



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Circolare n. 2

Direz.ne Centr. UTG e Aut. Loc.

Prot. Uscita del 26/05/2014

Numero: 0008126

Classifica:

Roma, 26 MAG. 2014



AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE
DELLA VALLE D'AOSTA/VALLE' E D'AOSTE

AOSTA

AL COMMISSARIO DEL GOVERNO
PER LA PROVINCIA DI

BOLZANO

AL COMMISSARIO DEL GOVERNO
PER LA PROVINCIA DI

TRENTO

e,pc. AL COMMISSARIO DELLO STATO
PER LA REGIONE SICILIANA

PALERMO

AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO
NELLA REGIONE SARDEGNA

CAGLIARI

AL COMMISSARIO DEL GOVERNO
NELLA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

TRIESTE

AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI
COORDINAMENTO NELLA
VALLE D'AOSTA/VALLE' E D'AOSTE

AOSTA

AL GABINETTO DEL SIG. MINISTRO

SEDE



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

AL MINISTERO DELLA SEMPLIFICAZIONE E LA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Dipartimento della Funzione Pubblica

ROMA

OGGETTO: Problematiche applicative in materia di personale dipendente dagli enti locali: art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

L'art. 1 comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recita testualmente: *"I comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"*.

L'applicazione di tale disposizione ha già formato oggetto di apposito parere della Sezione 1^a del Consiglio di Stato n. 2141/2005, al quale è seguita, da parte di questo Ministero, l'emanazione della circolare n. 2 del 21.10.2005.

Tuttavia, poiché numerosi enti locali di minore dimensione demografica, tenuto conto delle notevoli restrizioni normative in materia di assunzione di personale, hanno sollevato la problematica relativa alla possibilità di attribuire la responsabilità di un servizio ai dipendenti utilizzati ai sensi del citato comma 557, anche se impiegati per un numero di ore inferiore rispetto a quello previsto dall'art. 4, comma 2 bis del CCNL 14.9.2000, inserito dall'art. 11 del CCNL 22.1.2004, concernente le posizioni organizzative a tempo parziale, si è ritenuto opportuno acquisire nuovamente il parere del Consiglio di Stato.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

L'Alto Consesso, con parere della Sez.1^a n. 3764 dell'11 dicembre 2013, ha rammentato che, come già evidenziato nel richiamato parere 2141/2005, l'art. 1, comma 557 della legge n. 311/2004, si configura come normativa speciale, che introduce, nel suo ristretto ambito di applicazione, una deroga al principio di esclusività della prestazione lavorativa del dipendente di una pubblica amministrazione espresso dall'art. 53, comma 1 del D.Lgs. n. 165/2001, consentendo l'utilizzazione di personale dipendente a tempo pieno di altre amministrazioni locali.

Tale disciplina deve essere raccordata, come evidenziato nel predetto parere, con quella in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale, contenuta nell'art. 4, del CCNL 14.9.2000 dei dipendenti degli enti locali, ed in particolare nel comma 2 bis dello stesso articolo, che prevede espressamente che negli enti privi di dirigenza, le posizioni organizzative possono essere conferite anche al personale con rapporto di lavoro a tempo parziale di durata non inferiore al 50% del rapporto a tempo pieno.

In merito alla possibilità di derogare al suddetto limite e, quindi, alla possibilità di riconoscere la titolarità della posizione organizzativa anche nel caso in cui l'utilizzo del dipendente non raggiunga il 50% dell'orario di lavoro a tempo pieno, il Consiglio di Stato ha evidenziato che detta utilizzazione di personale presso altri enti locali possa avvenire assicurando il rispetto di taluni limiti:

- limiti esterni, costituiti dalle regole informate ai principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'Amministrazione che consentono l'utilizzazione di personale per le sole prestazioni che non rechino pregiudizio al corretto svolgimento del rapporto di lavoro e non interferiscano con i compiti istituzionali, sempreché siano garantite il rispetto delle prescrizioni stabilite dall'amministrazione di appartenenza a tutela del lavoratore.
- limiti interni, correlati a disposizioni legislative esterne dettate negli ultimi anni in materia di associazionismo fra enti di minori dimensioni, che impongono ai Comuni di gestire in forma associata le funzioni



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

fondamentali, al fine di assicurare il contenimento della spesa pubblica e la razionalizzazione dei servizi.

Le esigenze emerse, con particolare rilevanza nel periodo più recente, devono considerarsi, quindi, prevalenti rispetto alle richiamate disposizioni contrattuali risalenti e conformate ad un differente assetto economico-amministrativo.

Pertanto, tenuto conto del sopravvenuto quadro legislativo inteso a perseguire la finalità, di primario interesse pubblico, di venire incontro alle difficoltà degli enti di ridotte dimensioni nello svolgimento delle proprie funzioni e nel reperimento di personale con competenze adeguate alla assunzione di responsabilità dei servizi, il Consiglio di Stato ha ritenuto che, assicurato il rispetto dei limiti esterni soprarichiamati e in presenza di un accordo preventivo tra le Amministrazioni per la gestione dei rapporti di lavoro, l'art. 4, comma 2bis, del CCNL 14.9.2000 possa ritenersi compatibile con la normativa di cui al comma 557 dell'art. 1 della l. n. 311 del 2004,

Alla luce di quanto sopra sarà, quindi, possibile procedere al conferimento della responsabilità di un Ufficio o Servizio al dipendente di un'altra amministrazione, utilizzato ai sensi del citato comma 557, anche nel caso in cui l'utilizzazione non raggiunga il limite del 50% dell'orario di lavoro a tempo pieno.

Nell'allegare copia del predetto parere del Consiglio di Stato, si prega voler portare la presente circolare a conoscenza degli enti locali interessati.

IL CAPO DIPARTIMENTO
(Postiglione)

AF

u



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

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 11 dicembre 2013

NUMERO AFFARE 03764/2013

OGGETTO:

Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

problematiche applicative in materia di personale dipendente dagli enti locali:
art. 1, comma 557 della legge 30/12/2004 n. 311;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 15802 in data 07/11/2013 con la quale il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Anna Leoni;

Premesso:

L'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, prevede che *“I Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza industriale, le comunità montane e le unioni di Comuni possono servirsi*

dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza'.

L'Amministrazione referente ricorda che la Sezione, con parere n. 2141 del 2005, ha già ritenuto che alla fattispecie di cui al cit. comma 557, che costituisce una deroga al principio dell'unicità del rapporto di lavoro, può essere applicata, in quanto compatibile, la disciplina dettata in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale, contenuta nell'art. 4 del CCNL 14/9/2000.

Riferisce, poi, che numerosi enti locali di minore dimensione hanno sollevato la questione se sia possibile attribuire la responsabilità di un servizio ai dipendenti utilizzati ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 311 cit., anche se impiegati per un numero di ore inferiore rispetto a quello dall'art. 4, comma 2 bis, del CCNL 14/9/2000, inseriti dall'art. 11 del CCNL 22/1/2004, concernente le posizioni organizzative a tempo parziale.

Detto art. 4, al comma 2 bis, prevede espressamente che negli enti privi di dirigenza le posizioni organizzative possono essere conferite anche al personale con rapporto di lavoro a tempo parziale di durata non inferiore al 50% del rapporto a tempo pieno.

In linea di principio, quindi, la responsabilità di un servizio, conseguente all'attribuzione della posizione organizzativa, porrebbe essere data sia ad un dipendente in part-time, con prestazione non inferiore al 50%, sia ad un dipendente utilizzato ai sensi del comma 557, purché l'attività lavorativa sia espletata nella medesima misura percentuale.

Osserva il Ministero che dovrebbe essere comunque osservato il limite della durata massima dell'orario di lavoro, fissato in 48 ore dall'art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003 e successive modificazioni, sicché il secondo rapporto di lavoro

dovrebbe essere stipulato nell'osservanza di tale limite, con conseguente difficoltà per l'attribuzione al dipendente titolare del secondo rapporto di lavoro della responsabilità del servizio, con i conseguenti poteri di firma, tenuto conto dell'esiguo numero di ore per le quali è molto spesso impiegato.

Tuttavia, osserva sempre il Ministero, è da tenere presente che molti enti locali ricorrono alla disposizione di cui al predetto comma 557 proprio per assicurare la copertura dei posti di responsabile e che la problematica proposta va correlata alla normativa in materia di associazionismo dettata dall'art. 14 della l. n. 122 del 2010 che pone l'obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti, ovvero fino a 3000 se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, di gestire in forma associata le funzioni fondamentali. Per i soli Comuni fino a 1000 abitanti è prevista la possibilità di esercitare tutte le funzioni e i servizi pubblici mediante l'unione disciplinata dall'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito in l. n. 148 del 2011, che prevede il conferimento delle risorse umane strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite.

Al fine di risolvere le incertezze applicative, il Ministero chiede se l'art. 4, comma 2 bis, del CCNL 14/9/2000 risulti compatibile o meno con la normativa di cui al comma 557 dell'art.1 della L. n. 311 del 2004 e, quindi, se sia possibile riconoscere la titolarità della posizione organizzativa anche nel caso in cui l'utilizzo del dipendente non raggiunga il limite del 50% dell'orario di lavoro a tempo pieno, previsto dalla normativa contrattuale.

In proposito si ricorda, come già rilevato dalla Sezione nel parere 2141 del 2005 reso sulla materia, che il citato art. 1, comma 557, della l. n. 311 del 2004 si attegga come fonte di una normativa speciale, che introduce nel suo

ristretto ambito di applicazione una deroga al principio espresso dall'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

La Sezione ha peraltro ritenuto che l'estrema sommarietà della disposizione ne rendesse necessaria l'integrazione con altri dati positivi tratti dall'ordinamento e con il ricorso ai principi generali in tema di lavoro prestato alle dipendenze di Amministrazioni pubbliche.

Sotto tale profilo ha rilevato come l'ordinamento consentisse lo svolgimento di una seconda attività lavorativa, previa autorizzazione dell'Amministrazione, ai dipendenti pubblici a tempo parziale con prestazioni lavorative di durata non superiore al 50% di quelle a tempo pieno (art. 53, comma 1, d.lgs. n. 165/2001; art.1, comma 58 bis, della L. n. 662 del 1996, aggiunto dall'art.6 del d.l. n. 79 del 1997, come integrato dalla legge di conversione). Soltanto al personale degli enti locali è invece consentito di svolgere prestazioni lavorative anche a favore di altri enti (art. 1, comma 58 bis).

Ciò ha consentito alla Sezione di ritenere, nel parere citato, che l'art.1, comma 557, della l. n. 311 del 2004 configuri una situazione non dissimile, nei suoi tratti essenziali e, in particolare, sul piano dei rapporti fra le parti interessate (le due Amministrazioni, il lavoratore), da quella che si verifica nel caso di svolgimento di una seconda attività lavorativa da parte di un lavoratore pubblico a tempo parziale e che, quindi, possa ritenersi, per ragioni di coerenza sistematica, che la lacuna della disposizione debba essere colmata applicando la disciplina dettata per tale fattispecie (art. 4, comma 7 e seguenti, del CCNL per il comparto regioni e autonomie locali del 14 settembre 2000), fatta eccezione per le disposizioni che risultino incompatibili per il fatto che il rapporto di lavoro era e rimane a tempo pieno.

Restano, quindi, ferme quelle regole, ispirate ai principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'Amministrazione, quali quella per cui l'utilizzazione presso altri enti locali è consentita per le sole prestazioni che non arrechino pregiudizio al corretto svolgimento del rapporto di lavoro presso l'ente di appartenenza e non interferiscano con i compiti istituzionali. Come pure vanno osservate le prescrizioni stabilite presso l'ente di appartenenza in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoratore o la più favorevole disciplina stabilita in sede di contrattazione collettiva in determinati campi (in particolare, per quanto qui interessa, orario di lavoro giornaliero e settimanale, che non potrà superare, nel cumulo di due rapporti, la durata massima consentita, comprensiva di lavoro ordinario e lavoro straordinario, con la conseguenza che il secondo rapporto di lavoro non può che essere a tempo parziale).

Da qui l'esigenza, sottolineata nel parere richiamato che gli enti interessati si accordino per definire tempi e modi di esercizio dei rispettivi poteri di gestione dei rapporti di lavoro.

La disciplina in questione va raccordata con quella dettata in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale, contenuta nell'art. 4 del CCNL 14/9/2000.

In particolare, per quanto qui interessa, con l'art. 4, comma 2 bis, che prevede espressamente che negli enti privi di dirigenza, le posizioni organizzative possono essere conferite anche al personale con rapporto di lavoro a tempo parziale di durata non inferiore al 50% del rapporto a tempo pieno.

Il quesito posto dall'Amministrazione richiedente è, sostanzialmente, se tale limite di durata possa ritenersi superato e se, quindi, sia possibile riconoscere

la titolarità della posizione organizzativa anche nel caso in cui l'utilizzo del dipendente non raggiunga il limite del 50% dell'orario di lavoro a tempo pieno, previsto dalla normativa contrattuale.

Ritiene la Sezione che, in materia di utilizzazione da parte di enti locali di personale di altri enti locali, sussistano anzitutto dei limiti esterni, costituiti, come si è detto sia dal rispetto delle regole informate ai principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'Amministrazione, che fanno sì che l'utilizzazione presso altri enti locali sia consentita per le sole prestazioni che non rechino pregiudizio al corretto svolgimento del rapporto di lavoro e non interferiscano con i suoi compiti istituzionali (art. 4 comma 8 CCNL del 14/9/2000), sia dal rispetto delle prescrizioni stabilite dall'amministrazione di appartenenza a garanzia del lavoratore.

Sussistono, poi, dei limiti interni, correlati però a disposizioni legislative esterne dettate in materia di associazionismo fra enti (art. 14 l. n. 122 del 2010), che impongono ai Comuni di gestire in forma associata le funzioni fondamentali o, addirittura, per i Comuni con popolazione non superiore ai 1000 abitanti, mediante l'unione disciplinata dall'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito in l. n. 148 del 2011.

Si tratta, chiaramente, di disposizioni la cui ratio è ispirata al contenimento della spesa pubblica e alla semplificazione e razionalizzazione dei servizi, esigenze emerse con particolare rilevanza nel periodo più recente della nostra storia politico- economico- amministrativa e che, sul piano dei rapporti fra fonti dell'ordinamento, appaiono prevalenti rispetto a disposizioni contrattuali risalenti e conformate ad un diverso assetto economico- amministrativo.

Si ritiene, pertanto, che, posta la necessità del rispetto dei richiamati limiti

esterni e attesa l'esigenza che le Amministrazioni interessate si accordino preventivamente per la definizione dei tempi e modi di esercizio dei rispettivi poteri di gestione dei rapporti di lavoro, l'art. 4, comma 2 bis, del CCNL possa ritenersi compatibile con la normativa di cui al comma 557 dell'art.1 della l. n. 311 del 2004, atteso il quadro legislativo sopravvenuto inteso a perseguire la finalità, di primario interesse pubblico, di venire incontro alle difficoltà degli enti di ridotte dimensioni nello svolgimento delle proprie funzioni e nel reperimento di personale con competenze adeguate alla assunzione di responsabilità dei servizi.

P.Q.M.

Nei sensi che precedono è il parere.

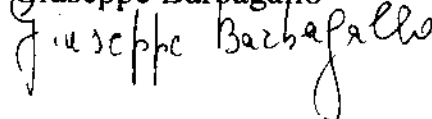
L'ESTENSORE

Anna Leoni



IL PRESIDENTE

Giuseppe Barbagallo



IL SEGRETARIO

Gabriella Allegrini

