



COMUNE DI FRUGAROLO
(Provincia di Alessandria)

DETERMINA
del Segretario Comunale

N. 02/S/2023

OGGETTO: LIQUIDAZIONE DEI COMPENSI PER LAVORO STRAORDINARIO PRESTATO DAI DIPENDENTI COMUNALI RELATIVO ALL'ANNO 2022.

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO

RICHIAMATA la propria Determinazione n 04/S/2022 di autorizzazione al personale dipendente ad effettuare lavoro straordinario per l'anno 2022;

EFFETTUATO UN EXCURSUS normativo a corredo della presente determinazione ex art. 3 L. 241/1990 e ss.mm.ii. sulla indispensabilità del lavoro straordinario prestato dal personale dipendente nel corso dell'esercizio finanziario 2022 - L'art. 38 del Ccnl 14 settembre 2000 stabilisce che il lavoro straordinario deve essere effettuato per fronteggiare situazioni di lavoro eccezionali, non potendo essere utilizzato come fattore ordinario di programmazione del tempo di lavoro e di copertura dell'orario di lavoro. La prestazione di lavoro straordinario deve inoltre essere espressamente autorizzata dal dirigente/responsabile del servizio.

Il Consiglio di Stato, nella propria giurisprudenza ha chiarito che vige la regola generale secondo cui per i pubblici dipendenti la prestazione del lavoro straordinario non è retribuita ove non sia stata autorizzata dalla p.a. datore di lavoro.

È però ammessa la deroga che consente di retribuire lo straordinario quando l'attività lavorativa sia stata determinata non dalla libera determinazione del prestatore d'opera, ma da un preciso obbligo discendente o da esigenze indispensabili o indifferibili o da norme inderogabili oppure da scelte organizzative per la cui attuazione la relativa prestazione non possa essere affidata che al dipendente, che poi protragga la propria attività oltre l'orario di servizio e che ne chieda il compenso (così, ad es., Cons. Stato, sez. V, 10 luglio 2000 n. 3846). Il Responsabile, sulla base delle esigenze organizzative ed di servizio individuate dall'ente, rimanendo esclusa ogni forma generalizzata di autorizzazione.

Inoltre, per esigenze eccezionali, debitamente motivate in relazione all'attività di diretta assistenza agli organi istituzionali riguardanti un numero di dipendenti non superiore al 2% dell'organico, il limite massimo individuale ammissibile può essere elevato in sede di contrattazione decentrata integrativa, fermo restando il limite delle risorse previste per il finanziamento di tale onere.

Infine, il contratto stabilisce che la prestazione individuale di lavoro, a qualunque titolo resa, non può, in alcun modo, superare un arco massimo giornaliero di 10 ore.

L'interpretazione maggioritaria sostenuta dalla giurisprudenza amministrativa ritiene che elemento imprescindibile per l'erogazione del compenso per il lavoro prestato oltre il normale orario di lavoro sia l'autorizzazione, che dovrebbe essere preventiva.

In alcuni casi eccezionali, l'autorizzazione può essere rilasciata "a sanatoria", ma comunque deve essere sempre formalmente emessa, altrimenti non sorge il diritto alla corresponsione del compenso.

Una parte della dottrina ha sostenuto che l'autorizzazione, preventiva o successiva, allo svolgimento del lavoro straordinario non sarebbe necessaria nel caso di obbligatorietà o indispensabilità del lavoro straordinario da parte del dipendente, in quanto in tal caso l'autorizzazione sarebbe implicita, ma tale interpretazione è stata sostenuta, fino ad ora, soltanto da alcune pronunce giurisprudenziali.

Il lavoro straordinario, al contrario, secondo la giurisprudenza maggioritaria, necessita di regola di preventiva autorizzazione formale.

Nell'ambito del rapporto di pubblico impiego "la circostanza che il dipendente abbia effettuato prestazioni eccedenti l'orario d'obbligo non è da sola sufficiente a radicare il suo diritto alla relativa retribuzione e l'obbligo dell'amministrazione di corrisponderla" atteso che, altrimenti, si determinerebbe, quanto agli effetti patrimoniali, "l'equiparazione del lavoro straordinario autorizzato rispetto a quello per il quale non è intervenuto alcun provvedimento

autorizzativo, compensando attività lavorative svolte in via di fatto, ma non rispondenti ad alcuna riconosciuta necessità” (Cons. Stato, sent. n. 8626/2012).

La retribuità del lavoro straordinario è in via di principio condizionata all'esistenza di una formale autorizzazione allo svolgimento di prestazioni eccedenti l'ordinario orario di lavoro, la quale svolge una pluralità di funzioni, tutte riferibili alla concreta attuazione dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento cui, ai sensi dell'articolo 97 Cost., deve essere improntata l'azione della p.a. (Cons. Stato, sent. n. 2620/2009; sent. n. 3460/2009).

Eccezionalmente potrebbe essere consentito l'espletamento del lavoro straordinario senza preventiva autorizzazione in caso **di straordinarie e improcrastinabili esigenze di servizio, purché intervenga comunque un'autorizzazione postuma a sanatoria (Cons. Stato, sent. n. 1445/2005).**

È necessario pertanto accertare se l'attività svolta in *plus* orario e/o quale lavoro straordinario abbia come presupposto specifiche ordinanze e/o autorizzazioni in tal senso.

Le p.a., infatti, “come unanimemente riconosciuto, agiscono, in specie nei rapporti di lavoro, attraverso specifiche valutazioni delle esigenze organizzative e di servizio da constare in atti formali, anche a sanatoria ma sempre motivata, a tutela dell'orario edello stesso personale, che non può quindi rivendere la retribuzione di prestazioni poste in essere autonomamente seppure per asseriti apprezzabili scopi” (Cons. Stato, sent. n. 783/2012).

L'ordinamento, a scampo della paventata responsabilità, offre più strumenti sollecitatori dell'attività amministrativa della p.a., non essendo consentita la “sostituzione” dell'Amministrazione ad opera del dipendente, soprattutto se l'organizzazione del servizio riguarda direttamente il dipendente che svolge funzioni apicali.

È indubbio che le prestazioni in *surplus* eventualmente effettuate da un dipendente, al di là di una certa autonomia funzionale eventualmente concessa, necessitano comunque di un preventivo atto di autorizzazione, quanto meno ai fini della giustificazione della spesa a carico del bilancio dell'Amministrazione, non potendosi erogare somme che non trovino copertura, formale e sostanziale, in un esplicito provvedimento.

Nel caso in cui quindi non sia rinvenibile un documento dell'Amministrazione che esplicitamente, anche a sanatoria, dia atto della prestazione di tali ore in *plus* orario o quale lavoro straordinario, ritenute indispensabili e utili per l'ente stesso, non può essere riconosciuto il diritto al pagamento del compenso per il lavoro prestato oltre l'orario di lavoro ordinario.

Secondo l'interpretazione maggioritaria, l'autorizzazione, preventiva o in sanatoria, non può essere surrogata da altre note o atti o tabulati non dichiaratamente probatori dell'intendimento dell'Amministrazione (cit. Cons. Stato, sent. n. 783/2012).

La preventiva autorizzazione implica infatti la verifica in concreto delle ragioni di pubblico interesse che rendono necessario il ricorso a prestazioni lavorative eccedenti l'orario normale di lavoro e rappresenta lo strumento per evitare che, attraverso incontrollate erogazioni di somme di denaro per prestazioni di lavoro straordinario, si possano superare i limiti di spesa fissati dalle previsioni di bilancio con grave nocimento dell'equilibrio finanziario dei conti pubblici.

Per altro verso, la normativa contrattuale intende escludere che i pubblici dipendenti siano assoggettati a prestazioni lavorative che, eccedendo quelle ordinarie individuate come punto di equilibrio fra le esigenze dell'Amministrazione e il rispetto delle condizioni psico-fisiche del dipendente, possano creare per l'impiegato nocimento alla sua salute e alla sua dignità di persona.

La formale preventiva autorizzazione al lavoro straordinario deve costituire, per l'Amministrazione, anche lo strumento per la valutazione delle concrete esigenze delle proprie strutture, quanto al loro concreto funzionamento, alla loro effettiva capacità di perseguire i compiti assegnati ed espletare le funzioni attribuite dalla legge, nonché all'organizzazione delle risorse umane e alla loro adeguatezza, onde evitare che il sistematico e indiscriminato ricorso alle prestazioni straordinarie costituisca elemento di programmazione dell'ordinario lavoro.

Deve anche aggiungersi che la preventiva autorizzazione costituisce assunzione di responsabilità, gestionale e contabile, per il dirigente/responsabile che la emette, al fine di rispettare i ristretti limiti finanziari entro cui è consentito liquidare siffatto genere di prestazioni attesa anche la sopra evidenziata loro eccezionalità.

In alcuni casi, secondo una parte della giurisprudenza e della dottrina minoritaria, sarebbe ammissibile l'autorizzazione così detta “implicita”, istituito intrinsecamente diverso dall'autorizzazione postuma in sanatoria, e legittima in casi del tutto eccezionali in presenza di rigorosi presupposti.

In particolare, “l'autorizzazione al lavoro straordinario può ritenersi implicitamente rilasciata solo ove la prestazione avvenga nell'ambito di specifiche e individuate attività alle quali il dipendente obbligatoriamente partecipare (non conseguendo esse a una libera scelta del dipendente medesimo ma all'adempimento di obblighi nascenti da esigenze organizzative cogenti), ovvero nell'espletamento di un determinato servizio indispensabile che l'Amministrazione è obbligata a garantire trattandosi di assolvimento di compiti irrinunciabili” (Cons. Stato, sent. n. 3495/2001).

Il principio dell'indispensabilità della previa autorizzazione allo svolgimento del lavoro straordinario potrebbe quindi essere derogato quando l'attività sia svolta per obbligo d'ufficio (al riguardo si parla di autorizzazione implicita), ma, nel rispetto dei principi costituzionali sopra ricordati, ha ribadito che deve pur sempre trattarsi di esigenze indifferibili e urgenti e che, in ogni caso, è sempre necessaria una successiva autorizzazione, sia pure *ex post*.

In alcuni casi, la magistratura amministrativa non ha ritenuto sufficienti quale autorizzazione implicita la circostanza

che le prestazioni svolte siano state rese in esecuzione di appositi turni di servizio o tabulati.

Tali atti non possono automaticamente valere, anche sotto il ripetuto profilo della compatibilità finanziaria, come provvedimenti autorizzatori allo svolgimento di lavoro oltre l'orario d'obbligo essendo comunque necessaria una formale autorizzazione postuma a sanatoria del responsabile amministrativo dell'ente (cit. Cons. Stato, sent. n. 783/2012; Cons. Stato, sent. n. 5953/2012; Cons. Stato, sent. n. 8626/2010).

È necessario comunque precisare che nel caso in cui l'ente ammetta l'espletamento di una prestazione lavorativa oltre il normale orario di lavoro, ma non eroghi il compenso opponendo la mancanza di una formale autorizzazione, questo non può essere considerato o equiparato a un'implicita autorizzazione dello straordinario.

Infatti, il non diniego di avvenuto espletamento di lavoro straordinario non equivale né a riconoscimento del suo espletamento, né, soprattutto, a riconoscimento della sua utilità.

In tali casi, alcune pronunce hanno negato anch'essa fondatezza dell'azione di indebito arricchimento intentata dai dipendenti.

Va innanzitutto chiarito che in tali evenienze non è di per sé configurabile l'azione di indebito arricchimento prevista dall'art. 2041 Cod. civ. atteso che il dipendente di per sé non sopporta alcun depauperamento che lo legittimi all'esercizio di tale azione (così, *ex plurimis* e tra le più recenti, Cons. Stato, sent. n. 5047/2013). ha sempre sostenuto la necessità di un'espressa e preventiva autorizzazione.

In numerosi pareri, infatti, l'Agenzia ha chiarito che in difetto dei presupposti previsti dal citato Ccnl del 2000 le ore effettuate dal dipendente disua iniziativa, senza la preventiva autorizzazione del dirigente/responsabile, non possono essere retribuite come lavoro straordinario, né essere utilizzate per i riposi compensativi previsti dall'art. 38, comma 7, del citato contratto (Aran, Ral 202).

L'Aran ha precisato che problemi di questo tipo potrebbero essere agevolmente prevenuti attraverso un'oculata gestione del personale da parte dei dirigenti/responsabili di servizio.

Il dirigente/responsabile dovrebbe chiamare prima il dipendente, rappresentandogli che la presenza in servizio, oltre l'orario d'obbligo, è necessaria e pertanto espressamente e preventivamente autorizzata sulla base di specifiche esigenze di servizio.

In tali casi, inoltre, ha continuato l'Aran, l'ente, nella remota ipotesi di contenziosi che dovessero comportare la sua condanna, dovrebbe rivalersi sui dirigenti che non hanno vigilato e non hanno richiamato il lavoratore al rispetto delle regole sull'autorizzazione dello straordinario.

Il Consiglio di Stato nella pronuncia citata ha chiarito che il principio della indispensabilità della previa autorizzazione allo svolgimento del lavoro straordinario subisce eccezione, invero, quando l'attività sia svolta sì per obbligo d'ufficio, ma, nel rispetto dei principi costituzionali sopra evidenziati, con la precisazione che tale lavoro sia compiuto a fronte di esigenze indifferibili e urgenti. Il Consiglio ha però precisato che "comunque è sempre indispensabile che lo straordinario medesimo venga prestato all'interno del limite massimo delle ore consentite" dal contratto di riferimento. Nel caso di specie, quindi, il ricorso presentato dal dipendente per il riconoscimento dello straordinario per n. 312 ore è stato respinto perché non è possibile riconoscere un numero di ore eccedenti il massimo previsto dal contratto.

Il Consiglio di Stato infatti ha ritenuto lo straordinario, effettuato nel limite massimo contrattualmente previsto, legittimo anche senza autorizzazione espressa, in quanto l'ordine di servizio, relativo all'espletamento di determinate attività, non avendo dettagliato l'orario di lavoro, costituisce atto idoneo a riconoscere (e quindi autorizzare implicitamente) lo svolgimento di tutte le attività necessarie, anche eventualmente oltre l'orario normale di lavoro.

Nel caso in cui, pertanto, il dipendente dimostri che l'attività espletata è stata necessaria per adempiere all'ordine di servizio, lo straordinario è legittimo. Certamente, però, il riconoscimento dello stesso non può essere incondizionato.

In tale contesto, secondo il Consiglio di Stato, posto che l'ordine di servizio aveva assegnato un determinato incarico senza alcuna determinazione delle ore di prestazione di straordinario per il suo svolgimento, "non può che concludersi nel senso che quanto ricevuto dal dipendente e documentato nei prospetti di pagamento della sua retribuzione rappresenta il dovuto compenso per le ore di lavoro straordinario da lui effettuate nell'ambito del tetto dei compensi al riguardo prefissato dall'Amministrazione comunale.

CHIARITO l'exkursus sul lavoro straordinario dei dipendenti e sulla preventiva autorizzazione, occorre precisare quanto di seguito:

- per quanto riguarda la dipendente in categoria C2, si è volutamente tenuto conto di ulteriori 12 ore che vengono inserite nella prestazione di lavoro straordinario, e che saranno convertiti in due giornate di ferie, senza ulteriore verifica, controllo di presenze o attivazione di puntuali e dettagliate lavorazioni sulle presenze che il programma informatico di rilevazione in dotazione ha restituito al termine del presente percorso;

- per quanto riguarda la dipendente in categoria B7, ora collocata in pensione per dimissioni volontarie, viene comunque utilizzato lo stesso parametro e vengono conteggiate n. 14,19 ore prestate per lavoro straordinario, per le medesime finalità indicate in narrativa della presente determinazione;

QUANTO sopra, per evitare situazioni previste ex art. 2033 c.c. a carico dell'Ente, da una parte, e per valorizzare il lavoro svolto dai dipendenti citati, dall'altro, senza ulteriore aggravio da parte dell'Amministrazione.

RITENUTO opportuno avallare le decisioni prese con un provvedimento espresso, inserito nella presente determinazione;

TANTO PREMESSO e ritenuto parte integrante del presente provvedimento;

VISTO il prospetto relativo al lavoro straordinario prestato dai dipendenti, facente parte integrante del presente provvedimento;

PRESO ATTO del visto di Regolarità Contabile reso dal Responsabile del Servizio interessato;

D E T E R M I N A

- 1) **DI LIQUIDARE** gli importi relativi ai compensi per lavoro straordinario prestato nell'anno 2022 dal personale dipendente non titolare di P.O., come specificato nel prospetto allegato in calce alla presente;
- 2) **DI IMPUTARE** il complessivo onere di €. **2.552,71** oltre oneri riflessi alla gestione competenza delle Missioni/Programmi 01.02. e 08/01 del Bilancio previsionale 2022-2024, anno di competenza 2023, in esercizio provvisorio autorizzato al 30.04.2023.

Frugarolo, li 16/01/2023

IL SEGRETARIO COMUNALE

Dott. Stefano Valerii

VISTO DI REGOLARITA' CONTABILE ATTESTANTE LA COPERTURA FINANZIARIA
(Art. 151, comma 4, L. 267/2000 e s.m.i.).

Si attesta che l'impegno di spesa pari a €. **3.433,39**, da assumere con il presente provvedimento alle Missioni/Programmi 01.02 e 08/01, Bilancio previsionale 2022-2024, gestione competenza 2023, hanno garantita la copertura finanziaria.

Frugarolo, li 13.01.2023

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO CONTABILE

Dr.ssa Simona Bellini

LIQUIDAZIONE LAVORO STRAORDINARIO GENNAIO - DICEMBRE 2022						
Personale autorizzato	Cat.	Compenso orario €.		Ore Autoriz e pagate	Importo	Totale
ALPA ELISA	D1	Diurno feriale	€ 15,45	5,00	€ 77,25	€ 77,25
		Notturno o festivo	€ 17,46	0,00	€ -	
		Festivo notturno	€ 20,15	0,00	€ -	
ANTONUCCI CRISTINA	C1	Diurno feriale	€ 14,24	0,00	€ -	€ -
		Notturno o festivo	€ 16,09	0,00	€ -	
		Festivo notturno	€ 18,57	0,00	€ -	
ZUNINO MANUELA	C2	Diurno feriale	€ 14,57	39,56	€ 576,39	€ 576,39
		Notturno o festivo	€ 16,47	0,00	€ -	
		Festivo notturno	€ 19,00	0,00	€ -	
	B7	Diurno	€ 14,54	35,00	€ 508,90	€ 508,90

PINARDI MARISA CATERINA		feriale				
		Notturmo o festivo	€ 16,43	0,00	€ -	
		Festivo Notturmo	€ 18,96	0,00	€ -	
RANGONE MARIA JOSE'	B7	Diurno feriale	€ 14,54	14,19	€ 206,32	€ 206,32
		Notturmo o festivo	€ 16,43	0,00	€ -	
		Festivo notturno	€ 18,96	0,00	€ -	
DEMICHELI GIORGIO	B6	Diurno feriale	€ 14,01	40,43	€ 566,42	€ 566,42
		Notturmo o festivo	€ 15,84	0,00	€ -	
		Festivo Notturmo	€ 18,28	0,00	€ -	
VALDENASSI MATTEO	B6	Diurno feriale	€ 14,01	44,07	€ 617,42	€ 617,42
		Notturmo o festivo	€ 15,84	0,00	€ -	
		Festivo notturno	€ 18,28	0,00	€ -	
TOTALE LORDO €.						€ 2.552,71
LIQUIDAZIONE LAVORO STRAORDINARIO ANNO 2021						
TOTALE LORDO €.						€ 2.552,71
ONERI A CARICO ENTE 34,50%						€ 880,68
TOTALE						€ 3.433,39

Visto: Si approva
Frugarolo,

IL SEGRETARIO COMUNALE
Dott. Stefano VALERII

RELAZIONE DI PUBBLICAZIONE

Il presente provvedimento viene pubblicato in copia all'Albo Pretorio on-line, sul sito www.comune.frugarolo.al.it,

PER GG.	15	DAL	17.01.2023	AL	01.02.2023
---------	-----------	-----	------------	----	------------

Frugarolo, lì 17.01.2023

IL SEGRETARIO COMUNALE
Dott. Stefano Valerii

COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE

Frugarolo, li _____

IL SEGRETARIO COMUNALE
