



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
Direzione Centrale per le Autonomie

Roma, li 21 OTT. 2005

Circolare n.2/2005

AREA II

PERSONALE ENTI LOCALI

Prot. n. 15700 AA.GG. 32 1533

- AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

- AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA
PROVINCIA DI TRENTO

- AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA
PROVINCIA DI BOLZANO

- AL PRESIDENTE DELLA REGIONE DELLA
VALLE D'AOSTA/VALLEE D'AOSTE

AOSTA

e, p.c.,

- ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI

MINISTRI - Dipartimento della Funzione Pubblica

ROMA

- AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE
FINANZE - Dipartimento della Ragioneria Generale dello
Stato - I.G.O.P.-

ROMA

ALL'AN.C.I.

ROMA

ALL'U.P.I.

ROMA

ALL'U.N.C.E.M.

ROMA

OGGETTO: Problematiche interpretative in materia di personale dipendente dagli enti locali: art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
Direzione Centrale per le Autonomie

L'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, (legge finanziaria 2005) recita testualmente: *"I comuni con popolazione inferiore ai 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"*.

Al fine di offrire agli enti locali un utile orientamento nell'applicazione della norma, si è ritenuto opportuno acquisire il parere del Consiglio di Stato (Sez. I^a, n. 2141/2005 del 25 maggio 2005); questo, in via preliminare, ha affermato che la disposizione, come fonte normativa speciale ed in quanto tale prevalente, introduce, nel suo ristretto ambito di efficacia, una deroga al principio relativo all'unicità del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, espresso dall'art. 53, comma 1, del d. lgs. n. 165/2001, il quale fa salve le specifiche incompatibilità previste dagli articoli 60 e seguenti, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3. Lo stesso Consiglio ha inoltre sottolineato che il predetto comma 557 necessita di un coordinamento con l'art. 92, comma 1, del decreto legislativo n. 267/2000, il quale consente ai dipendenti degli enti locali di svolgere attività lavorativa a favore di altri enti locali soltanto se titolari di un rapporto di lavoro a tempo parziale.

La norma in questione, per quel che concerne i rapporti tra le parti interessate (le due amministrazioni ed il lavoratore) configura, pertanto, una situazione non dissimile, nei suoi tratti essenziali, da quelle che consentono l'espletamento di altra attività lavorativa da parte del personale a tempo parziale; deve, pertanto, ritenersi per ragioni di coerenza sistemica, che le lacunosità della norma siano colmabili applicando la vigente disciplina, stabilita per tali fattispecie (v. art. 4, comma 7 e seguenti, del C.C.N.L. per il comparto regioni e autonomie locali del 14 settembre 2000), fatta eccezione per le norme che risultino incompatibili, in relazione al rapporto di lavoro con l'ente di originaria appartenenza, che era e rimane a tempo pieno.

In primo luogo, e in ogni caso, resta ferma la regola, nella quale si riflette il principio costituzionale di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, che l'utilizzazione, presso altri enti locali del personale dipendente è consentita per le sole prestazioni lavorative che non rechino pregiudizio al corretto svolgimento del rapporto di lavoro presso l'ente di appartenenza e che non interferiscano con i suoi compiti istituzionali.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
Direzione Centrale per le Autonomie

Sotto questo profilo la disciplina di riferimento è quella dettata dal comma 8 del citato art. 4 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000, che demanda alle amministrazioni locali la valutazione in concreto della compatibilità della seconda attività lavorativa con quella relativa al preesistente rapporto, e la individuazione di quelle comunque non consentite perché interferenti con i compiti istituzionali.

Qualora l'utilizzazione, da parte dell'altro ente, avvenga sulla base di un contratto di lavoro subordinato, la permanenza del rapporto a tempo pieno presso l'amministrazione di appartenenza impone una particolare cura nell'applicazione delle prescrizioni stabilite a tutela della salute e della sicurezza del lavoratore (d. legs. 8 aprile 2003, n. 66, come integrato e modificato dal d. legs. 19 luglio 2004, n. 213) o della più favorevole disciplina stabilita in sede di contrattazione collettiva, in tema di:

- orario di lavoro giornaliero e settimanale, che non potrà superare, nel cumulo dei due rapporti di lavoro, la durata massima consentita, comprensiva del lavoro ordinario e del lavoro straordinario, con la conseguenza che il secondo rapporto di lavoro non potrà essere che a tempo parziale;
- periodo di riposo giornaliero e settimanale, che dovrà essere garantito tenendo conto dell'impegno lavorativo presso i due enti;
- ferie annuali, che, trattandosi di un irrinunciabile periodo di riposo, dovranno essere fruito dal lavoratore nello stesso periodo, ovvero negli stessi periodi, se frazionate, fermo restando il periodo di ferie minimo continuativo di due settimane, previsto dalla Convenzione O.I.L. del 24 giugno 1970, ratificata con la legge 10 aprile 1981, n. 157.

Quanto ora esposto, pone in evidenza la necessità che gli enti interessati si accordino per definire tempi e modi di esercizio dei rispettivi poteri di gestione dei rapporti di lavoro.

Su questo piano è preminente il ruolo dell'ente con il quale corre il rapporto di lavoro a tempo pieno, in quanto la potestà autorizzatoria, di cui è titolare, a garanzia delle proprie esigenze funzionali e dei propri interessi istituzionali, include anche il potere di stabilire, nel rispetto dei precetti della ragionevolezza e della imparzialità, le condizioni che assicurano la compatibilità della seconda attività lavorativa con quelle esigenze e quegli interessi.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
Direzione Centrale per le Autonomie

A questi fini, indicazioni utili possono essere tratte anche dall'art. 30, del d. legs. 18 agosto 2000, n. 267, che prevede la possibilità che gli enti locali sottoscrivano convenzioni per lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi determinati.

L'esigenza di una preventiva regolamentazione perde rilievo se la seconda attività viene svolta in forma autonoma, ma ciò non toglie che l'amministrazione di appartenenza possa subordinare l'autorizzazione a vincoli e oneri che assicurino il permanere della compatibilità della prestazione lavorativa con il rapporto a tempo pieno in essere.

L'art. 4, del CCNL, in data 14 settembre 2000, nel consentire ai dipendenti a tempo parziale lo svolgimento di un'altra attività lavorativa "subordinata o autonoma", prevede che essi possano anche iscriversi ad albi professionali. E' da ritenere che l'iscrizione, comunque subordinata alla disciplina legislativa relativa ai singoli ordini professionali (ad esempio, l'art. 1, della legge 25 novembre 2003, n. 339, esclude l'iscrizione dei dipendenti pubblici a tempo parziale all'albo degli avvocati), resti preclusa ai lavoratori di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 311/2004, poiché l'applicazione di tale norma è incompatibile con il principio generale che inibisce ai dipendenti pubblici a tempo pieno l'esercizio delle attività che presuppongono l'iscrizione in albi professionali (art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, richiamato dall'art. 53, comma 1 del d. legs. n. 165/2001). Sicché la seconda attività lavorativa può essere prestata sulla base di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo, ma le prestazioni d'opera professionale restano escluse.

Nell'allegare copia del predetto parere del Consiglio di Stato, si prega portare la presente circolare a conoscenza agli enti locali, favorendo un cenno di assicurazione.

IL CAPO DIPARTIMENTO

(Malmognico)

CD



Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione Prima 25 Maggio 2005

N. Sezione 2141/2005

La Sezione

OGGETTO:

Ministero dell'interno.
Richiesta di parere in tema di
problematiche applicative dell'art.
1, comma 557, della legge 30
dicembre 2004, n. 311

Vista la relazione del Ministero
dell'interno - Dipartimento per gli
affari interni e territoriali - Direzione
centrale per le autonomie, trasmessa

con nota n. 15700/AAGG/2005/395, in data 21 aprile 2005, con la quale è
chiesto il parere del Consiglio di Stato in merito alla questione indicata in
oggetto;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore-estensore Consigliere Marcello
Borioni;

RITENUTO in fatto quanto esposto dall'Amministrazione referente;

PREMESSO

L'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, prevede
che "i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 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'amministrazioni di provenienza".

L'Amministrazione riferente osserva che l'applicazione della norma presenta alcune problematicità e, in particolare, chiede di chiarire se si possa considerare superato il principio di unicità del rapporto di lavoro a tempo pieno nella pubblica amministrazione, affermato dall'art. 53, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che fa salve le incompatibilità previste dagli articoli 60 e seguenti del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, e, nel caso affermativo, come la stessa norma si coordini con l'art. 92, comma 1, del citato d.lgs. n. 165/2001, che permette ai dipendenti degli enti locali di svolgere attività lavorativa a favore di altri enti locali soltanto se titolari di un rapporto di lavoro a tempo parziale.

Ciò posto, è agevole osservare, anzitutto, che il citato art. 1, comma 557, della legge n. 311/2004 si atteggia 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. 165/2001.

Peraltro, l'estrema sommarietà della norma ne rende 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 questo profilo, va rilevato che l'ordinamento consente lo svolgimento di una seconda attività lavorativa, previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, ai lavoratori pubblici a tempo parziale con prestazioni lavorative di durata non superiore al cinquanta per cento di quelle del tempo pieno (art. 53, comma 1, d.lgs. n. 165/2001; art. 1, comma 58 *bis*, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, aggiunto dall'art. 6 del d.l. n. 79/1997, come integrato dalla legge di conversione). Soltanto al personale degli enti locali, sempre a tempo parziale, è consentito di svolgere prestazioni lavorative anche in favore di altri enti (citato art. 1, comma 58 *bis*).

L'art. 1, comma 557, della legge n. 311/2004 configura 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; deve, pertanto, ritenersi, per ragioni di coerenza sistematica, che le lacunosità della norma devono essere colmate applicando la disciplina dettata per tale

fattispecie (art. 4 comma 7 e seguenti del C.C.N.L. per il comparto regioni ed autonomie locali del 14 settembre 2000), beninteso fatta eccezione per le norme che risultino incompatibili per il fatto che il rapporto di lavoro con l'ente di originaria appartenenza era e rimane a tempo pieno.

In primo luogo, e in ogni caso, resta ferma la regola, nella quale si riflette il principio costituzionale di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, che l'utilizzazione presso altri enti locali è consentita per le sole prestazioni lavorative che non rechino pregiudizio al corretto svolgimento del rapporto di lavoro presso l'ente di appartenenza e non interferiscano con i suoi compiti istituzionali.

Sotto questo profilo la disciplina di riferimento è quella dettata dal comma 8 del citato art. 4 del C.C.N.L. 14 settembre 2000, che demanda alle amministrazioni locali di valutare in concreto la compatibilità della seconda attività lavorativa con quella in atto e di stabilire le attività comunque non consentite perché interferenti con i compiti istituzionali.

Qualora l'utilizzazione da parte di altro ente avvenga sulla base di un contratto di lavoro subordinato, la permanenza del rapporto a tempo pieno presso l'amministrazione di appartenenza impone una particolare cura nell'applicazione delle prescrizioni stabilite a tutela della salute e della sicurezza del lavoratore (d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, come integrato e modificato dal d.lgs. 19 luglio 2004, n. 213) o dalla più favorevole disciplina stabilita in sede di contrattazione collettiva in tema di:

- orario lavoro giornaliero e settimanale, che non potrà superare, nel cumulo dei due rapporti di lavoro, la durata massima consentita, comprensiva del lavoro ordinario e del lavoro straordinario, con la conseguenza che il secondo rapporto di lavoro non può essere che a tempo parziale;

- periodo di riposo giornaliero e settimanale, che dovrà essere garantito tenendo conto dell'impegno lavorativo presso i due enti;

- ferie annuali, che, trattandosi di un irrinunciabile periodo di riposo, dovranno essere fruito dal lavoratore nello stesso periodo, ovvero negli stessi periodi, se frazionate, fermo restando il periodo di ferie minimo continuativo di due settimane, previsto dalla Convenzione O.I.L. del 24 giugno 1970, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 157.

Quanto ora esposto pone in evidenza la necessità che gli enti

interessati si accordino per definire tempi e modi di esercizio dei rispettivi poteri di gestione dei rapporti di lavoro.

Su questo piano è preminente il ruolo dell'ente con il quale corre il rapporto di lavoro a tempo pieno, in quanto la potestà autorizzatoria, di cui è titolare, a garanzia delle proprie esigenze funzionali e dei propri interessi istituzionali, include anche il potere di stabilire, nel rispetto dei precetti della ragionevolezza e della imparzialità, le condizioni che assicurano la compatibilità della seconda attività lavorativa con quelle esigenze e quegli interessi.

A questi fini indicazioni utili possono essere tratte anche dall'art. 30 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che prevede la possibilità che gli enti locali sottoscrivano convenzioni per lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi determinati.

L'esigenza di una preventiva regolamentazione perde rilievo se la seconda attività viene svolta in forma autonoma, il cui svolgimento è lasciato in larga misura all'autorganizzazione dell'interessato, ma ciò non toglie che l'amministrazione di appartenenza possa subordinare l'autorizzazione a vincoli e oneri che assicurino il permanere della compatibilità della prestazione lavorativa con il rapporto a tempo pieno in essere.

Il citato art. 4 del C.C.N.L. 14 settembre 2000, nel consentire ai dipendenti a tempo parziale ivi indicati lo svolgimento di un'altra attività lavorativa "subordinata o autonoma", prevede che essi possono anche iscriversi ad albi professionali.

E' da ritenere che l'iscrizione, che è comunque subordinata alla disciplina legislativa relativa ai singoli ordini professionali (ad esempio, l'art. 1 della legge 25 novembre 2003, n. 339, esclude l'iscrizione dei dipendenti pubblici a tempo parziale all'albo degli avvocati), resti preclusa ai lavoratori di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 311/2004, poiché l'applicazione di tale norma è incompatibile con la permanenza del principio generale che inibisce ai dipendenti pubblici a tempo pieno l'esercizio delle attività che presuppongono l'iscrizione in albi professionali (art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, richiamato dall' art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001).

Sicché, la seconda attività lavorativa può essere prestata sulla base di

un rapporto di lavoro subordinato o autonomo, ma le prestazioni d'opera professionale restano escluse.

Da ultimo, è appena in caso di precisare che l'utilizzazione di dipendenti di altri enti con contratti di lavoro autonomo è consentita solo nei limiti e con le modalità in cui le amministrazioni pubbliche possono ricorrere agli incarichi di studio, ricerca e consulenza e alle collaborazioni coordinate e continuative (per gli incarichi, art. 1, commi 11 e 42 della legge 30 dicembre 2004, n. 311; art. 7, commi 2 e 6, del d.lgs. n. 165/2001; art. 110, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000; per le collaborazioni, art. 1, comma 116, della citata legge n. 311/2004).

P.Q.M.

Nei sensi che precedono è il parere.

Visto
Il Presidente della Sezione
(*Giovanni Rappallo*)



Per estratto dal verbale
Il Segretario della Sezione

(*Licia Grandicci*)
Licia Grandicci