

Il Comitato Unico di Garanzia nelle Amministrazioni Pubbliche

Ontogenesi di un Ufficio di Vertice della Pubblica Amministrazione

di Franco Monopoli

Il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, è stato istituito con la legge 4 novembre 2010 n° 183, (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), una legge delega che potremmo definire omnibus per il modo in cui è rubricata in quanto interviene su una serie corposa di materie, compresa quella della riorganizzazione degli enti nelle Pubbliche Amministrazioni.

La riscrittura dell'art. 57 del TUIP ne modifica strutturalmente la natura, inserendolo organicamente nelle pubbliche amministrazioni, come un organismo di presidio in ambiti specifici il quale, a seconda delle dimensioni dell'organizzazione di appartenenza può essere l'unico staff competente in materia di personale (ad esempio, negli enti di piccole dimensioni) ovvero, negli enti dove è presente una specifica funzione che si occupa di risorse umane, un soggetto people oriented con ulteriori e più specifiche competenze rispetto alle strutture deputate alla gestione del personale.

In generale, nell'organizzazione amministrativa, il suo ruolo è declinato in due ambiti: da un lato, è gruppo di miglioramento orientato all'utente interno in ciò realizzando l'isomorfismo organizzativo interno della struttura cui si riferisce, diventando polo del benessere organizzativo e stabilizzando la volatilità del capitale umano, d'altro lato, ha funzioni di stimolo e controllo nei confronti degli altri servizi e del vertice politico ed amministrativo; in tale veste, peraltro, esso, pur dando voce in taluni casi alle istanze dei lavoratori, non si sostituisce al ruolo di controparte datoriale, svolto tipicamente delle rappresentanze sindacali in capo alle quali permangono le competenze proprie dei contratti collettivi e delle altre fonti eteronome che regolano il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici.

In sintesi, estrema potremmo dire, senza cadere in tentazioni neocorporative, che il Comitato assicura, nelle declinazioni ora riassunte, l'agibilità del lavoro pubblico nel Sistema Paese, in quanto non è complementare, né alternativo alle funzioni proprie delle Parti Sociali.

In tal senso non vengono ampliate le funzioni delle rappresentanze sindacali, in quanto non è stato modificato il Sistema di Relazioni Sindacali che rimane distinto nella Sua rilevanza istituzionale dal Comitato, mentre quest'ultimo nella sua collegialità è chiamato ad attuare nella Pubblica Amministrazione i Valori Identitari della Repubblica, così come enunciati nei primi 12 articoli della Costituzione.

Ne consegue che i Componenti del Comitato, ancorché di estrazione datoriale e pariteticamente sindacale, non sono articolazione del Sindacato che li ha designati o dell'Amministrazione di cui fanno parte, esercitando le funzioni proprie del Comitato, senza vincolo imperativo di mandato.

I pareri che il Comitato rende, proponendo azioni positive, controllando l'attuazione di obiettivi nelle materie di propria competenza e assicurando, annualmente, un report al vertice politico e a quello amministrativo, riducono il fenomeno del sottoutilizzo di persone presenti nella struttura in quanto emarginate nell'organizzazione.

Peraltro, l'azione del Comitato che non interviene a posteriori su fenomeni di conflittualità verificata, ma formula suggerimenti utili nelle fasi decisionali, a prevenire contenziosi ovvero a evitare che discriminazioni ulteriori siano portate a definitivo compimento.

Il ruolo del CUG come sinteticamente descritto e delineato dal Legislatore viene poi calato nella realtà che i documenti del Dipartimento delle Pari opportunità testimoniano.

Il livello di operatività è disomogeneo, l'ortoprassi dei Comitati è un obiettivo ancora lontano da raggiungere, e si coglie in molti casi un'aderenza solo formale al dato normativo che va dalla mera costituzione dei Comitati, a una raccolta teorica delle problematiche di cui il Comitato è stato investito dal Legislatore, per arrivare infine a quei casi, pochi, in si è giunti alla elaborazione ed attuazione di azioni positive.

A tali esiti, concorre a sommo parere di chi scrive, una ricostruzione della natura giuridica del Comitato, incompiuta dalla dottrina e comunque condotta in maniera non sistematica da quanti se ne sono occupati, in quanto l'indagine si è per lo più orientata sulla tassonomia delle funzioni del Comitato e non sulla sua ontogenesi.

Il corto circuito eulogico che si è realizzato sul piano ermeneutico, in quanto incompleta è l'analisi dell'Istituto può essere superato proprio analizzando l'ontogenesi del Comitato indicato dal Legislatore come uno degli Enti razionalizzati, nella rubrica della Legge Delega, 4 novembre 2010 n° 183, rubrica con accento proparossitono, che evoca il rosso dell'etimologia latina da cui il termine deriva e che costituisce un chiaro elemento interpretativo, come l'epigrafe, termine di origine greca posto in capo, titololandolo, il dictum normativo.

Ricostruita in termini soggettivi la natura giuridica del Comitato, che è sistematicamente riconducibile agli organi collegiali della Pubblica Amministrazione si può completarne l'analisi, descrivendone le funzioni amministrative proprie da cui emerge inequivocabilmente che i pareri emessi dai CUG hanno carattere obbligatorio, seppur non vincolante, in quanto espressivo di funzioni legalmente tipizzate. Non è invece in alcun caso sostenibile che l'attività consultiva dei CUG possa considerarsi come una resa di pareri facoltativi, poiché tale ultima evenienza si realizzerebbe solo quando la richiesta dell'atto consultivo da parte dell'amministrazione decidente non fosse imposta dalla legge.

A sostegno di tale tesi della inderogabilità delle norme relative ai CUG, va osservato come le Linee guida, specificando e predeterminando le modalità e i casi in cui sia necessaria la consultazione del comitato (in particolare, che il medesimo vada invitato al preventivo consulto ogni qualvolta si debbano adottare atti interni nelle materie di sua competenza; soprattutto quando questi comportino atti organizzativi e datoriali di carattere unilaterale, dove non possono intervenire accordi con le OO.SS. e con le RSU) ricordano i regolamenti, in quanto, come questi ultimi, contengono norme dirette a disciplinare in via generale ed astratta la fattispecie individuata dalla norma primaria, della quale sono completamento e integrazione. Nel caso di specie, le linee poste con la Direttiva 4 marzo 2011 realizzano il dettato dell'art. 57 del d. lgs. n. 165/2001.

Poiché l'art. 2 comma II del decreto attribuisce espressamente carattere imperativo alle disposizioni in esso contenute, si potrebbe essere tentati di considerare tali anche le norme dettate dalle linee guida; invero, tale estensione potrebbe limitarsi alla sola norma che ha attribuito la competenza alla loro emanazione. Può invece essere rilevato il loro carattere imperativo, trattandosi di disposizioni indirizzate a pubblici dipendenti, che prevedono, inoltre, conseguenze e sanzioni per la loro mancata attuazione.

In particolare, nel silenzio delle linee guida ministeriali, le sanzioni per l'omesso parere del CUG devono essere riprese dalla disciplina generale contenuta nella legge sul procedimento amministrativo del 1990, segnatamente con riferimento all'annullabilità ed alla nullità degli atti amministrativi, adottati in difetto del dovuto parere dell'organo a ciò deputato. Nel caso di specie, alla luce dell'art. 21 octies comma 1 della citata legge n. 241/1990, richiamando altresì la tassonomia delle funzioni del CUG, si osserva che gli atti di (ri)organizzazione dell'amministrazione e gli atti di pianificazione-programmazione,

se emanati omettendo l'acquisizione del parere del CUG, sono passibili di illegittimità e pertanto annullabili in base parametro del vizio di violazione di legge.

Inoltre, la patologia di tali atti può verificarsi anche sotto il profilo di altro vizio invalidante, ossia quello dell'eccesso di potere, nella figura sintomatica del deficit di istruttoria, allorquando, senza giustificato motivo, si addivene al varo di regolamenti e provvedimenti decisori e definitivi, senza che sia stata condotta una completa ed esaustiva indagine procedimentale.

Pertanto, quantunque sia vero che il parere del CUG non è vincolante, per principio generale sotteso ad eminenti ragioni di trasparenza amministrativa, qualora l'ente decidente si discosti dall'atto di opinione espresso da tale organo consultivo, esso è tenuto a motivare le ragioni del non accoglimento del parere medesimo; ciò poiché gli atti interni, come le circolari e le direttive, seppur privi di valenza regolamentare, producono un principio di vincolo dal quale è possibile discostarsi (ad es. perché repute contra legem) solamente motivandone adeguatamente e puntualmente le ragioni di tale scelta. Similmente, valgono tutte le altre considerazioni riferibili all'attività amministrativa a carattere unilaterale svolta dai CUG (cd. Attività autoritativa jure imperi di macro-organizzazione) che, come tale è sindacabile innanzi al giudice amministrativo.

Per quanto concerne cd. "attività more gestionis" di micro-organizzazione, le conseguenze sanzionatorie per l'omissione del parere obbligatorio dei CUG, potrebbero riverberarsi anche nella sfera dei rapporti negoziali dell'amministrazione, più propriamente in quella della contrattazione collettiva integrativa. In tal senso, l'inadempimento incorrerebbe nell'ipotesi prevista dall'art. 1418 comma 1 del Codice civile, il quale prevede la nullità degli atti privatistici per violazione delle norme imperative e la loro conseguente sindacabilità innanzi al giudice ordinario.

Le problematiche appena descritte non investono solo la legalità e impugnabilità dei provvedimenti emessi o da emettere, ma investe altresì altri delicati aspetti legati alla correttezza, alla coerenza e alla opportunità dell'azione amministrativa. Si osserva, in particolare, che, quando l'istruttoria amministrativa è scarna o incompleta per la mancata acquisizione di valutazioni che potevano essere espresse in sede di rilascio di parere obbligatorio, ne risente anche la qualità, la pregevolezza e la virtuosità delle determinazioni assunte, con evidente vulnus per il buon andamento dell'azione amministrativa. Ne può addursi a giustificazione della mancata richiesta di rilascio di parere, la necessità di accelerare e velocizzare la conclusione dei procedimenti e regolamenti, in quanto l'esigenza di speditezza del fare amministrativo non può andare a detrimento delle garanzie di legge, poste a presidio del pubblico interesse e di un equilibrato rapporto tra uffici.

Infine, si deve ricordare che le suddette carenze appaiano rilevanti per la sussistenza di aspetti e profili di responsabilità dirigenziale e di valutazione della performance del management e degli uffici di più stretta collaborazione, ove concorrenti nell'omissione.

Concludo questa breve disamina, ascrivendola a quella che una tradizione plurimillennaria, colloca nella più antica delle funzioni svolta dai giuristi: quella la funzione respondente.

Secondo la definizione di Gaio, i responsi dei giurisperiti sono "i pareri e le opinioni di coloro ai quali è data licenza di produzione del diritto". Sin dall'età repubblicana, i responsa prudentium furono una delle fonti di produzione di ius civile. Augusto, Tiberio, Adriano e altri imperatori legittimarono tale funzione, conferendo a giuristi di chiara fama il ius publice respondendi. Infine, nel 426, Valentiniano III emanò la c.d. legge delle "citazioni", con cui conferiva efficacia vincolante per i giudici ai responsa di cinque sommi giureconsulti: Papiniano, Gaio, Paolo, Ulpiano e Modestino.

Ovviamente ciò che precede non è nulla di paragonabile all'opera di quei giuristi, tuttavia ogni ricostruzione interpretativa, nel solco di quella tradizione rinnova e intercetta il compito essenziale di un

giurista, quello di costruire un ponte fra significante, il vocabolo usato dal legislatore e il significato cioè contenuto di quel termine.

Il resto lo lascio all'intelligenza e alla pazienza di chi vuole leggermi.

Ottobre 2021

Franco MONOPOLI – *dirigente pubblico,*
componente Cug Mims -Ministero Della Difesa – Giustizia Amministrativa