

SEGRETERIA GENERALE

Roma , 20.05.2019

Al Ministro
Della Pubblica
Amministrazione
Avv Giulia Bongiorno
C.so Vittorio Emanuele, 116
00186 ROMA
protocollo_dfp@mailbx.governo.it

All'ARAN
Via del Corso 476
00186 ROMA
protocollo@pec.aranagenzia.it

Alla procura Generale
della Corte dei Conti
Via A. Baiamonti, 25
00195 Roma
procura.generale@corteconti.it

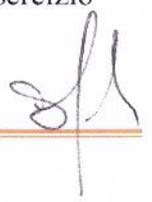
OGGETTO: Artt. 2, comma 3bis, e 40, comma 1, del D.lgs. 30.03.2001, n. 165 - Atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale 2016-2018 relativo alla dirigenza dell'Area delle Funzioni Locali.

Avendo preso visione dell'atto di indirizzo richiamato in oggetto e con il conforto delle opinioni già espresse da autorevoli commentatori, non possiamo non sollevare, riguardo il punto 8.2 (sezione contrattuale speciale per i segretari comunali e provinciale) di quell'atto, alcune allarmate riserve e preoccupazioni.

Sorprende, in particolare, la seguente previsione: *“L'ARAN definisce i contenuti delle attività di sovrintendenza e coordinamento di cui all'art. 97, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000, tra cui, a titolo esemplificativo, la sovrintendenza alla gestione complessiva dell'ente, la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, la proposta del piano esecutivo di gestione, l'esercizio del potere di avocazione degli atti dei dirigenti in caso di inadempienza e ogni altra funzione di direzione richiamata nei regolamenti di organizzazione.”*.

Così si dà mandato ad ARAN di definire i contenuti di previsioni normative che hanno evidente carattere “organizzativo” e che non possono, pertanto, essere nella disponibilità né del “Comitato di Settore” né, tantomeno, della Agenzia deputata alla contrattazione collettiva.

Questa, come noto, può disciplinare *“il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali”* ma non l'esercizio delle funzioni pubbliche, che è soggetto a riserva di legge, ancorché relativa, ex art. 97 cost..



E', al riguardo, significativo che lo stesso punto 8.2 preveda un apposito capoverso riservato alla disciplina del "rapporto di lavoro", ricomprendendovi giustamente istituti quali: "orari, ferie, permessi, aspettative, malattia disciplina delle coperture assicurative e del patrocinio legale."

Pretendere di definire in sede di contrattazione collettiva il contenuto della "sovrintendenza alla gestione complessiva dell'ente, la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, la proposta del piano esecutivo di gestione" rappresenta una palese violazione del disposto del terzo periodo del primo comma dell'art. 40 del D.lgs. 30.03.2001, n. 165, il quale perentoriamente sancisce che: "Sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici...quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17 la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali".

Per altro, la pretesa di attribuire alla contrattazione collettiva la possibilità di ingerirsi di materie quali la "predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi" e "la proposta del piano esecutivo di gestione", interferisce con attribuzioni che sono proprie degli enti locali, i quali possono rivendicare rispetto ad esse riservati spazi di autonomia.

Tra l'altro, che si tratti di una previsione poco perspicua lo dimostrano alcuni dati, formali e sostanziali, irrefutabili:

- a) il fatto che il "piano dettagliato degli obiettivi" non è più un atto distinto rispetto al peg, ma (dall'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, lett. g-bis), D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, per cui ved. ora ultimo comma dell'art. 169 del D.lgs. 18.08.2000, n. 267) ormai "organicamente" "unificato" al "piano esecutivo di gestione", per cui la previsione dell'atto di indirizzo appare pleonastica e ridondante;
- b) la competenza relativa all'adozione di quegli atti (predisposizione del peg e del piano degli obiettivi) è, almeno nei comuni in cui è prevista la figura del direttore generale, a costui già riservata dell'art. 108, comma 1, del D.lgs. 18.08.2000, n. 267, e non pare francamente che la contrattazione collettiva possa spingersi a modificare previsioni legislative di questo tipo, stanti anche le previsioni contenute dell'art. 117, comma 2, lett. p), e comma 6, della Costituzione;
- c) Infine, ed in diretta relazione con la "riserva di regolamento locale" prevista dal citato comma 6 dell'art. 117 Cost., è il **regolamento locale di "contabilità"** la fonte normativa cui è rimesso il compito di stabilire "le norme relative alle competenze specifiche dei soggetti dell'amministrazione preposti alla programmazione, adozione ed attuazione dei provvedimenti di gestione che hanno carattere finanziario e contabile". Ed il Peg (con unificato piano degli obiettivi) è sicuramente un atto di "programmazione" di "carattere finanziario e contabile". Questo comando è scolpito a chiarissime lettere nel comma 3 dell'art. 152 del D.lgs. n. 267/2000! Per cui la direttiva si pone in frontale, ingiustificabile ed insanabile contrasto con la norma di legge, in una materia che le è sottratta ai sensi del già richiamato primo comma dell'art. 40 del T.U.P.I.

Non meno ingiustificata appare la previsione relativa all'"*esercizio del potere di avocazione degli atti dei dirigenti in caso di inadempienza*". Qui la radicale incompatibilità con la previsione dell'art. 40, comma 1, del T.U.P.I. appare, se possibile, anche più evidente, stante che la norma di legge sottrae espressamente, come già visto, alla contrattazione collettiva le materie "*afferenti alle prerogative dirigenziali*". E l'avocazione degli atti dirigenziali afferisce certamente "alle prerogative" dei dirigenti. La ratio della preclusione normativa è evidente: la contrattazione collettiva non può mai disciplinare l'esercizio delle funzioni pubbliche (di cui sono titolari i dirigenti), che devono essere regolate dalla legge e dagli atti di normazione sub-primaria che alla legge si subordinano.

In ogni caso e comunque simmetricamente a quanto testé rilevato a proposito delle "prerogative dirigenziali", assunto che anche il segretario comunale è un dirigente, le sue "prerogative" (ossia le sue attribuzioni) non possono essere fissate dalla contrattazione collettiva.

Addirittura surreale, nella sua incomprensibilità, appare la generica previsione finale per cui all'Aran dovrebbe dettare i "contenuti" di "ogni altra funzione di direzione richiamata nei regolamenti di organizzazione". Qui - scontato sempre il fatto che c'è improponibile interferenza della contrattazione collettiva negli assetti "organizzativi" degli enti - l'aspetto aporetico è duplice: 1) Come potrebbe Aran definire i contenuti di specifiche norme organizzative locali, di cui Aran ignora l'esistenza ed il livello di definizione normativa; 2) Come può Aran, in materia di organizzazione, sovrapporre le sue disposizioni a quelle normative di enti, quelli locali, che vantano autonomia organizzativa costituzionalmente garantita.

Insomma, l'intera previsione contenuta nell'atto di indirizzo, come sopra richiamata (tra l'altro, inspiegabilmente inserita sotto il titolo: "*Trattamento economico.*", ad ulteriore conferma di un dettato che risulta assolutamente incongruo ed improvvisato), appare abnorme ed orientata a predisporre un contratto collettivo che dovrebbe cadere sotto l'inesorabile mannaia costituita dal combinato disposto degli artt. 40, comma 1, e 2, comma 3-bis, del T.U.P.I. (D.lgs. n. 165/2001). Quest'ultima disposizione, in particolare, prevede che: "*Nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.*"

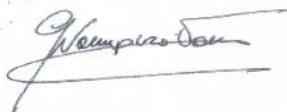
In ogni caso, è molto elevato il rischio che disposizioni che, esorbitando dal perimetro riservato alla contrattazione collettiva e limitando prerogative organizzative e funzionali degli enti locali, possano innescare un contenzioso endemico, alimentato da parte di tutti quei soggetti che dovessero sentirsi lesi dall'indebito esercizio di funzioni pubbliche da parte di soggetti non legittimati dalla legge.

Sotto questo aspetto, appare foriera di rischi particolari la disposizione in materia di avocazione, laddove il segretario comunale fosse chiamato ad adottare, in luogo dei dirigenti inadempienti, provvedimenti limitativi degli interessi e dei diritti dei cittadini, sulla base di una disposizione della contrattazione collettiva esorbitante i limiti fissati dall'art. 40 cit. . I rischi appaiono molto insidiosi sia per i lavoratori che per gli enti.

Alla stregua delle suesposte considerazioni, si invitano codesti Uffici a rivedere la contestata previsione inserita nell'atto di indirizzo richiamato in oggetto ed, in ogni caso, a verificare se tale atto di indirizzo sia complessivamente conforme al rigoroso perimetro che l'art. 40, comma 1, del T.U.P.I. (D.lgs. n. 165/2001) detta alla contrattazione collettiva.

Restando in attesa di riscontro, si porgono distinti saluti.

Il Responsabile del Settore
Segretari Comunali e Provinciali
Giampiero Vangi



Il Segretario Generale
Domenico De Grandis

