lite.

Ai sensi del d.P.R. n. 115/2002, trattandosi di controversia di valore indeterminabile soggetta al rito ordinario di pubblico impiego, si dichiara che il contributo unificato dovuto è pari a € 325.

Roma, 13 novembre 2020

Prof. Avv. Federico Freni

Avv. Simona Barchiesi

Avv. Roberto Cerreti

Avv. Gianluca Favaro