

Circolare 21 novembre 2002 - Utilizzazione di personale proveniente da altre amministrazioni o enti

21 novembre 2002

Al Sig. Primo Presidente della Corte
Suprema di Cassazione
Al Sig. Procuratore Generale presso la
Corte Suprema di Cassazione
Al Sig. Presidente del Tribunale Superiore
delle Acque Pubbliche
Al Sig. Procuratore Nazionale Antimafia
Ai Sigg. Presidenti delle Corti d'Appello
Ai Sigg. Procuratori Generali della
Repubblica presso le Corti d'Appello
Ai Sigg. Commissari per la Liquidazione
degli Usi Civici
Al Sig. Direttore dell'Ufficio Speciale per la
gestione e manutenzione degli Uffici
giudiziari di Napoli

LORO SEDI

Con riferimento alla utilizzazione, presso gli uffici giudiziari, di personale perveniente da altre amministrazioni o enti e in considerazione delle numerose problematiche sollevate in seguito ad istanze provenienti sia da singoli dipendenti sia dalle rispettive amministrazioni o enti di provenienza, nonché della rilevanza assunta dagli oneri posti a carico del bilancio dello Stato, appare non più procrastinabile, anche alla luce di una attenta lettura della vigente normativa, un decisivo intervento volto a conferire uniformità di comportamenti nell'azione amministrativa nonché concretezza e razionalità nella gestione del personale.

Con la presente circolare si intende, pertanto, fornire un quadro quanto più esaustivo della vigente normativa in materia nonché istruzioni e chiarimenti riguardo le ipotesi più ricorrenti.

Occorre premettere che le principali problematiche riguardano la possibilità di porre oneri a carico del bilancio dello Stato in assenza di una norma che preveda sia la possibilità di disporre l'utilizzazione di detto personale sia la relativa copertura finanziaria.

Le amministrazioni di provenienza non mancano, infatti, di inoltrare a questa amministrazione centrale richieste di rimborso del trattamento economico fondamentale che esse continuano a

corrispondere al personale utilizzato dalla nostra amministrazione richiamando, talora, la disposizione di cui all'**art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**.

Tale norma prevede che "in tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici od altre amministrazioni pubbliche dotate di autonomia finanziaria sono **tenute** ad autorizzare la utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l'amministrazione che utilizza il personale rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale".

Tuttavia, da una sua attenta lettura si evince chiaramente che il **presupposto** per poter procedere al rimborso va individuato nell'esistenza di una **norma**, generale o speciale, in base alla quale il soggetto datore di lavoro di provenienza è **tenuto** a mettere a disposizione proprio personale, attraverso l'adozione di formali provvedimenti di assegnazione.

Un ulteriore risvolto da sottolineare riguarda la corresponsione dell'**indennità di amministrazione** spettante al personale che presta servizio **presso gli uffici giudiziari**, anche se proveniente da altre amministrazioni o enti.

È indubbio che anche la corresponsione di tale ulteriore emolumento, oltre quanto già corrisposto dal datore di lavoro di provenienza, comporta un onere a carico del bilancio dello Stato, con riferimento al quale non si può prescindere dalla sussistenza di un **formale provvedimento di comando** come sopra definito.

Non appare superfluo rilevare che le considerazioni sopra espresse vanno inquadrare nel più generale ambito dei principi generali del diritto amministrativo ed, in particolare, del principio di legalità che, ispirando ogni comportamento o azione della pubblica amministrazione, non consente di porre in essere provvedimenti non espressamente previsti da disposizioni normative.

Passando ad esaminare, in dettaglio, **talune fattispecie normative** che consentono l'utilizzazione di personale proveniente da altri enti o amministrazioni dotati di autonomia finanziaria occorre preliminarmente rilevare l'assenza di una norma di carattere generale (una norma generale in tal senso si rinviene, invece, per i comandi all'interno delle amministrazioni dello Stato ovvero dallo Stato verso altre amministrazioni, nell'**art. 4 del C.C.N.L. integrativo** sottoscritto il **15 maggio 2001**, il quale ha disapplicato la previgente disposizione normativa contenuta negli artt. 56 e 57 del D.P.R. n. 3 del 1957).

1. **Personale assegnato o applicato presso le sezioni di polizia giudiziaria**

Il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, prevede, **all'articolo 5 comma 1**, che "le sezioni di polizia giudiziaria **sono composte** dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria della polizia di Stato, dell'arma dei carabinieri e del corpo della guardia di

finanza".

Poiché tale norma deve intendersi nel senso che le sezioni di polizia giudiziaria sono istituzionalmente costituite da detto personale per lo svolgimento di compiti rientranti nelle loro specifiche attribuzioni, si deve ritenere che **nulla** debba essere corrisposto né alle rispettive amministrazioni di provenienza a titolo di rimborso del trattamento economico corrisposto né al personale incardinato nelle sezioni di P.G. a titolo di indennità di amministrazione prevista per il personale in servizio presso gli uffici giudiziari. A tal fine occorre richiamare la **consolidata giurisprudenza** secondo la quale detta indennità spetta ove ricorra la semplice situazione di fatto dello svolgimento della prestazione lavorativa presso le cancellerie e segreterie degli uffici giudiziari per mansioni ordinariamente svolte dal personale amministrativo in organico. **Per tale ragione, il personale di polizia giudiziaria non deve essere utilizzato per compiti diversi rispetto a quelli per i quali viene disposta l'assegnazione presso le sezioni di polizia giudiziaria.**

Il comma 2 del medesimo articolo prevede, altresì, che "quando lo **richiedono particolari esigenze di specializzazione** dell'attività di polizia giudiziaria, su richiesta del procuratore generale presso la corte di appello e del procuratore della repubblica interessato, possono essere **applicati** presso le sezioni & ufficiali e agenti di polizia giudiziaria di **altri organi**".

In tal caso il ricorso all'istituto dell'applicazione dovrebbe presupporre la sussistenza di **esigenze investigative** che giustificano il ricorso a **specifiche professionalità** nonché avere carattere di **temporaneità**.

Le relative richieste ed i conseguenti provvedimenti dovrebbero, perciò, contenere **adeguata motivazione** che faccia riferimento alle suddette esigenze investigative nonché espressa indicazione della durata dell'applicazione.

Il puntuale rispetto di tali requisiti spetta ai Procuratori generali, cui sono attribuiti in via esclusiva i compiti di sovrintendere alla formazione, al controllo della organizzazione e della funzionalità delle sezioni di polizia giudiziaria nonché di mantenere i collegamenti con le amministrazioni dalle quali dipende il personale assegnato alle sezioni stesse. **In tale seconda fattispecie** trova applicazione la citata disposizione di cui all'**art. 70, comma 12, del D.Lgs. 165/2001** per cui **gli enti di provenienza sono legittimati a richiedere il rimborso del trattamento economico corrisposto.**

La relativa richiesta va trasmessa a questa amministrazione centrale per il tramite dell'ufficio di Procura interessato, il quale dovrà allegare l'occorrente documentazione giustificativa ai fini dell'emissione del titolo di spesa. Si ritiene, inoltre, che al personale **non spetti la c.d.**

indennità giudiziaria in quanto si presuppone che la prestazione per la quale viene disposta l'applicazione rientri nelle attività d'istituto proprie del dipendente applicato e non può essere riferita allo svolgimento di prestazioni lavorative presso gli uffici di cancelleria e di segreteria.

Si invitano gli uffici in indirizzo ad effettuare un monitoraggio delle applicazioni allo stato disposte in virtù del citato articolo 5, comma 2, del D.Lgs. 271/89 comunicando gli esiti a questo Dipartimento, Direzione generale del bilancio e della contabilità. Si richiamano, inoltre, gli Uffici ad un attento e preciso rispetto della normativa vigente con particolare riferimento alla **temporaneità** dell'applicazione e al divieto di utilizzazione in compiti di cancellerie e segreterie giudiziarie. Eventuali provvedimenti o atti in difformità sono da considerare illegittimi e possono configurare ipotesi di **responsabilità, anche contabili**, in capo a chi dispone il provvedimento o ne riceve la prestazione.

2. **Personale comunale comandato presso gli uffici del giudice di pace**
L'**art. 26, comma 4, della legge 24 novembre 1999, n. 468**, prevede che il personale dipendente comunale che opera o che ha operato per almeno due anni presso gli uffici di conciliazione continui a prestare servizio nella medesima posizione presso l'ufficio del giudice di pace del circondario con competenza anche per il comune già sede degli uffici di conciliazione.

Questa amministrazione centrale con diverse **circolari** (in particolare **prot. n. 4/1-S-979 del 7/11/2000, prot. n. 4/1-S-252 del 8/3/2001 e prot. n. 1868/S/BDT/2138 del 31/5/2001**) ha fornito le occorrenti indicazioni riguardanti le modalità di utilizzazione di tale personale e, ad oggi, non sussistono problematiche di rilievo connesse alla loro gestione. Per completezza, si ritiene tuttavia opportuno ricordare che la norma prevede il comando presso gli uffici del giudice di pace del personale già in servizio nei soppressi uffici di conciliazione, da impiegare nelle cancellerie dei predetti uffici per l'espletamento di attività che istituzionalmente sono demandate a tali organi.

3. Ove ricorrano i presupposti indicati e sia stato adottato formale provvedimento di **comando** (che per l'amministrazione comunale di provenienza si configura quale **atto dovuto**) **ai Comuni di provenienza compete il rimborso del trattamento economico fondamentale corrisposto** a detto personale.

A tale personale l'amministrazione corrisponde direttamente il trattamento economico accessorio, ivi **compresa l'indennità di amministrazione (c.d. indennità giudiziaria)** corrispondente alla posizione economica attribuita.

Il personale con la qualifica di messo di conciliazione (oggi messo del giudice di pace) che abbia optato per il comando presso l'ufficio del giudice di pace sarà conseguentemente utilizzato **esclusivamente** per lo svolgimento di compiti attinenti alla cancelleria e non in attività di notifica.

Per i **messi di conciliazione** che, invece, intendono **continuare** a svolgere l'attività di notificazione degli atti relativi a provvedimenti del giudice di pace in forza dell'**art. 13 della legge n. 374/91** (come modificato prima dall'art. 11 bis del D.L. n. 571/94 e poi dall'art. 6 della legge n. 479/99), non va attivata la procedura del comando. **Detto personale continua ad essere amministrato dall'ente di appartenenza e non è ipotizzabile l'insorgenza di oneri a carico del bilancio dello Stato** né come rimborso all'amministrazione di provenienza né come indennità di amministrazione in favore del dipendente in quanto l'attività svolta rientra nel rapporto di servizio instaurato con l'amministrazione comunale e non può essere utilizzato in attività connesse ai servizi di cancelleria.

4. **Personale comandato proveniente dall'ex Ente Poste**

La **legge 15 maggio 1997, n. 127** prevedeva che fino alla trasformazione in società per azioni dell'Ente poste italiano, il personale dipendente dell'Ente stesso poteva essere comandato presso le amministrazioni pubbliche di cui all'**articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 29/93**.

Successivamente l'**art. 45, comma 10, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (finanziaria 1999)** prevedeva la possibilità del comando per un periodo non superiore a due anni (1999 - 2000).

La **finanziaria 2001 (art. 51, comma 6)** e la **finanziaria 2002 (art. 19, comma 9)** hanno disposto la proroga di tali comandi che, al momento attuale, risultano prorogati fino al 31 dicembre 2002.

Anche **per tale personale viene rimborsato**, ai sensi dell' **all'art. 70, comma 12, del D.Lgs. 165/2001, il trattamento economico fondamentale** corrisposto dalle Poste Italiane SpA.

Al personale viene direttamente corrisposto da questa amministrazione il trattamento economico accessorio, ivi compresa l'indennità di amministrazione.

5. **Segretari comunali**

L'**art. 101 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267**, prevede la possibilità per i segretari comunali **posti in disponibilità**, di essere utilizzati per l'espletamento di funzioni corrispondenti alla qualifica rivestita presso altre amministrazioni pubbliche che lo

richiedano, con oneri a carico dell'ente presso cui prestano servizio. Sulla base di accordi conclusi con l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, il Ministero della Giustizia sta utilizzando alcune unità di personale (segretari comunali) presso gli uffici giudiziari ed agli stessi spetta il trattamento economico in godimento in relazione agli incarichi conferiti.

Questa Amministrazione centrale provvede a rimborsare all'Agenzia autonoma il trattamento economico fondamentale corrisposto.

Al di fuori dei casi sopra prospettati non sembrano rinvenirsi altre disposizioni di rilievo che consentano l'utilizzazione di personale proveniente da altre amministrazioni o enti dotati di autonomia finanziaria.

Si ritiene, pertanto, necessario procedere ad una **ricognizione complessiva del personale** a qualsiasi titolo in servizio presso gli Uffici giudiziari, al fine di individuare situazioni di utilizzazione di personale in difformità della normativa vigente, sulla base delle indicazioni di seguito fornite.

Ogni caso di utilizzazione diverso da quelli sopra illustrati va attentamente vagliato con riferimento alla normativa vigente e va comunicato a questa Amministrazione centrale (Direzione generale del personale e della formazione - Ufficio quarto) fornendo i seguenti elementi conoscitivi:

- Cognome e nome del dipendente
- Amministrazione o ente di provenienza
- Normativa di riferimento in base alla quale è stata disposta l'utilizzazione
- Provvedimento e altri atti che dispongono l'utilizzazione (da allegare)
- Ufficio presso cui presta servizio

Con riferimento a provvedimenti disposti **in assenza di nulla osta o autorizzazione** di questa amministrazione centrale, si dovrà procedere ad un attento esame delle varie posizioni individuate, al fine di valutare le cause che ne giustifichino il **proseguimento** fino alla naturale scadenza, in presenza di ragioni imprescindibili di servizio.

In caso contrario, si provvederà alla **revoca** dei relativi provvedimenti.

Si precisa, inoltre, che per tutte le posizioni **non rientranti** in ipotesi esplicitamente previste da disposizioni normative, questa amministrazione **non potrà procedere al rimborso del trattamento economico fondamentale** corrisposto ai dipendenti da parte degli enti di provenienza.

Possono prevedersi **deroghe** solo in presenza di situazioni determinatesi a seguito di deliberazioni assunte con il supporto di autorizzazioni del Ministero contenenti espresso riferimento all'assunzione degli oneri in carico all'amministrazione stessa.

Occorre, infine, chiarire la posizione del **personale comunale salariato** (addetto ai servizi **di custodia, di pulizia, di manutenzione nonché ai servizi telefonici**) chiamato ad espletare attività di competenza delle rispettive amministrazioni comunali in applicazione della **legge 24 aprile 1941, n. 392**, recante "trasferimento ai Comuni del servizio dei locali e dei mobili degli Uffici giudiziari". Appare pacifico, a parere di questa Amministrazione, che per tale personale non ricorre né l'istituto del comando né altre analoghe posizioni, in quanto trattasi di personale dell'Amministrazione comunale che svolge fisicamente presso Uffici giudiziari mansioni riconducibili ad attività di competenza dell'amministrazione comunale stessa.

Per tale ragione, non instaurandosi alcun rapporto di servizio con l'amministrazione della giustizia, tale personale non potrà in alcun modo essere destinatario di provvedimenti dell'amministrazione giudiziaria né tanto meno essere utilizzato in attività proprie degli Uffici giudiziari.

Una eventuale utilizzazione presso i servizi delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie è da considerarsi illegittimo con conseguenti risvolti di responsabilità, anche contabile, in capo a chi ne dispone l'utilizzazione o ne riceve la prestazione.

È appena il caso di ricordare che il costo di tale personale è a carico dei Comuni e che per tali servizi questa amministrazione concede appositi contributi in relazione a spese di funzionamento degli Uffici giudiziari adeguatamente documentate in apposito rendiconto.

I Sigg. Presidenti di Corte d'Appello e Procuratori generali avranno cura di raccogliere e trasmettere i dati richiesti relativi a tutti gli uffici giudiziari del distretto.

Nell'ambito di una gestione razionale delle risorse umane nonché al fine di contenere e porre sotto controllo la relativa spesa, si invitano le SS. LL. a voler richiedere eventuali assegnazioni di personale proveniente da altre Amministrazioni o enti direttamente a questa Amministrazione centrale, Direzione generale del personale e della formazione.

I provvedimenti di assegnazione (in comando o a diverso titolo) verranno disposti solo all'esito positivo della copertura giuridica (sussistenza dei necessari presupposti normativi) e di quella economica (per gli evidenti riflessi finanziari sul bilancio dello Stato).

Roma, 21 novembre 2002

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Nicola Cerrato