

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 09653/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9653 del 2020, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Francesco Fasano, Giuseppe Zarcone, Lorenzo Colangelo, Luigi Cagnazzo, Maria Elda Spano, Franca Di Rubbo, Teresa Pace, Rita Guida, Salvatore Gullì, Calogero Ragusa, Laura Rotundo e Maurizio Di Gennaro, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Roberto Cerreti, Federico Freni, Simona Barchiesi e Gianluca Favaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Rita Di Donna, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- 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.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati in data 12 gennaio 2021:

- del decreto 13 novembre 2020 recante la graduazione dei nuovi posti funzione dei dirigenti di seconda fascia dell'Area funzioni centrali dell'Amministrazione civile dell'interno individuati dal decreto ministeriale 23 luglio 2020;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 marzo 2021 il dott. Alessandro Tomassetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe e successivi motivi aggiunti, gli odierni ricorrenti impugnano il decreto ministeriale 23 luglio 2020, relativo 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, unitamente al decreto 13 novembre 2020, recante la graduazione dei nuovi posti funzione dei dirigenti di seconda fascia dell'Area funzioni centrali dell'Amministrazione civile dell'interno individuati dal decreto ministeriale 23 luglio 2020.

Deducono i ricorrenti i seguenti fatti.

Con Decreto del 23 luglio 2020, 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.

Tale provvedimento costituisce l'esito del processo di *spending review* avviato a partire dal d.l. n. 95 del 2012 (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.

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; la Tabella A, in particolare, rideterminava la dotazione organica complessiva, rinviando (art. 10, comma 2) 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, d.l. n. 53 del 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 (nelle Prefetture e nelle Questure). Conseguentemente, il decreto del 23 luglio 2020, ha sostituito il precedente d.m. 24 dicembre 2012 (successivamente modificato dal d.m. 5 agosto 2014), rideterminando i posti-funzione di Dirigente di seconda fascia e ridisegnando completamente i relativi compiti.

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; in particolare, nell’ambito di 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). L’unico Ufficio residuale, peraltro, assommerà i compiti prima ripartiti tra i due Servizi con l’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.

In ragione di quanto espressamente previsto nel decreto, lo 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.

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 con l'aggiunta della 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.

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, tuttavia, il pregiudizio sotteso al presente ricorso sarebbe, in verità, ben più complesso del solo svolgimento di molte funzioni.

Sotto tale profilo, i ricorrenti, al fine di evidenziare il danno lamentato, espongono che l'apparato amministrativo facente capo al Ministero dell'Interno presenta una struttura articolata, 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 del 2019.

In particolare, la dotazione organica della carriera prefettizia si compone di 139 Prefetti, 700 Viceprefetti e 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 e 197 Dirigenti di seconda fascia, per un totale di 201 posti di funzione.

La mera lettura di tali numeri consente, secondo la prospettazione dei ricorrenti, di dare immediata evidenza dello squilibrio in essere nell'organico tra le due carriere. Ciò risulterebbe ancora più evidente nelle Prefetture, ove per la carriera

contrattualizzata è previsto solo il Dirigente di seconda fascia (i 4 Dirigenti di prima fascia risulterebbero 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 del 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 sarebbe 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.

La soppressione dei posti funzione riferiti solo al comparto dei dirigenti contrattualizzati, dunque, sarebbe avvenuta in assenza di un progetto complessivo, organico e coordinato, idoneo a soddisfare adeguatamente le esigenze dell'apparato amministrativo.

Rilevano, ancora, i ricorrenti che il decreto impugnato costituisce l'epilogo di un più ampio percorso di drastica riduzione dei Dirigenti contrattualizzati presso le Prefetture (ove non sarebbero 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 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 sarebbe 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.

L'esito di tale processo sarebbe, oggi, l'impugnato decreto che, nel dare concreta attuazione all'ultima riduzione in ordine temporale dei posti di funzione della dirigenza contrattualizzata, lascerebbe 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.

Sulla base di tali fatti gli odierni ricorrenti impugnano i provvedimenti in epigrafe deducendo plurimi motivi di illegittimità meglio descritti nel ricorso.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione resistente, deducendo la infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

In esito alla camera di consiglio tenutasi in data 15 dicembre 2020, il Collegio ha adottato l'ordinanza n. 7686/2020 con la quale ha ritenuto che le esigenze cautelari prospettate dai ricorrenti potessero essere tutelate mediante una celere fissazione del merito, fissando l'udienza pubblica al 9 marzo 2021, ai sensi dell'art. 55, comma 10 c.p.a.

Medio tempore, il Ministero ha adottato il decreto 13 novembre 2020, registrato presso la Corte dei Conti in data 10 dicembre 2020, recante la graduazione dei posti funzione individuati dal Decreto 23 luglio 2020.

In tal senso, l'art. 1 del Decreto in oggetto dispone che: *"1. Il presente decreto stabilisce la graduazione delle posizioni funzionali dei dirigenti di seconda fascia dell'area funzioni centrali dell'amministrazione civile dell'Interno, con riferimento ai posti di funzione individuati, nell'ambito degli Uffici centrali e periferici, dal decreto ministeriale 23 luglio 2020, registrato alla Corte dei Conti in data 12 agosto 2020 con il numero 2394."*

Con il provvedimento in questione, dunque, il Ministero ha graduato gli incarichi dirigenziali conferiti ai dirigenti di seconda fascia in tre fasce economiche (Prima, Seconda e Terza), sulla base dei livelli di responsabilità e di rilevanza degli incarichi assegnati.

Gli odierni ricorrenti, già collocati nella prima fascia economica, si trovano dunque a percepire il medesimo emolumento economico pur dovendo svolgere il doppio delle funzioni sinora svolto (circostanza, questa, determinata dal d.m. 23 luglio 2020). Si tratta, dunque, di un atto esecutivo/attuativo della riorganizzazione effettuata con il primo decreto che acuisce il pregiudizio patito dai ricorrenti ma

che sconta i medesimi vizi già rilevati nel ricorso introduttivo nei confronti di quello; avverso il nuovo Decreto, pertanto, i ricorrenti deducono motivi di illegittimità derivata dall'atto già impugnato con il ricorso del 13 novembre 2020.

Alla udienza del 9 marzo 2021, il ricorso è stato trattenuto in decisione dal Collegio.

Il ricorso principale ed il ricorso per motivi aggiunti sono infondati.

Con una prima censura (riprodotta nei motivi aggiunti) gli odierni ricorrenti deducono la illegittimità degli atti impugnati per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost., oltre che per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5, 6 e 9 d.lgs. n. 165 del 2001 e violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4 e 6 CCNL 9 marzo 2020.

In particolare, secondo la prospettazione dei ricorrenti, sarebbe stato 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 finalizzati alla riorganizzazione dell'apparato amministrativo.

La censura è infondata.

Osserva il Collegio come l'Amministrazione resistente abbia correttamente azionato gli istituti della partecipazione, fornendo dapprima la dovuta "informazione" e, successivamente, attivando il "confronto" con le organizzazioni sindacali.

Con nota del 10 luglio, infatti, è stata trasmessa alle organizzazioni sindacali di categoria la bozza dello schema di decreto in questione *"al fine di consentire loro di prendere conoscenza della questione trattata e di esaminarla"*, come previsto dall'articolo 4 del CCNL; con la stessa nota, le organizzazioni sindacali sono state invitate all'incontro del 16 luglio con il quale si è realizzato il primo confronto nel pieno rispetto dell'articolo 5 del CCNL. Tale confronto è poi proseguito in data 16 luglio e 20 luglio, in linea con la previsione secondo cui *"il periodo durante il*

quale si svolgono gli incontri non può essere superiore ai quindici giorni”.

Il coinvolgimento partecipativo delle Organizzazioni sindacali, dunque, è stato pieno ed improntato alle regole della buona fede e della correttezza; le organizzazioni sindacali, in particolare, sono state messe in condizione di avere completa conoscenza del decreto, al fine di garantire un confronto pieno, incisivo ed effettivo e non solo formale, in rappresentanza dei lavoratori dipendenti.

Al termine del confronto è stata redatta una sintesi dei lavori e delle posizioni emerse.

Quanto, poi, al lamentato mancato coinvolgimento dell’Organismo paritetico, è sufficiente osservare come tale Organismo sia una delle possibili articolazioni della partecipazione, sede in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione, innovazione e miglioramento dei servizi - anche con riferimento al lavoro agile, alle politiche formative, allo stress del lavoro correlato - al fine di formulare proposte all'Amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione collettiva (art. 6 del CCNL 9 marzo 2020).

L'organismo in questione, secondo quanto chiaramente indicato dall’art. 6 del CCNL, non è comunque chiamato ad esprimere sugli eventuali progetti alcun parere di tipo obbligatorio.

Del resto, non appare fondata la censura relativa alla sostanziale differenza della versione definitiva dell'impugnato d.m. rispetto a quella sottoposta all'attenzione delle Organizzazioni sindacali.

Sotto tale profilo, occorre rilevare – come risulta dalla documentazione depositata in atti – che l'Amministrazione ha provveduto a modificare l’originaria impostazione della "Tabella 19" al solo fine di eliminare ogni possibile dubbio interpretativo e di rendere ancor più chiaro il corredo di competenze di ciascun incarico dirigenziale.

Con la versione definitiva del d.m. oggetto di gravame, infatti, l'Amministrazione ha provveduto ad individuare in due distinte Tabelle i posti di funzione dei dirigenti

di seconda fascia nell'ambito delle Prefetture - UTG e dei Commissariati del Governo di Trento e di Bolzano, nel modo che segue:

A) Tabella 19, relativa alle Prefetture di Roma, Napoli Milano e Palermo, con la conferma dell'istituzione, in ciascuna di dette sedi, di 2 uffici dirigenziali - per un totale di 8 posti di funzione - ciascuno con propria declaratoria di procedimenti ed attività;

B) Tabella 19-bis, relativa alle restanti 99 sedi prefettizie ed ai 2 Commissariati del Governo di Trento e di Bolzano - per un totale di 101 posti di funzione dove è stabilita l'istituzione di un unico ufficio dirigenziale, con competenza estesa a tutte le materie che, nelle sole 4 sedi di cui sopra, sono invece ripartite tra due uffici dirigenziali.

Tali novità, come già rilevato, sono state comunque illustrate dall'Amministrazione nel corso della riunione con le organizzazioni svoltasi in data 20 luglio 2020; del resto, la descrizione delle competenze degli uffici in questione così ottenuta e la più pertinente ridenominazione degli uffici - "monocratici" - delle 101 sedi collocate in "Tabella 19-bis", riproducono le incombenze che, sin dall'entrata in vigore del d.m. 5 agosto 2014, i dirigenti di seconda fascia svolgevano e continuano a svolgere effettivamente in tutte le sedi in cui non sia previsto il "doppio" posto di funzione (ad eccezione di quelle nelle quali, come rilevato, sono state adottate scelte organizzative differenti, con conseguente attribuzione al Viceprefetto vicario di attività di una parte delle competenze della dirigenza contrattualizzata).

Con una seconda e terza censura (riprodotta nei motivi aggiunti), i ricorrenti deducono la illegittimità degli atti impugnati sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e dell'eccesso di potere nelle forme sintomatiche della carenza di istruttoria e del difetto di motivazione.

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, in particolare, non sarebbe percepibile alcuna logica perseguita nell'adozione del provvedimento impugnato, eccezion fatta per un mero richiamo a disposizioni di legge che imponevano una riforma del sistema; d'altra parte, il provvedimento impugnato, quale 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.

D'altra parte (terza censura), il mondo dei soggetti posti alle dipendenze del Ministero dell'Interno che ricoprono posizioni apicali e, in particolare, quello della Prefettura, risulta 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 travaso di funzioni operato nel tempo da una carriera all'altra. Tale empirica circostanza avrebbe, dunque, richiesto un intervento di riorganizzazione dell'apparato in grado di esplicitare i suoi effetti su entrambi tali settori. Del tutto inspiegabilmente, tuttavia, l'Amministrazione avrebbe disposto un intervento che avrebbe 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*, denoterebbe la totale assenza di una visione strategica, visione che avrebbe dovuto essere sottesa ad un così rilevante intervento di riorganizzazione strutturale.

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

Le censure sono infondate.

Osserva il Collegio che gli atti impugnati costituiscono attuazione del processo di revisione avviato a partire dal d.l. n. 95 del 2012 (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; tali atti, dunque, si inseriscono nell'ambito delle linee tracciate dalla normativa primaria rispetto alla quale traggono i presupposti giuridici e fattuali e risultano sindacabili in sede giurisdizionale solo *ab externo* per la sussistenza di profili di irragionevolezza,

illogicità o contraddittorietà che, nella specie, non appaiono sussistenti.

Occorre osservare, infatti, che con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2019, n. 78, è stato adottato il "*Regolamento recante l'organizzazione degli Uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'Interno*", che ha previsto nuove disposizioni in materia di organizzazione degli Uffici Centrali, e, tra l'altro, disposizioni in materia di rideterminazione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale di livello dirigenziale generale appartenente alla carriera prefettizia (art. 9) e di individuazione del numero massimo degli Uffici dirigenziali di livello non generale e relativa disciplina del procedimento di loro individuazione (art. 10).

Per quanto riguarda la carriera prefettizia, è stata, in primo luogo, conferita pratica declinazione al taglio di 8 posti di Prefetto nell'ambito dell'Amministrazione centrale, come stabilito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni dalla l. 1 dicembre 2018, n. 132.

La tabella A allegata al DPCM n. 78 del 2019, confermando le dotazioni organiche dei Viceprefetti e dei Viceprefetti aggiunti, quali ridefinite (in diminuzione, rispettivamente, di 12 e 75 posti di funzione) con la tabella 1 allegata al DPCM 22 maggio 2015, ha poi ulteriormente rimodulato (da 118 a 139 unità) la dotazione organica dei Prefetti, con riduzione di altre 21 unità da tagliare a valere sui Prefetti collocati “a disposizione”, ai sensi della vigente normativa (il DPCM del 2015 ha infatti soppresso complessivi 29 posti di funzione di Prefetto).

Con riferimento, poi, ai dirigenti “contrattualizzati” di seconda fascia, la citata tabella A allegata al DPCM n. 78 del 2019, ha mantenuto fermi i tagli alla corrispondente dotazione organica, già disposti con il menzionato DPCM 22 maggio 2015, che aveva rimodulato tale dotazione da 221 a 197 unità, con una riduzione di 24 posti di funzione. In attuazione, quindi, del disposto dell'art. 10, comma 2, del DPCM n. 78 del 2019 - secondo cui, con decreti ministeriali da adottare entro otto mesi dalla sua entrata in vigore , “*si provvede (...) all'individuazione e alla definizione dei compiti degli uffici e dei posti di funzione*

di livello dirigenziale non generale, nonché alla loro distribuzione nelle strutture di livello dirigenziale generale dell'amministrazione” - è stato predisposto il decreto ministeriale di individuazione dei posti di funzione da conferire ai dirigenti di seconda fascia dell'area delle funzioni centrali (ex Area I) dell'Amministrazione civile dell'Interno, nell'ambito delle strutture di livello dirigenziale generale, centrali e periferiche, del Ministero dell'Interno.

Il d.m. 23 luglio 2020, ha, poi, provveduto alla riduzione di complessive 26 unità della dotazione organica dei suddetti dirigenti (pari a 221 unità), ridefinendola in 195 posti di funzione: infatti, al "taglio" di 24 posti di funzione derivante delle riduzioni di cui alla citata tabella 1 allegata al DPCM 22 maggio 2015, si sommano ulteriori 2 unità, soppresse in virtù della disposizione di cui all'art. 8-quater, comma 1, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77. Tale norma ha, infatti, previsto l'incremento della dotazione organica del Ministero dell'Interno di un posto di 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 (cfr. nota prot. n. 0085651 del 7 dicembre 2020 del Ministero dell'Interno, depositata in data 12 dicembre 2020, secondo cui, a tal fine, è stato predisposto uno schema di DPR - in corso di adozione - che modifica il regolamento di cui al DPCM n. 78/2019, per consentire l'istituzione, nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, della Direzione centrale per le risorse finanziarie).

Il d.m. 23 luglio 2020 ha, dunque, stabilito la soppressione di 7 posti di funzione di dirigente di seconda fascia dell'area funzioni centrali dell'Amministrazione civile dell'Interno in sede centrale e la soppressione di 19 posti in sede periferica (Prefetture-UTG e Questure), tenuto anche conto della "rimodulazione" dei posti di funzione necessaria all'istituzione di un posto di funzione di dirigente di seconda

fascia (in atto, non previsto) presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo di Barletta-Andria-Trani, di Fermo e di Monza-Brianza.

In particolare, il "taglio" operato sul territorio ha interessato uno dei due posti di funzione riservati ai dirigenti di seconda fascia, ai sensi del d.m. 5 agosto 2014, nelle seguenti 21 Prefetture-UTG: Ancona, Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Campobasso, Caserta, Catania, Catanzaro, Firenze, Foggia, Genova, L'Aquila, Lecce, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Salerno, Torino, Trieste e Venezia; un ulteriore taglio ha poi riguardato il posto di funzione in atto previsto presso la Questura di Venezia.

Tuttavia, i "tagli" effettivi nell'ambito del "contingente" di posti di funzione dei dirigenti di seconda fascia relativo alle Prefetture (pari, complessivamente, a 127 unità, ai sensi del D.M. 5 agosto 2014) sono nel numero di 18, considerato che, come evidenziato anche dalla Amministrazione resistente, 3 di tali soppressioni sono servite ad istituire il posto di funzione dirigenziale relativo all'Ufficio contabilità, gestione finanziaria, attività contrattuale e servizi generali, nelle tre sedi prefettizie che ne erano sprovviste per cui il contingente di tali posti di funzione, rideterminato con l'impugnato d.m. 23 luglio 2020, è pari a 109 unità (Allegato A, Tabelle 19 e 19-bis).

Allo scopo della effettiva attuazione del d.m. 23 luglio 2020, è stato, poi, predisposto lo schema di decreto ministeriale recante la graduazione delle posizioni di funzione dei dirigenti di seconda fascia dell'area funzioni centrali dell'Amministrazione civile dell'Interno, adottato il 13 novembre 2020.

Sotto tale profilo, dunque, gli atti impugnati rinvencono la propria ragione nelle previsioni normative tracciate dalla legislazione primaria e di secondo grado, né appaiono sussistere gli intrinseci profili di irragionevolezza o contraddittorietà lamentati da parte ricorrente.

Risulta, dunque, evidente che il decreto 23 luglio 2020, risulti essere meramente attuativo di quanto già disposto dal DPCM n. 78 del 2019 e, ancor prima, dal DPCM del 22 maggio 2015. Né, del resto, risulta fondato l'assunto di parte

ricorrente in merito ad un rinvio *sine die* della individuazione dei tagli della carriera prefettizia e ciò poiché l'assetto normativo indicato è volto a delineare l'intero quadro della carriera prefettizia, senza alcun rinvio di sorta.

Con una quarta censura (riprodotta nei motivi aggiunti), i ricorrenti lamentano la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e l'eccesso di potere nelle forme sintomatiche del difetto di motivazione, carenza di istruttoria, contraddittorietà ed illogicità manifesta oltre alla violazione e/o falsa applicazione dell'art. 8 *quater*, d.l. n. 53 del 2019.

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, infatti, gli impugnati decreti non solo sarebbero viziati per non aver esplicitato i criteri seguiti dall'Autorità nel dar vita a tale irrazionale "progetto di riforma" ma 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 dagli impugnati decreti, 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.

Il d.m. 23 luglio 2020, al contrario, ha soppresso i due Servizi sostituendoli con un unico Ufficio, chiamato ad accorpare tutte le attività sopra menzionate.

L'effetto di tale accorpamento si tradurrebbe, secondo la tesi dei ricorrenti, 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.

La censura è infondata.

Osserva il Collegio come il d.m. 23 luglio 2020 estende a 21 delle 25 sedi prefettizie nelle quali è previsto un doppio posto di funzione dirigenziale di seconda

fascia, il modello organizzativo vigente nella gran parte delle Prefetture, con ciò attuando la obbligatoria riduzione del numero dei posti di funzione dirigenziali. Ne deriva, tra l'altro, un assetto complessivamente più uniforme, omogeneo ed equilibrato, tenuto conto che la precedente distribuzione periferica dei posti di funzione dei dirigenti di seconda fascia appariva oggettivamente sovradimensionata in alcune realtà territoriali "di media grandezza" (si pensi, ad esempio, alle sedi di Lecce, Campobasso, Potenza o Salerno), rispetto ad altre che, pur avendo analoga se non equipollente dimensione contavano di un solo ufficio dirigenziale.

Né appare conferente invocare, come pure fanno i ricorrenti, che il dirigente "unico" risulterebbe oberato di compiti precedentemente non svolti; il riferimento è, evidentemente, alla situazione *de facto* che interessava quelle Prefetture nelle quali il secondo posto di funzione dirigenziale "contrattualizzato" (di norma, il Servizio amministrazione, servizi generali e attività contrattuale) risultava vacante.

Così come rileva anche l'Amministrazione resistente, infatti, tali situazioni eccezionali non possono essere assunte a fondamento di rivendicazioni finalizzate ad evitare responsabilità afferenti a materie normativamente estranee alla competenza dei dirigenti di livello non generale della carriera prefettizia e ciò in considerazione del fatto che in caso di vacanza del posto di funzione riferibile ai dirigenti di seconda fascia, le responsabilità di carattere primario devono essere pur sempre ricondotte al titolare della struttura alla quale è riferibile l'ufficio di livello dirigenziale non generale nella stessa istituito.

In ordine, poi, ai rilievi di parte ricorrente circa alcune competenze specifiche delle Prefetture, a rafforzamento delle proprie censure afferenti le modifiche introdotte dal d.m. 23 luglio 2020, si rappresenta quanto segue.

Per quanto concerne la competenza in materia di "*recupero delle spese di custodia dei veicoli sequestrati*", la versione definitiva dell'impugnato d.m. ha operato una opportuna riconduzione di tali procedure ad un unico centro di responsabilità dirigenziale, per ragioni di economicità dell'azione amministrativa. Tali procedure, pertanto, confluiscono sulla dirigenza contrattualizzata, con favorevoli effetti

sull'utenza delle Prefetture (che, in tal modo, potrà avere un solo interlocutore per tutte le fasi procedurali afferenti alla custodia dei veicoli sequestrati); del resto, la materia non può non essere considerata un *unicum* logico-giuridico, tenuto conto che le attività afferenti al mero pagamento delle suddette spese erano già demandate ai dirigenti di seconda fascia (in virtù della declaratoria ex d.m. 5 agosto 2014).

Si osserva, inoltre, che quella che viene lamentata quale attività - molto più complessa - relativa al recupero in sede di regresso presso i contravventori (comprendente la riscossione e l'iscrizione a ruolo), oltre a valorizzare la funzione dirigenziale *in subiecta materia*, evolvendola cioè dalle attività di semplice pagamento delle spese in parola, non viene devoluta alla dirigenza contrattualizzata in modo avulso dal necessario coordinamento con i competenti uffici affidati a dirigenti prefettizi: ed infatti, la declaratoria allegata al d.m. 5 novembre 2020, di individuazione dei posti di funzione dei dirigenti prefettizi presso le Prefetture-UTG prevede, tra le attribuzioni dell'Area III, quella inerente alla *"tenuta dell'elenco dei custodi di veicoli sequestrati e relative spese, in raccordo con l'Ufficio contabilità e gestione finanziaria"*.

Inoltre, la stessa Area III, secondo la suddetta "nuova" declaratoria, assicura il *"supporto per i profili giuridico-legali, ad altre aree funzionali"* della Prefettura e, quindi, ben può interagire, in chiave collaborativa, anche in relazione alle problematiche legate al recupero delle somme di che trattasi, in una visione sinergica che depotenzia i rilievi di parte ricorrente circa l'asserito, mero "travaso" di competenze - da un ufficio dirigenziale (prefettizio) all'altro (non prefettizio) - che deriverebbe dall'impugnato decreto.

I ricorrenti, inoltre, invocano, per dimostrare la tesi secondo cui la riorganizzazione di cui all'impugnato decreto risulterebbe priva di una "visione d'insieme", la disposizione di cui all'art. 8 *quater*, comma 1, d.l. 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla l. 8 agosto 2019, n. 77, adottata *"al fine di assicurare una*

maggior funzionalità delle attività economico-finanziarie derivanti dalla (...) organizzazione”.

Osserva il Collegio come la norma in parola - in virtù della quale, come sopra illustrato, è stato operato un taglio di ulteriori 2 unità nella dotazione dei dirigenti di seconda fascia, al fine di incrementare di una unità quella dei dirigenti di prima fascia - risulta finalizzata all'istituzione della *"Direzione centrale per le risorse finanziarie"*, nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (cfr., sul punto, la nota prot. n. 0085651 del 7 dicembre 2020 del Ministero dell'Interno, depositata in data 12 dicembre 2020, secondo cui, dalla relazione illustrativa dello schema di DPR, in corso di adozione, che prevede, tra l'altro, l'istituzione della suddetta, nuova Direzione centrale, si ricava che *"l'intervento proposto intende assicurare una maggiore funzionalità al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (..) e garantirà (...) un equilibrio organizzativo-funzionale tra i cinque Dipartimenti del Ministero dell'interno"*).

La tesi di parte ricorrente che mette in relazione l'impugnato decreto con la disposizione di cui all'art. 8 *quater*, comma 1, d.l. 14 giugno 2019, n. 53, dunque, risulta infondata, considerato che la norma in esame persegue finalità afferenti all'assetto degli uffici centrali e non può essere messa in relazione, in alcun modo, alle scelte organizzative adottate in relazione agli uffici periferici dell'Amministrazione.

Con una quinta ed ultima censura (riprodotta nei motivi aggiunti), i ricorrenti deducono la illegittimità degli impugnati decreti in relazione alla violazione del disposto di cui alla legge n. 190 del 2012 e del Piano Nazionale Anticorruzione.

Deducono i ricorrenti, in particolare, che 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, evidente 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.

Ciò premesso, l'allegato 4 al PNA richiede espressamente, al fine di prevenire rischi corruttivi, che:

- a) la stima dei costi e la verifica delle disposizioni contrattuali siano effettuate da soggetti istituzionali o comunque esterni all'apparato amministrativo;
- b) 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 determinerebbe l'accentramento, nella figura dell'unico Dirigente rimasto in servizio, delle attività di amministrazione attiva e di controllo.

Il motivo è infondato.

Occorre osservare, infatti, come il profilo relativo alla concentrazione di incarichi attivi e di controllo può essere - ed è stato - risolto con modalità diverse dalla duplicazione degli uffici e, in particolare, per il tramite della separazione delle attività relative alle procedure contrattuali (con atti firmati dal Prefetto o dal

Vicario) e l'incarico di responsabile del procedimento (il R.U.P. è individuato nella distinta figura del dirigente di seconda fascia o in altro funzionario). Lo stesso può essere affermato per le procedure contabili, con la differenza tra direttore dell'esecuzione (soggetto diverso dal dirigente di seconda fascia) e gestore del contratto (dirigente di seconda fascia).

In pressoché tutte le sedi prefettizie, infatti, sono state adottate misure organizzative adeguate, per rendere effettiva la separazione - ai fini della prevenzione della corruzione - tra funzioni "attive" in materia economico-finanziaria e funzioni amministrative e di controllo ad esse correlate.

Ciò, a maggior ragione, in quelle sedi - 77 su 105 in virtù del vigente assetto ex d.m. 5 agosto 2014 - nelle quali attualmente le attività economico-finanziarie, contabili e contrattuali fanno capo ad un unico posto di funzione dirigenziale.

Quanto, poi, al principio della *"rotazione dei soggetti chiamati a gestire le fasi procedurali più delicate"*, che i ricorrenti ritengono disatteso dagli impugnati decreti (in contrasto con l'art. 4 del Piano nazionale anticorruzione), è sufficiente in tale sede osservare come il principio della rotazione – in generale, astrattamente ammissibile – potrebbe incontrare, nella fattispecie concreta, limitazioni di carattere soggettivo ovvero oggettivo, surrogabili, secondo le stesse indicazioni dell'ANAC, con l'adozione di misure atte ad evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione (come, ad esempio, nell'ottica del principio di trasparenza, modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio ovvero meccanismi di condivisione delle fasi procedurali).

Conseguentemente e per i motivi esposti, il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto.

La novità e complessità della fattispecie sottoposta al vaglio del Collegio giustifica la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Alessandro Tomassetti, Consigliere, Estensore

Lucia Gizzi, Consigliere

L'ESTENSORE

Alessandro Tomassetti

IL PRESIDENTE

Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO