

Prot. n. 408/11

Roma, 9 dicembre 2011

A tutti i Dirigenti Sindacali CONFISAL-UNSA Beni Culturali

A tutte le R.S.U. CONFISAL-UNSA Beni Culturali

A tutti i lavoratori del Ministero per i Beni e le Attività Culturali

LORO SEDI

## COMUNICATO N. 77/11

### **INTERROGAZIONE PARLAMENTARE SULLA TRASPARENZA NELLA GESTIONE ECONOMICA DELLA SIAE E SULLE CONDIZIONI CONTRATTUALI DEL DIRETTORE GENERALE GAETANO BLANDINI E DELL'EX SINDACALISTA UIL GIANFRANCO CERASOLI**

### **LA CONFISAL-UNSA BENI CULTURALI RIACCENDE LA PROBLEMATICHE SUL DECRETO DIRIGENZIALE ASPETTATIVA DUE DIPENDENTI AI SENSI DELL'ART. 7 COMMA 8 LETT. B) DEL CCNL 16 MAGGIO 2001 INTEGRATIVO DEL CCNL 16/02/1999**

**Legislatura 16° - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 638 del 29/11/2011**

LEGNINI - *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri per i beni e le attività culturali e dell'economia e delle finanze* - Premesso che:

la SIAE, Società italiana degli autori ed editori, ai sensi della [legge 9 gennaio 2008, n. 2](#), recante "Disposizioni concernenti la Società italiana degli autori ed editori", è ente pubblico economico a base associativa;

l'art. 1, comma 3, della suddetta legge, prevede che "il Ministro per i beni e le attività culturali esercita, congiuntamente con il Presidente del Consiglio dei ministri, la vigilanza sulla SIAE. L'attività di vigilanza è svolta sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, per le materie di sua specifica competenza";

il 26 ottobre 2009 il dottor Gaetano Blandini, direttore generale per il cinema presso il Ministero per i beni e le attività culturali, è stato nominato nuovo direttore generale della SIAE;

il 9 marzo 2011, con decreto del Presidente della Repubblica, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 81 dell'8 aprile 2011, il dottor Gian Luigi Rondi è stato nominato commissario straordinario della SIAE. Con lo stesso decreto sono stati nominati *sub* commissari del medesimo ente il professor avvocato Mario Stella Richter e l'avvocato Domenico Luca Scordino che sembrerebbe essere l'avvocato di fiducia del direttore generale Gaetano Blandini;

come emerge dalle considerazioni contenute nello stesso decreto il commissariamento dell'ente si è ritenuto necessario a causa dell'impossibilità di funzionamento degli organi deliberativi dovuto ad una "sofferenza" del modello di *governance* della Società e alla mancata approvazione del bilancio preventivo 2011, propedeutico all'attuazione del piano strategico 2010-2013, indispensabile per un adeguato risanamento economico-finanziario della società;

nel 1951 si è costituito il Fondo pensioni per il personale di ruolo della SIAE con finalità di previdenza integrativa e con personalità giuridica autonoma riconosciuta dal 1955, avente un proprio statuto, un proprio consiglio di amministrazione (composto da 3 membri nominati dalla SIAE fra cui viene scelto il Presidente il cui voto in caso di parità vale doppio, e 3 eletti da pensionati ed iscritti al Fondo pensioni), un proprio collegio dei revisori (composto di 5 membri di cui 2 nominati dalla SIAE, 2 eletti da pensionati ed iscritti al fondo ed un presidente nominato direttamente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali);

il Fondo pensioni per il personale di ruolo della SIAE, previo accordo con la SIAE e con le conseguenti modifiche statutarie, è stato chiuso a nuove iscrizioni nel 1978 ed è quindi ad esaurimento. In quell'occasione la SIAE si è assunta l'obbligazione in solido del pagamento delle prestazioni, come espresso dallo statuto del Fondo pensioni che, all'art. 60, prevede: "Il pagamento delle pensioni o indennità liquidate dal Fondo nei casi e nelle misure previste dal presente Statuto è garantita dalla SIAE, che resta solidalmente obbligata";

il Fondo pensioni per il personale di ruolo della SIAE possiede attualmente un patrimonio immobiliare del valore, stimato al 31 dicembre 2009, di circa 103 milioni di euro. I pensionati sono circa 600 e gli iscritti ancora in servizio circa 100;

sulla base di quanto indicato nell'art. 60 dello statuto, la SIAE fino al 2008 ha erogato gli importi versati a copertura del fabbisogno del Fondo pensioni per il personale di ruolo della SIAE a titolo definitivo, imputandoli nel conto economico del proprio bilancio consuntivo;

nel 2009 si è constatato il sostanziale equilibrio economico-finanziario prospettico del Fondo pensioni per il personale di ruolo della SIAE, cioè che il valore del patrimonio immobiliare del Fondo era superiore al valore attualizzato delle prestazioni da erogare;

in base a questa nuova situazione, nel novembre 2009 è stato sottoscritto un protocollo di intesa tra SIAE e Fondo pensioni che, tenendo conto del raggiunto risultato di equilibrio economico-finanziario prospettico del Fondo, a partire dal 1° gennaio 2009 prevedeva che le somme versate dalla SIAE al Fondo per il pagamento delle prestazioni pensionistiche fossero erogate a titolo di anticipazione e non più a titolo definitivo, come avvenuto fino a quel momento;

detto protocollo è stato approvato dal Collegio dei revisori e dal consiglio di amministrazione del Fondo pensioni, dal collegio dei revisori, dalla società di revisione del bilancio e dal consiglio di amministrazione della SIAE, e trasmesso alla COVIP (Commissione di vigilanza sui fondi pensione) che non ha avuto nulla da eccepire;

contestualmente, il consiglio di amministrazione del Fondo pensioni per il personale di ruolo della SIAE ha deliberato la graduale dismissione del patrimonio immobiliare, iniziando le pratiche per la vendita ad inquilini ed a terzi che avevano accettato la proposta di vendita a prezzo di mercato, di una prima *tranche* di circa 20 appartamenti, nel rispetto dei criteri di equilibrio economico-finanziario prospettico;

dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2010 la SIAE ha erogato a titolo di anticipazione la somma di 13.443.664 euro;

in data 26 marzo 2011 è cessato dall'incarico per raggiunti limiti di età il direttore del Fondo pensioni per il personale di ruolo della SIAE, e l'incarico è stato assunto *ad interim* dal direttore generale della SIAE, dottor Gaetano Blandini; contestualmente i 3 membri del consiglio di amministrazione di nomina SIAE hanno rimesso il loro mandato e sono stati sostituiti da persone scelte dall'attuale gestione commissariale;

nel mese di giugno 2011 il consiglio di amministrazione del Fondo pensioni per il personale di ruolo della SIAE ha approvato il bilancio consuntivo 2010, ribadendo l'equilibrio economico-finanziario prospettico del Fondo pensioni;

successivamente a quella data, lo stesso consiglio di amministrazione del Fondo pensioni per il personale di ruolo della SIAE, a maggioranza, ha revocato il progetto di vendita graduale degli immobili;

in data 14 luglio 2011 è stato approvato il bilancio consuntivo 2010 della SIAE, che presenta una perdita per l'esercizio 2010 di 18.696.871 euro, di fatto interamente ascrivibile alla costituzione di Fondi rischi per far fronte al disavanzo del bilancio tecnico attuariale al 31 dicembre 2010 del Fondo pensioni SIAE (4.169.000 euro) e svalutazione di anticipazioni per il 100 per cento delle somme anticipate negli anni 2009 e 2010 (13.443.664 euro), imputabili alla gestione del Fondo pensioni per il personale di ruolo della SIAE, giustificando tale decisione, tra l'altro, con il rischio che gli ulteriori esborsi futuri per la SIAE non risultino integralmente fronteggiati da adeguato patrimonio del Fondo;

il bilancio consuntivo è stato approvato dal commissario straordinario nonostante le perplessità della società di revisione Ernst & Young e nonostante il collegio dei revisori della SIAE, nella sua relazione al bilancio consuntivo 2010, abbia espresso parere negativo alla costituzione di tali fondi rischi, ritenendoli ingiustificati e dichiarando, tra l'altro, che l'ipotesi di rischio paventata dalla gestione commissariale appare ad oggi remota, poiché nel lungo periodo il credito della SIAE risulta ampiamente compensato dal valore degli immobili del Fondo e quindi il collegio dei revisori non può condividere la svalutazione degli anticipi erogati e l'accantonamento al fondo rischi effettuato dalla gestione commissariale;

**nei due anni di permanenza del dottor Blandini a direttore generale della SIAE sono stati assunti 7 nuovi dirigenti, tra cui il dottor Gianfranco Cerasoli con l'incarico di responsabile delle relazioni industriali, che risulta rivestire anche l'incarico di dirigente sindacale UIL presso il Ministero per i beni e le attività culturali, in palese contrasto con quanto previsto dalla circolare n. 11 emanata il 6 agosto 2010 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta, che prevede limitazioni per il conferimento degli incarichi dirigenziali sulle strutture che gestiscono il personale dovute alla titolarità attuale o passata di cariche in organizzazioni sindacali o partiti politici e all'aver avuto rapporti di collaborazione con tali organizzazioni;**

nel mese di settembre 2011 è stato rinnovato il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente della SIAE, con un costo stimato a regime per la società di oltre 2 milioni di euro;

nel mese di ottobre 2011 il direttore generale della SIAE, Gaetano Blandini, ha disdetto tutti gli accordi vigenti relativi al personale non dirigente, con il dichiarato intento di procedere a drastici tagli sotto i profili normativi ed economici, giustificando tale provvedimento con la necessità di risanare il grave stato di crisi economico-finanziaria in cui si trova la SIAE e ipotizzando l'esubero di circa 200 dipendenti di ruolo;

**il dottor Gaetano Blandini percepisce un compenso annuo di 350.000 euro, cui si aggiungono 50.000 euro per la funzione di responsabile per la sicurezza e 100.000 euro a titolo di premio per il raggiungimento degli obiettivi**

**prefissati, che è stato erogato per l'anno 2010 all'interessato nonostante il bilancio consuntivo in perdita;**

**attualmente in SIAE risultano attribuite circa 100 consulenze esterne, per un costo annuo stimabile in oltre 4 milioni di euro;**

l'art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", a partire dal 2011, prevede una limitazione per la spesa annua per incarichi di consulenza che non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009, si chiede di sapere:

se il Governo sia a conoscenza dei fatti riportati in premessa;

quali misure ritenga necessario adottare per garantire la trasparenza nella gestione economica della SIAE, quale ente pubblico economico, con particolare riferimento all'abnorme costituzione di fondi rischi e alla svalutazione di anticipi erogati, che ha determinato una perdita d'esercizio per circa 18 milioni di euro, ai rischi per i lavoratori, per gli oltre 90.000 associati e, in generale, ai rischi per le prospettive gestionali ed economiche dell'ente, all'abnorme ricorso alle consulenze esterne, pure in presenza della limitazione di legge indicata in premessa;

quali misure ritenga opportuno adottare per assicurare la trasparenza e la pubblicità delle condizioni contrattuali e degli ulteriori emolumenti percepiti a vario titolo dal direttore generale, che comportano annualmente un costo a carico dell'ente stimabile in 500.000 euro, nonché delle condizioni in favore dei consulenti esterni che gravano sul bilancio dell'ente per un importo annuo stimabile in oltre 4 milioni di euro, che va ad aggiungersi al costo dei dirigenti;

quali iniziative intenda assumere, nell'ambito della misura di *spending review* prevista all'articolo 01 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, per ricondurre a ragionevole economicità una gestione eccessivamente onerosa dell'ente.

(4-06311)

## **CONTROVERSIA SUL CASO CERASOLI E ALTRI INTERVENTO LEGALE DELLA CONFSAL-UNSA BENI CULTURALI**

Si riproduce qui di seguito il testo della lettera predisposta dallo studio legale Verlingieri & Maddalena, a seguito del riscontro alla nota del MiBAC prot n. 41465 del 21/11/2011 – parere ufficio legislativo nota prot n. 41465 del 21/11/2011 (in allegato) – decreto dirigenziale aspettativa due dipendenti ai sensi dell'art. 7 comma 8 lett. b) del CCNL 16 maggio 2001 integrativo del CCNL 16/02/1999.

Cordiali saluti

IL SEGRETARIO NAZIONALE  
(Dott. Giuseppe URBINO)

**STUDIO LEGALE  
VERLINGIERI & MADDALENA  
DIRITTO DEL LAVORO- PUBBLICO IMPIEGO- LEGISLAZIONE  
SCOLASTICA- DIRITTO PENALE**

*Via c. Luca Mazzella n. 24 82100 Benevento Tel. Fax 082422019*

*via Toledo n. 210 c/o Sam Gilda Napoli*

*e-mail: [avvkatiaverlingieri@gmail.com](mailto:avvkatiaverlingieri@gmail.com)*

*[avvkverlingieri@puntopec.it](mailto:avvkverlingieri@puntopec.it)*

**AVV. KATIUSCIA VERLINGIERI**

Cod. Fiscale VRL KSC70H41 A783V

P.IVA 01300710629

**AVV. EMILIO MADDALENA**

Cod. MDDMLE74H14A783Y

P.IVA 01480900701

**Avv. EMILIO LAVORGNA**

anticipare a mezzo fax e mail pec

**URGENTISSIMO**

Dr. Mario Guarany  
Ministero Beni e Attività Culturali  
Direz. Gene. Org. Informazione  
Via del Collegio Romano n. 27  
00186 ROMA Fax 0667232106  
mail pec: [mbac-dg-oagip@mailcert.beniculturali.it](mailto:mbac-dg-oagip@mailcert.beniculturali.it)

Dr. Roberto Cecchi  
Segretario Generale  
Ministero Beni e Attività Culturali  
Via del Collegio Romano n. 27  
00186 ROMA 0667232414  
mail pec: [mbac-sg@mailcert.beniculturali.it](mailto:mbac-sg@mailcert.beniculturali.it)

Dirigente p.t  
Ufficio Legislativo  
Ministero Beni e Attività Culturali  
Via del Collegio Romano n. 27  
00186 ROMA 06 6723.2290  
E-mail: [ufficiolegislativo@beniculturali.it](mailto:ufficiolegislativo@beniculturali.it)

OGGETTO: RISCONTRO ALLA NOTA PROT. N. 41465 DEL 21.11.2011- PARERE UFFICIO LEGISLATIVO NOTA PROT. N. 41465 DEL 21.11.2011- DECRETO DIRIGENZIALE ASPETTATIVA DUE DIPENDENTI AI SENSI DELL'ART. 7 COMMA 8 LETT B) DEL CCNL 16 MAGGIO 2001 INTEGRATIVO DEL CCNL 16.02.1999.

Vi scriviamo, in nome e per conto del Segretario Nazionale della Confsal Unsa Dr. Giuseppe Urbino, in virtù di formale mandato all'uopo ricevuto con la sottoscrizione della presente, in riscontro alla nota e al parere di cui in oggetto, per significarVi quanto qui di seguito riportato.

Preliminarmente è necessario premettere che il nostro assistito con la nota Prot. n. 327/11 del 05.10.2011 e la nota Prot. n. 356 del 03.11.2011, con le quali ha sollevato la *quaestio* della concessione da parte dell'Amministrazione *de qua* dell'aspettativa ex art. 7 comma 8 lett. B) a due dipendenti per un incarico a tempo determinato quali Dirigenti presso la SIAE, non ha qualificato l'atto di concessione dell'aspettativa quale atto amministrativo, né ha richiesto l'annullamento degli stessi (così come si evince *ictu oculi* dalla lettura delle note a firma del Dr. Urbino), ben sapendo che sin dall'emanazione del dlgs n. 29/1993 (e del successivo dlgs 165/2001) il rapporto di lavoro del pubblico impiego è stato privatizzato.

Ne discende che "lo sproloquio" in merito alla privatizzazione del pubblico impiego all'interno del parere emesso dall'Ufficio legislativo non è attinente e sembrerebbe, invece, rappresentare presumibilmente una difesa "*Cicero pro domo sua*", per altro priva di pregio in diritto. Difatti proprio partendo dall'art. 5 del dlgs 165/2001 che sancisce che gli atti emessi dall'Amministrazione, quale datore di lavoro, sono da qualificarsi come atti paritetici assunti con la capacità e i poteri del datore di lavoro, gli stessi sono revocabili da parte del datore di lavoro, quando vengono meno i motivi che ne hanno giustificato la concessione e quindi tra questi quando l'Amministrazione viene a conoscenza che non sussistevano né sussistono all'attualità, come nel caso *de quo*, i presupposti per la concessione!

*Id est*, al riguardo il comma 6 dell'art 7 del CCNI (fonte normativa dell'istituto dell'aspettativa *de qua*) vigente sancisce che quando l'Amministrazione accerta che sono venuti meno i motivi che hanno giustificato la concessione dell'aspettativa, invita il dipendente a riprendere servizio; pena, in caso di mancata ripresa ingiustificata dal servizio da parte del dipendente, l'avvio da parte del datore di lavoro del procedimento disciplinare per irrogare il licenziamento.

Oltretutto l'art. 40 comma 4 del Dlgs 165/2001 sancisce che l'Amministrazione è obbligata ad adempiere agli obblighi assunti con la contrattazione collettiva nazionale e integrativa e ne deve assicurare l'osservanza e l'art. 45 del Dlgs 165/2001 introduce il principio di parità di trattamento contrattuale.

Ne discende che deve escludersi "in radice" il potere del datore di lavoro pubblico di introdurre deroghe, anche a favore dei dipendenti, all'assetto definitivo in sede di contrattazione collettiva. Al riguardo si è espressa anche la Suprema Corte di Cassazione in ultimo con la recentissima sentenza (Cass. Sez. Lav. 25.02.2011n. 4653) che ha affermato: "L'atto di deroga, anche "in melius" alle disposizioni del contratto collettivo sarebbe quindi affetto in ogni caso da nullità, sia quale atto negoziale, per violazione di norma imperativa, sia quale atto amministrativo, perchè viziato da difetto assoluto di attribuzione ai sensi della l. 241/1990 art. 21 septies (l'ordinamento esclude che l'amministrazione possa intervenire con atti autoritativi nelle materie demandate alla contrattazione collettiva).

Del tutto priva di pregio in diritto l'interpretazione estensiva, nel parere di cui in oggetto, dell'art. 7 del CCNI vigente, in quanto contraria alle norme del codice civile sull'interpretazione dei contratti, oltre alle norme vigenti nel nostro ordinamento inerenti i canoni dell'interpretazione.

Difatti l'interpretazione estensiva non può andare al di là, né della lettera (quale senso delle parole) della norma, né della ratio; orbene l'art. 7 del CCNL espressamente si riferisce letteralmente alla Pubblica Amministrazione, che è definita ex lege dell'art. 1 comma 2 del dlgs

165/2001, nella quale non sono ricompresi gli Enti pubblici economici. Per altro se la *voluntas* delle parti fosse stata di riferirsi a tutti i soggetti pubblici, non sarebbe stata utilizzata la definizione di Pubbliche Amministrazioni, definite *ex lege*, ma di soggetti pubblici. Ed oltretutto proprio dalla circostanza che nella norma *de qua, ad contrariis* di quanto *ex adverso* riferito, vi è il riferimento specifico agli organismi della comunità europea, la norma deve interpretarsi restrittivamente, tantè che per prevedere anche i contratti a tempo determinato di altri organi non facenti parte della Pubblica Amministrazione, le parti pattizie hanno inserito un espresso richiamo “agli organismi della comunità europea”; richiamo espresso che non avrebbe avuto alcuna *ratio* se la norma fosse stata riferita a qualsiasi soggetto pubblico *lato sensu*.

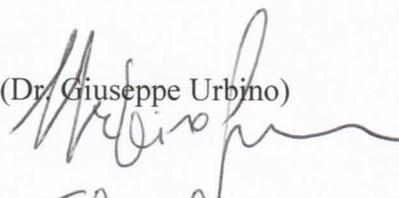
Infine è necessario evidenziare che, prescindendo dalla circostanza che l'autotutela non è applicabile al rapporto d'impiego pubblico privatizzato, è aberrante comunque l'affermazione nel parere di cui in oggetto secondo la quale: “ *il mero interesse al ripristino della legalità dell'agire dell'Amministrazione non è di per sé sufficiente a giustificare l'esercizio del potere di autotutela*”; difatti l'agire dell'Amministrazione, in conformità dei principi costituzionali e dell'ordinamento vigenti, deve essere conforme alla “legalità”. Inoltre preme evidenziare che nulla l'Amministrazione *de qua* ha risposto in merito all'altra rilevante *quaestio* sollevata dal nostro assistito nella nota del 03.11.2011, relativa al Dr. Proietti e rispetto alla quale si attende ancora un riscontro.

Tanto premesso il nostro assistito, preso atto, della nota di cui in oggetto, dalla quale sembrerebbe evincersi un ingiustificato *intentio* di non revocare le predette aspettative, nonostante le stesse siano state emesse *contra legem*, e che allo stato non vi è stata alcuna risposta da parte dell'Amministrazione in merito alla *quaestio* evidenziata nella nota del 03.11.2011 inerente il Dr. Giuseppe Proietti, si riserva ogni azione, ritenuta opportuna a tutela degli interessi del Sindacato da lui rappresentato, oltre che dei lavoratori iscritti e si riserva di presentare nell'immediato un'interrogazione parlamentare.

Distinti Saluti

Benevento, Roma 02.12.2011

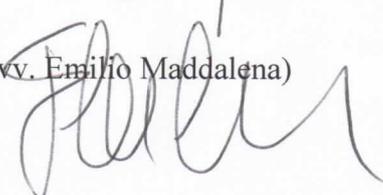
(Dr. Giuseppe Urbino)



(avv. Katuscia Verlingieri)



(avv. Emilio Maddalena)





# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

DIREZIONE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI,  
L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE  
SERVIZIO V

Roma, 21 NOV. 2011

Prot. n. 41465

CL. 16.19.01 ES.6

Alla Federazione CONFASAL-UNSA  
Coordinamento Nazionale Beni Culturali  
SEDE

Oggetto: Decreti dirigenziali 4 agosto 2010 e 8 novembre 2010. Aspettativa ai sensi dell'articolo 7, comma 8, lett. b), del CCNL 16 maggio 2001 integrativo del CCNL 16.2.1999.

Si fa riferimento alle note del prot. n. 327/11 5 ottobre 2011, e prot. n. 355/2011 del 3 novembre 2011, di codesta Organizzazione sindacale con le quali è stata rappresentata la presunta illegittimità dei decreti dirigenziali in oggetto, concernenti la concessione di periodi di aspettativa senza retribuzione e senza decorrenza dell'anzianità, al dott. Cerasoli e al dott. Bracci, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, lettera b), del CCNL del personale non dirigente del Comparto Ministeri 16 maggio 2001 (integrativo del CCNL 16 febbraio 1999), per tutta la durata del contratto di lavoro a termine stipulato dai medesimi con la Società Italiana degli autori ed Editori (SIAE).

Al riguardo, l'Ufficio Legislativo con nota prot. n. 0020375 del 14/11/2011, di cui si trasmette copia, ha formulato un parere con il quale la questione è stata esaminata e approfondita sotto il profilo giuridico-normativo.

In particolare, è stata evidenziata, con una serie di motivate argomentazioni, da un lato l'insussistenza dei presupposti per procedere all'annullamento d'ufficio dei decreti a suo tempo adottati, debitamente registrati dall'organo di controllo, e dall'altro la mancata esistenza di una violazione di legge da parte di questa Amministrazione.

Tanto rappresentato, si fa presente che la problematica risulta essere definita alla luce del suddetto parere.

IL DIRETTORE GENERALE  
Dott. Mario Guarany

MODULARIO  
B.A.C. - 88

MOD.5



# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

MBAC-UDCM  
LEGISLATIVO  
0020375-14/11/2011  
Cl. 07.03.00/48

Alla Direzione generale  
per l'organizzazione, gli affari  
generali, l'innovazione, il  
bilancio ed il personale

DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE E IL BILANCIO ED IL P. e, p.c.
14 NOV. 2011
P. 40547

Al Segretario generale

LORO SEDI

OGGETTO: Decreti dirigenziali 4 agosto 2010 e 8 novembre 2010 – Aspettativa ai sensi dell'articolo 7, comma 8, lettera b), del CCNL 16.5.2001, integrativo del CCNL 16.2.1999.

Si fa riferimento alla nota di codesta Direzione generale prot. n. 28445 del 27 ottobre 2011, con la quale è stato chiesto a questo Ufficio di pronunciarsi in merito alla possibilità di procedere all'annullamento d'ufficio dei decreti dirigenziali in oggetto, con i quali sono stati concessi a due dipendenti a tempo indeterminato dell'Amministrazione periodi di aspettativa senza retribuzione e senza decorrenza dell'anzianità, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, lettera b), del CCNL del personale non dirigente del Comparto Ministeri 16 maggio 2001 (integrativo del CCNL 16 febbraio 1999), per tutta la durata del contratto di lavoro a termine stipulato dai medesimi dipendenti con la Società Italiana degli Autori ed Editori (SIAE).

L'istituto dell'annullamento d'ufficio è disciplinato dall'articolo 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. Tale disposizione – che, come è noto, ha recepito gli orientamenti giurisprudenziali consolidati in materia – stabilisce, al comma 1, che *“il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-*octies* può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge”*. Ai fini dell'esercizio del potere di autotutela è, pertanto, richiesto il concorso di tre elementi: che l'Amministrazione abbia emanato un atto qualificabile come provvedimento amministrativo; che il suddetto provvedimento risulti illegittimo; che sussistano ragioni di interesse pubblico tali da giustificare la



# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

rimozione dell'atto, sulla base di una ponderazione discrezionale che dovrà tenere conto in ogni caso del tempo trascorso e degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

Al riguardo, si ritiene che nel caso sottoposto all'esame di questo Ufficio difetti in radice già il primo elemento della fattispecie dell'articolo 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, ovvero la presenza di un provvedimento amministrativo.

E' noto, infatti, come, sin dall'emanazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici sia stato – come suole dirsi – “privatizzato”. In particolare, in base all'oggi vigente decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è disciplinato ai sensi del codice civile (art. 2, comma 2), regolato contrattualmente (art. 2, comma 3), gestito dai dirigenti con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro (art. 5, comma 2) ed assoggetto alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro (art. 63), sulla base della consistenza di diritto soggettivo delle situazioni giuridiche soggettive degli interessati.

Non è, pertanto, dubbio che tutte le determinazioni assunte dai dirigenti in merito alla gestione dei singoli rapporti di lavoro dei dipendenti abbiano natura di atti di gestione, al pari di quelli di qualsivoglia datore di lavoro privato. Tali determinazioni hanno carattere paritetico, incidono su situazioni non già di interesse legittimo, ma di diritto soggettivo, e radicano la giurisdizione del giudice ordinario.

Le considerazioni fin qui esposte sono applicabili senza eccezioni anche alle due ipotesi di cui si discute, nelle quali si fa questione di determinazioni dirigenziali con le quali vengono assentiti periodi di aspettativa sulla base di una disposizione di contratto collettivo (in particolare, il già richiamato articolo 7, comma 8, lettera b), del CCNL 16 maggio 2001).

Ne deriva che i decreti dirigenziali indicati in oggetto, in quanto atti paritetici attinenti alla gestione del rapporto di lavoro, non sono qualificabili come “provvedimenti amministrativi” e, pertanto, nemmeno suscettibili di annullamento ai sensi dell'articolo 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

In ogni caso, per completezza di esame della fattispecie, giova rilevare l'insussistenza anche degli altri due presupposti richiesti dalla disposizione da ultimo citata.

In particolare, come si è detto, ai fini dell'esercizio del potere di autotutela l'Amministrazione sarebbe in ogni caso chiamata ad accertare se sussistano ragioni di interesse pubblico tali da giustificare l'annullamento degli atti in argomento. Tale verifica comporta una ampia ponderazione di interessi, di cui occorrerà dare

MODULARIO  
S.A.G. - 88

MOD. 5



# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

dimostrazione mediante idonea e puntuale motivazione, nella quale si dovrà tenere conto di diversi aspetti, alcuni dei quali tipizzati dal citato articolo 21-*nonies*.

Come è noto, infatti, il mero interesse al ripristino della legalità dell'agire dell'Amministrazione non è di per sé sufficiente a giustificare l'esercizio del potere di autotutela, rendendosi, altresì, necessario, prendere in considerazione ogni altro interesse pubblico e privato giuridicamente rilevante nella fattispecie e, in particolare, l'interesse dei destinatari dell'atto e dei controinteressati, anche alla luce degli affidamenti maturati in ragione del tempo intercorso. Tale ultimo profilo, in particolare, è opportunamente sottolineato dal più volte citato articolo 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, il quale richiama la necessità che l'annullamento dell'atto avvenga entro un tempo "ragionevole" in relazione alle circostanze del caso concreto.

Orbene, nell'ipotesi in esame – ferma restando la competenza a valutare tale aspetto riservata a codesta Direzione generale – la ponderazione che l'Amministrazione sarebbe chiamata a compiere dovrebbe tenere conto del tempo non breve già trascorso dall'emanazione degli atti, nonché della circostanza che, sulla base dei decreti in argomento, gli interessati svolgono, già da un rilevante lasso di tempo, un'attività lavorativa presso un ente pubblico; attività che è tuttora in corso.

Sotto diverso profilo, non potrà mancare di prendere in considerazione la circostanza che i periodi di aspettativa in esame sono stati concessi per un tempo determinato, senza alcun onere a carico dell'Amministrazione, e senza che sia dato rilevare la potenziale lesione di diritti o interessi di soggetti controinteressati.

Va, infine, considerato che nel giudizio di ponderazione di cui si è detto e, in particolare, nell'ambito della valutazione della ragionevolezza del tempo intercorso dall'emanazione dell'atto, occorrerà tener conto anche della gravità del vizio da cui questo è affetto. In altre parole, quanto maggiore è il tempo trascorso dal momento in cui l'atto ha iniziato a dispiegare i suoi effetti, tanto maggiore dovrà essere l'intensità del vizio di legittimità richiesto al fine di giustificare l'annullamento.

Orbene, nel caso di specie, non solo non sembra rinvenirsi un vizio tanto grave da consentire l'esercizio dell'autotutela dopo oltre un anno, ma potrebbe fondatamente dubitarsi dell'esistenza stessa di una violazione di legge.

E infatti il più volte richiamato articolo 7, comma 8, lettera b), del CCNL 16 maggio 2001, stabilisce che l'aspettativa, senza retribuzione e senza decorrenza dell'anzianità, è concessa al dipendente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato "per tutta la durata del contratto di lavoro a termine se assunto presso la stessa o altra amministrazione del comparto ovvero in altre pubbliche amministrazioni di diverso comparto o in organismi della comunità europea con rapporto di lavoro ed incarico a tempo determinato".

MODULARIO  
B.A.C. - 85

MOD. 5



# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

A giudizio di questo Ufficio, la disposizione ben potrebbe essere intesa nel senso di prevedere il diritto del dipendente ad ottenere un periodo di aspettativa in concomitanza con lo svolgimento di un contratto di lavoro a termine, ove svolto presso un qualsivoglia soggetto pubblico, *lato sensu* inteso, e non soltanto presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. Ciò sulla base di due considerazioni.

Da un lato, infatti, la definizione offerta da quest'ultima disposizione normativa non esaurisce certamente il novero delle amministrazioni pubbliche, ma si limita a delimitare l'ambito di quelle alle quali il medesimo decreto legislativo è applicabile. Pertanto, in mancanza di un espresso richiamo, non appare *ictu oculi* evidente che la disposizione contrattuale di cui si tratta abbia inteso riferirsi solo alle amministrazioni di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001.

Viceversa, in senso contrario – ovvero per un'interpretazione della disciplina del CCNL volta ad includere ogni e qualsiasi soggetto pubblico – parrebbe militare il riferimento agli "*organismi della comunità europea*", che sono certamente estranei all'ambito applicativo del decreto legislativo n. 165 del 2001, ancorché rientrino nel novero dei soggetti pubblici in senso lato.

Va da sé che l'accoglimento di tale interpretazione comporterebbe l'applicabilità dell'istituto di cui si tratta anche in caso di stipulazione, da parte del dipendente, di un contratto a termine presso un ente pubblico economico, quale è la SIAE ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2008, n. 2.

IL CAPO DELL'UFFICIO