



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 19 maggio 2010

NUMERO AFFARE 04751/2009

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

Sistemi di rilevazione automatica delle presenze. Art. 3, comma 83, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008). Quesito.

LA SEZIONE

VISTA la relazione trasmessa con nota n. 15712(1) del 20 novembre 2009, con la quale il Ministero dell'interno – Gabinetto del Ministro – ha chiesto il parere sul quesito in oggetto;

VISTO il parere interlocutorio del 2 dicembre 2009;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Mario Luigi Torsello;

PREMESSO:

Riferisce il Ministero dell'interno che è sua intenzione predisporre una direttiva che attui le disposizioni contenute nell'art. 3, comma 83, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, (legge finanziaria 2008), secondo cui le pubbliche amministrazioni possono

erogare compensi per lavoro straordinario soltanto previa attivazione dei sistemi di rilevazione automatica delle presenze.

Occorre, infatti, disciplinare l'applicazione del sistema di rilevazione automatica a tutto il personale, compreso quello dirigenziale, appartenente alle varie componenti dell'Amministrazione (forze di polizia, vigili del fuoco ed amministrazione civile dell'interno), in servizio presso gli uffici centrali del Ministero dotati di "tornelli", al fine di assicurare il puntuale accertamento delle presenze, non soltanto per la verifica dell'orario di servizio, ma anche per preminenti intuibili esigenze di sicurezza.

Il Ministero ravvisa la principale difficoltà in sede di regolamentazione nella circostanza che nell'Amministrazione dell'interno sono compresenti tre distinte categorie di personale (appartenenti rispettivamente ai ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno, della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco), ciascuna delle quali si caratterizza per una propria particolare disciplina dello stato giuridico ed economico, nonostante di regola svolgano funzioni comunque complementari, nonché collegate anche fisicamente in posti di lavoro contigui e nei medesimi uffici.

Di tale difficoltà si sono rese interpreti le varie Autorità che si sono finora pronunciate in merito, esprimendo talora opinioni ed interpretazioni del tutto contrastanti.

In particolare, l'Ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica, (*rectius*: del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione) nella nota del 30 aprile 2008 n.183/08/UL/P rivolta al Ministero della difesa, ha ritenuto che la disposizione concernente la rilevazione automatica delle presenze, in relazione all'attribuzione dei compensi per lavoro straordinario (comma 83 del citato art. 3 della legge 244/2007), debba riferirsi soltanto al personale civile e non anche a quello delle Forze armate e di Polizia, anche se addette ai medesimi uffici.

Lo stesso Dipartimento ha anche ammesso, nella stessa nota, che il personale civile che svolge particolari funzioni, possa essere escluso dall'applicazione del citato comma 83, pur ribadendo, in una successiva nota del 16 ottobre 2008 n. 46538, che comunque rientra nelle competenze di ciascuna Amministrazione la potestà di adottare i provvedimenti attuativi della normativa in questione, in relazione all'esigenza di assicurare il controllo effettivo del rispetto dell'orario di servizio.

Dal canto suo, anche il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria dello Stato, con nota del 6 maggio 2008 n. 56121, ha condiviso l'esclusione dell'applicazione della normativa in questione al personale dei Corpi di Polizia e dei Vigili del fuoco, in considerazione della particolarità del servizio svolto.

Di contro, più recentemente, con nota del 23 giugno 2009, il Dipartimento della funzione pubblica, in esito ad un quesito formulato al riguardo, ha affermato che non sussiste uno specifico orientamento volto a inserire una norma che preveda l'esenzione per il personale appartenente ai ruoli delle Forze di Polizia dall'utilizzo dei sistemi automatici di rilevazione delle presenze, ai fini dell'erogazione del compenso per lavoro straordinario.

La contraddittorietà dei pareri e degli avvisi finora intervenuti – secondo il Ministero dell'interno - rende indispensabile il parere del Consiglio di Stato, per dirimere il complesso nodo di soluzioni normative e pratiche finora proposte, anche per prevenire le prevedibili contrapposizioni tra sigle sindacali di diversi comparti e rispondere alle preoccupazioni della dirigenza cui dipendono impiegati dal diverso stato giuridico, nonché abusi o quanto meno disparitarie applicazioni nel medesimo contesto lavorativo.

Tanto premesso, si chiede il parere sulle seguenti questioni:

- se tutto il personale in servizio presso gli uffici centrali dell'Amministrazione dell'interno, appartenente alla Polizia di Stato e alle altre forze di Polizia, nonché al

Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, sia escluso o meno dalla rilevazione automatica delle presenze, ai fini dell'attribuzione del compenso per lavoro straordinario;

- se, in considerazione dei compiti di supporto svolti dal personale civile del Ministero per gli uffici di Pubblica Sicurezza (art. 40 della legge 121 del 1981), anche tali dipendenti in servizio presso gli uffici centrali dell'Amministrazione possano ritenersi esclusi dalla rilevazione automatica delle presenze, in relazione alla situazione di particolare impiego strettamente connesso con l'attività svolta dalle forze di polizia, ferma restando, comunque, per tutto il personale, l'esigenza del controllo effettivo sul rispetto dell'orario da parte dei dirigenti responsabili.

CONSIDERATO:

1. La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), all'art. 3, comma 83, ha previsto che *“Le pubbliche amministrazioni non possono erogare compensi per lavoro straordinario se non previa attivazione dei sistemi di rilevazione automatica delle presenze”*.

La questione interpretativa posta a questo Consiglio – come sopra detto – concerne, dunque, in primo luogo, se tale disposizione si riferisca al personale, in servizio presso gli uffici centrali dell'Amministrazione dell'interno, che appartenga alla Polizia di Stato e alle altre forze di Polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

2. Il dubbio ermeneutico potrebbe avere un qualche fondamento agli esiti di una lettura sistematica della disposizione.

In questa prospettiva potrebbe assumere rilevanza il successivo comma 84 del medesimo articolo 3 che dispone espressamente l'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 81 e 82 ai Corpi di polizia ad ordinamento civile e militare, alle Forze armate e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e non anche del comma 83 che, come detto, contiene la norma che qui viene in rilievo.

Seguendo tale filo argomentativo, fondato anche su un criterio logico-formale (*ubi lex voluit* etc.), la circostanza dunque che il legislatore, con il comma 84, non abbia ritenuto di richiamare anche il comma 83 – che, come detto, subordina normativamente l'erogazione dei compensi per lavoro straordinario all'attivazione dei sistemi di rilevazione automatica delle presenze – denoterebbe la non assoggettabilità del personale richiamato alla relativa previsione.

3. Tale ordine di considerazioni non può essere condiviso.

Occorre, al riguardo, rammentare che la previsione normativa di cui all'art. 3, comma 83, della legge finanziaria del 2008 – sopra citata – non ha un carattere realmente innovativo.

Infatti già la legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), all'art. 9 aveva disposto che *“A decorrere dal 1° luglio 1992 le amministrazioni pubbliche anche ad ordinamento autonomo, gli enti locali e le unità sanitarie locali presso i quali non sono regolarmente operanti strumenti o procedure idonei all'accertamento dell'effettiva durata dalla prestazione di lavoro, non possono ricorrere a lavoro straordinario...”*.

In tal modo, dunque, da tempo si è affermato il principio secondo cui non è ammissibile che il compenso per lavoro straordinario possa essere erogato in mancanza di un controllo oggettivo sulle prestazioni rese.

E ciò con una norma che si rivolge espressamente alla generalità delle pubbliche amministrazioni, come si desume dall'ambito soggettivo estremamente lato della locuzione utilizzata (*“le amministrazioni pubbliche”*).

E ancor prima, già con circolare del Ministro della funzione pubblica 30 novembre 1990, n. 58089, avente ad oggetto il controllo automatizzato dell'orario di lavoro, si disponeva che *“Le amministrazioni ancora sprovviste di questi sistemi avranno cura di predisporre, con ogni sollecitudine, gli atti istruttori finalizzati all'acquisizione, che dovranno completarsi entro il 1991.”*.

In sostanza, ciascuna pubblica amministrazione, da tempo, ha l'obbligo di dotarsi di sistemi di rilevazione automatici di presenze che consentano di quantificare in maniera certa ed obiettiva l'orario di lavoro dei dipendenti.

La *ratio* della norma è evidente: da un lato, razionalizzare le risorse finanziarie, con attribuzione del trattamento accessorio solo allorché il lavoro sia effettivamente prestato, e, dall'altro, attuare una maggior trasparenza nel rapporto fra la pubblica amministrazione, il dipendente e tutti i cittadini.

E' stato al riguardo considerato che le prestazioni eccedenti l'ordinario orario di servizio devono sempre trovare fondamento in esigenze indifferibili ed urgenti, cui non può farsi fronte, almeno nell'immediatezza, con una nuova o diversa organizzazione del servizio e delle singole modalità lavorative; ciò a pena di responsabilità amministrativa, contabile e/o gestionale (Cons. Stato, Sez. IV, n. 6654/2005).

Con la conseguenza che, in via ordinaria, deve ritenersi che non sussistano esenzioni al meccanismo generale previsto dall'art. 3, comma 83, della legge finanziaria 2008, derivanti dalla peculiarità dello status del dipendente in relazione al corpo di appartenenza (Polizia di Stato e altre forze di Polizia o Corpo nazionale dei vigili del fuoco).

E ciò, quindi, diversamente da quanto ritenuto dall'Ufficio legislativo del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione con la nota del 30 aprile 2008, sopra citata.

4. *A fortiori*, la disposizione di cui all'art. 3, comma 83, della legge finanziaria 2008 deve ritenersi applicabile anche al personale civile del Ministero per gli uffici di pubblica sicurezza (art. 40 della legge n.121 del 1981).

In tali casi, difatti, non esistono neppure quei dubbi interpretativi – da ritenere comunque superati alla luce di quanto sopra detto – derivanti dalla formulazione del comma 84 del medesimo articolo 3 della legge finanziaria 2008.

5. Tali conclusioni, naturalmente, non possono essere portate fino alle estreme conseguenze di talché debba richiedersi la rilevazione automatica anche qualora la modalità del servizio espletato escluda *ex se* la possibilità di rilevare la presenza del personale mediante strumenti automatici.

Rientrerà evidentemente nella valutazione dell'Amministrazione l'individuazione dei casi specifici in cui tali evenienze potranno verificarsi.

In tali ipotesi, in ogni caso - come ritiene il Ministero dell'economia e delle finanze nella nota del 19 aprile 2010 - il responsabile del servizio dovrà provvedere alla certificazione delle prestazioni di lavoro straordinario rese dal personale, evidenziando anche l'esigenza che ha comportato la protrazione dell'orario del personale.

P.Q.M.

Nei termini su esposti è il parere.

L'ESTENSORE
Mario Luigi Torsello

IL PRESIDENTE
Pasquale de Lise

IL SEGRETARIO
Licia Grassucci