

Parere n. 001 del 8/2/2021

OGGETTO: Parere sulla «Proposta di legge regionale “Disposizioni per la disciplina dell’organizzazione degli uffici di diretta collaborazione”», richiesto dal Presidente del Consiglio Regionale della Campania in data 3/2/2021

A1) In via preliminare, circa la fattispecie in argomento

Per il tramite della mail di trasmissione della richiesta in oggetto, indirizzata alla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania, la Presidenza del Consiglio Regionale, nella qualità di Organo dell’Amministrazione Regionale, ai sensi dell’articolo 4 co.1 della Legge regionale n. 25/18, ha trasmesso «Proposta di legge regionale “Disposizioni per la disciplina dell’organizzazione degli uffici di diretta collaborazione”», al fine di richiedere “parere” ex art. 3 co. 1 lett. a) della surrichiamata legge.

A2) Ancora in via preliminare, circa la ricevibilità e l’ammissibilità, o meno, della avanzata richiesta

Preliminarmente, si rappresenta altresì che la richiesta *de qua* è senz’altro ricevibile per la natura di Organo di vertice istituzionale dell’Amministrazione Regionale, indubitabilmente “propria” della Presidenza del Consiglio Regionale remittente; nonché per la conformità della richiesta sia alla *ratio* di cui all’art. 57 dello Statuto Regionale che alla natura stessa della Consulta di Garanzia Statutaria, che è “Organo di alta consulenza giuridica della Regione Campania” (art. 1 co. 1 L. R. n. 25/19).

PARERE

1. Circa il contenuto della proposta di legge

La proposta di legge regionale, recante rubrica «Disposizioni per la disciplina dell’organizzazione degli uffici di diretta collaborazione», si compone di quattro articoli.

L’art. 1 («Oggetto e finalità»), che consta di un unico comma, stabilisce che «Gli organi politici del Consiglio Regionale», vale a dire il di codesto Presidente, l’Ufficio di Presidenza, i Gruppi e le Commissioni Consiliari (con riconducibile riferimento, rispettivamente, agli artt. 36, 37, 40 e 41 dello Statuto Regionale), nell’ambito dell’autonomia organizzativa e contabile riconosciuta al Consiglio stesso (di cui all’art. 26 dello

Statuto),¹ si avvalgono, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico (di cui agli artt. 4 e 14 d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165), «di uffici di diretta collaborazione aventi competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione regionale».

L'art. 2 («Disciplina») si compone di tre commi, il primo dei quali prevede, testualmente, che «L'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale procede con disciplina di dettaglio [da adottarsi mercé apposita deliberazione; n.d.r.] ad individuare il contingente massimo di personale, la composizione e l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione degli organi politici del Consiglio regionale, nel rispetto dei principi sanciti dal Capo II del decreto legislativo 165/2001 in particolare dagli articoli 4 e 14 in coerenza con quanto stabilito al comma 12 della legge regionale 1/2012».²

Il secondo comma prevede, poi, che «Al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensiva [così nel testo; n.d.r.] dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale sono sostituite da un unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate. Tale indennità remunera anche la disponibilità a orari disagiati nonché le conseguenti ulteriori prestazioni richieste dai responsabili degli uffici».

Il terzo comma prevede, infine, che «L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina, con la deliberazione di cui al comma 1, i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione. L'emolumento è calcolato tenendo anche conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto per la medesima categoria e livello, al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL».

L'art. 3 («Norma finanziaria») dispone che la detta «legge non comporta oneri aggiuntivi».

L'art. 4, infine, dispone l'«entrata in vigore» della stessa «il giorno successivo a quello della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania».

¹ Il detto art. 26, al comma 2, testualmente recita: «**Il Consiglio regionale ha autonomia organizzativa e, nell'ambito dello stanziamento assegnatogli dal bilancio, autonomia amministrativa e contabile. Dispone di propri uffici dei quali si avvalgono l'Ufficio di presidenza, le commissioni, i gruppi consiliari ed i singoli consiglieri.**»

² Trattasi del **comma 12 dell'art. 23** di tale ultima legge — la cui menzione, in ragione di un evidente *lapsus calami* dell'estensore, è stata inopinatamente omessa nel testo —, che **autorizza l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale a disciplinare, con regolamento, l'ordinamento del Consiglio Regionale** stesso, disponendo, altresì, l'abrogazione della legge regionale 25 agosto 1989, n. 15 all'atto dell'approvazione del detto regolamento e successivamente all'emanazione di pareri obbligatori sia della consiliare Commissione Affari Istituzionali, Amministrazione civile, Affari Generali e Risorse Umane, sia della consiliare Commissione Bilancio e Finanze.

2. Circa la (potenziale) legittimità e/o plausibile proponibilità della proposta di legge

Il disegno di legge *de quo* (e, segnatamente, il di codesto art. 2) appare conforme tanto alle disposizioni statutarie della Regione Campania, quanto a quelle della normativa statale prese a riferimento per la sua redazione. Compiutamente e diligentemente, benvero, in esso si opera esplicito rinvio agli artt. 4 e 14 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 («*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*»).

L'art. 4, al comma 4, fa espresso divieto alle Amministrazioni pubbliche, i cui Organi di vertice non siano, direttamente o indirettamente, espressione di rappresentanza politica, di istituire uffici di diretta collaborazione, di tal guisa implicitamente, ma chiaramente, lasciando intendere che tali uffici ben possano, invece, essere istituiti da pubbliche Amministrazioni, i cui Organi di vertice siano, direttamente o indirettamente, espressione di rappresentanza politica³ e, quindi certamente anche dalle Regioni (tanto più se, poi, si considera che l'art. 90 del D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 cd. T.U.E.L., recante rubrica «*Uffici di supporto agli organi di direzione politica*», dispone espressamente, al comma 1, che «*Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni*»).

L'art. 14 del D. lgs. n. 165/2001 prevede, poi, al comma 2 che i Ministri, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico, si avvalgano degli uffici di diretta collaborazione (istituiti con regolamento ex art. 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400) aventi competenze esclusive di supporto e di raccordo con l'amministrazione, cui sono assegnati (nei limiti stabiliti dal detto regolamento) «*dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni*

³ Sul punto cfr. Corte Conti, Sez. II Centrale, 18 febbraio 2009, n. 101, in *Riv. Corte Conti* 2009, 1, 65, secondo cui «*La costituzione di uffici di diretta collaborazione aventi compiti di supporto degli Organi d'indirizzo politico amministrativo e di raccordo con gli uffici amministrativi, è consentita, negli Enti soggetti alla legislazione della Regione Lazio, come nell'Amministrazione statale, soltanto a supporto degli Organi di governo ovvero titolari di poteri di indirizzo politico amministrativo; di conseguenza, comporta danno erariale la retribuzione corrisposta a consulenti esterni nominati dal direttore generale dell'IACP - Istituto Autonomo Case Popolari (ora Ater) per lo svolgimento di compiti di supporto alla sua attività e di raccordo con gli uffici dirigenziali subordinati*».

Parere n. 001 del 8/2/2021

con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa» (per i dipendenti pubblici, le amministrazioni di appartenenza dovranno adottare i provvedimenti di fuori ruolo o di comando entro 15 giorni dalla richiesta, ai sensi dell'art. 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127). La norma prosegue disponendo, altresì, che «Con decreto adottato dall'autorità di governo competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è determinato, in attuazione dell'articolo 12, comma 1, lettera n) della legge 15 marzo 1997, n. 59, senza aggravii di spesa e, per il personale disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, fino ad una specifica disciplina contrattuale, il trattamento economico accessorio, da corrispondere mensilmente, a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati, ai dipendenti assegnati agli uffici dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato. Tale trattamento, consistente in un unico emolumento, è sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale».⁴

Esita, quindi, di meridiana evidenza come, dallo scorrere in comparativa lettura l'art. 2 del disegno di legge *de quo* e le disposizioni di legge statuali or ora richiamate, il primo ricalchi, pressoché pedissequamente, le seconde, di talché non si intravede, allo stato attuale, alcun profilo di (potenziale) illegittimità della disposizione in esso contenuta, che, pertanto, appare plausibilmente proponibile e pienamente conforme allo Statuto regionale.

3. Circa le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al disegno di legge *de quo*, una volta approvato dal Consiglio Regionale

Alcun dubbio sussiste, poi, in ordine alla competenza funzionale dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale nel dare attuazione a quanto previsto dalla proposta di legge in esame, una volta che questa sia

⁴ L'art. 12, comma 1, lett. n), della legge 15 marzo 1997, n. 59, disponeva, per il Governo (in attuazione della delega per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli Enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), di attenersi, tra gli altri, anche all'obbligo di «rivedere, senza aggravii di spesa e, per il personale disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, fino ad una specifica disciplina contrattuale, il trattamento economico accessorio degli addetti ad uffici di diretta collaborazione dei Ministri, prevedendo, a fronte delle responsabilità e degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati, un unico emolumento, sostitutivo delle ore di lavoro straordinario autorizzabili in via aggiuntiva e dei compensi di incentivazione o similari». Ed è appena il caso di soggiungere che, per ciò che concerne Comuni e Province, l'art. 90 del T.U.E.L., già sopra richiamato, mentre, al comma 2, prevede che «Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali», stabilisce poi, al successivo comma 3, che «Con provvedimento motivato della giunta, al personale di cui al comma 2 il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale».

Parere n. 001 del 8/2/2021

stata oggetto di approvazione da parte del Consiglio stesso, e tanto attesa la sua propria autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, siccome sancita dall'art. 26, comma 2, del regionale Statuto. Gli unici vincoli per l'Ufficio di Presidenza sono rappresentati soltanto, per un verso, dall'ammontare dello stanziamento assegnatogli dal bilancio (come, del resto, dispone espressamente l'or ora evocato art. 26, comma 2) e, per altro verso, dal rispetto dei diritti sindacali dei lavoratori destinati agli uffici di diretta collaborazione, in conformità alle disposizioni del vigente CCNL.

Null'altro residuando, la Consulta resta a disposizione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse ancora necessitare in ordine alle sopra rappresentate informali considerazioni.

Napoli, li 8 febbraio 2021

Prof. Avv. Alfonso Furgiuele - (Presidente - Relatore)

Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito - (Vice Presidente - Componente)

Avv. Adolfo Russo - (Componente)

Avv. Domenico Santonastaso - (Componente)