



REGIONE AUTONOMA TRENITINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL  
AUTONOME REGION TRENITINO-SÜDTIROL  
REGION AUTONÓMA TRENITIN-SÜDTIROL

*Assessor für örtliche Körperschaften*  
*Assessore agli enti locali*  
*Assessëur per i enc locai*

Gent. Signora Preg.mi Signori  
Maria Elisabeth Rieder  
Paul Köllensperger  
Peter Faistnauer  
Alex Ploner  
Franz Ploner  
Josef Unterholzner  
Consiglieri regionali Team Köllensperger

e, p.c. Preg.mo Signor  
Roberto Paccher  
Presidente del Consiglio regionale

Preg.mo Signor  
dott. Arno Kompatscher  
Presidente della  
Regione Autonoma Trentino-Alto Adige

**Oggetto:** Interrogazione n. 27/XVI – dd. 18 luglio 2019. Diversa disciplina delle attività extraservizio dei dipendenti comunali / dipendenti della Provincia autonoma di Bolzano.

L'interrogazione n. 27/XVI lamenta la diversa disciplina delle attività extraistituzionali dei dipendenti comunali rispetto ai dipendenti della Provincia autonoma di Bolzano e delle Comunità comprensoriali.

La stessa interrogazione si duole inoltre delle disparità di trattamento tra dipendenti di talune amministrazioni comunali della provincia di Bolzano, in conseguenza della diversa disciplina della materia ad opera del rispettivo regolamento organico comunale, formulando tre quesiti:

- 1) come la Giunta regionale intenda eliminare le differenze tra i vari comuni;
- 2) se la Giunta regionale intenda fissare a tal proposito dei principi e criteri per il personale dei comuni nelle leggi regionali sull'incompatibilità e divieto di cumulo di impieghi ed incarichi affinché valgano norme uguali per tutti i dipendenti comunali;
- 3) se sarebbe "pensabile" consentire al personale dei comuni – per attività occasionali – di instaurare entro certi limiti un rapporto di lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro pubblico o privato per incarichi privi del carattere di lavoro abituale e di attività libero professionale e che non costituiscono un conflitto di interessi.

## 1. e 2.

La disciplina relativa alle attività extraservizio **non** ricade tra le materie contrattualizzate/delegificate a seguito della cd. privatizzazione dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni (in materia vige una riserva di legge, v. anche risposta al quesito n. 3).

Pertanto tale materia continua ad essere disciplinata rispettivamente dalle norme regionali, per i dipendenti dei comuni (v. articolo 108 *“Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi”* del CEL, approvato con l.r. 3 maggio 2018 n. 2 e s.m.i.) e da quelle provinciali per i dipendenti della stessa Provincia autonoma di Bolzano e degli altri enti a ordinamento provinciale (v. articolo 13 *“Incompatibilità e divieto di cumulo di impieghi e di incarichi”* l.p. BZ 19 maggio 2015, n. 6 e D.P.P. 15 gennaio 2016, n. 3 *“Regolamento sulle attività extraservizio”*).

La diversità di disciplina legislativa si spiega dunque come frutto di diverse scelte - di merito - del legislatore regionale (riguardo all'ordinamento del personale dei comuni) rispetto a quello provinciale e non presenta alcun profilo di illegittimità costituzionale, rientrando tali diverse politiche legislative nell'ambito di discrezionalità rimessa al legislatore per l'attuazione dei principi costituzionali di *“buon andamento”* (*“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”*, cfr. articolo 97, comma 2, Cost.) e di esclusività (*“I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”*, cfr. articolo 98, comma 1, Cost.).

Il primo comma dell'articolo 108 *“Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi”* del CEL approvato con l.r. n. 2/2018 e s.m.i. detta i principi e i criteri che i regolamenti organici dei comuni devono osservare nel disciplinare i casi di incompatibilità e cumulo di impieghi per la generalità del personale comunale.

Il comma 2 dello stesso articolo 108 CEL stabilisce invece una disciplina (che si può considerare di favore per i dipendenti, pur essendo stata giustificata, allorché fu per la prima volta introdotta con la l. n. 662/1996, sulla base dell'interesse pubblico al contenimento della spesa pubblica, v. anche risposta al quesito n. 3) applicabile al solo personale comunale con rapporto di lavoro a tempo parziale con orario non superiore al 50 per cento dell'orario a tempo pieno.

Il personale appartenente a tale “categoria” può richiedere l'autorizzazione a prestazioni di lavoro autonomo o subordinato che non arrechino pregiudizio alle esigenze di servizio e non siano incompatibili con le attività istituzionali dell'amministrazione locale. L'autorizzazione deve essere concessa, a meno che l'ente locale non offra, entro un congruo termine, un impiego a tempo pieno.

I principi e criteri direttivi cui i regolamenti organici comunali devono attenersi, sono dunque stabiliti dalla legge regionale in termini omogenei, che valgono per i dipendenti di tutti i comuni della regione. Le differenziazioni all'interno della disciplina legislativa sono stabilite con riferimento a diverse “categorie” di personale, chiaramente individuate e distinte dalla legge regionale sulla base di criteri oggettivi (part-time fino al 50%).

L'interrogazione n. 27/XVI segnala poi differenze tra i regolamenti organici di taluni comuni della provincia di Bolzano, auspicando un intervento legislativo che imponga in termini vincolanti *“norme uguali per tutti i dipendenti comunali”*.

In proposito occorre in primo luogo osservare che una disciplina legislativa regionale spinta fino ai minimi dettagli della materia priverebbe di ogni margine di autonomia i regolamenti organici comunali, in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 65 St. spec. (*“L'ordinamento del personale dei comuni è regolato dai comuni stessi, salva l'osservanza dei principi generali che potranno essere stabiliti da una legge regionale”*).

In secondo luogo, le differenze segnalate dall'interrogazione n. 27/XVI non sembrano tali da eccedere l'ambito di autonomia regolamentare assicurato ai comuni dall'articolo 65 St. spec.: il regolamento organico del personale del Comune di Bressanone stabilisce che ai dipendenti a tempo pieno o con part-time superiore al 50% non sia consentito instaurare rapporti di lavoro alle dipendenze di privati o di enti pubblici (in senso del tutto conforme a quanto stabilito dal comma 1 del già citato articolo 108 del CEL); il regolamento organico del personale del Comune di Egna non consente ai propri dipendenti l'instaurazione di rapporti di lavoro alle dipendenze di privati o di enti pubblici. Tale ultima disposizione regolamentare deve comunque essere letta in senso conforme a quanto stabilito dall'articolo 108, comma 2 del CEL riguardo ai dipendenti con tempo parziale non superiore al 50% del tempo pieno.

### 3.

La Parte II (*"Ordinamento della Repubblica"*) della Costituzione stabilisce, fra i diversi principi posti a presidio dell'attività della Pubblica Amministrazione (Sezione II del Titolo III *"Il Governo"*), a tutela dell'interesse pubblico, il cd. *"principio di esclusività"*.

Il primo comma dell'articolo 98 afferma che: *"I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione"*.

Il dovere di esclusività delle prestazioni dei dipendenti della p.a. non è venuto meno a seguito della cd. privatizzazione dei rapporti di impiego pubblico.

Fatti salvi taluni regimi speciali, l'inconciliabilità tra l'impiego presso l'amministrazione pubblica e l'instaurazione di un ulteriore rapporto di lavoro, è stata costantemente riconfermata dalla giurisprudenza, che ha sempre attribuito alle norme in materia il carattere di principi generali dell'ordinamento.

Considerata la riserva di legge che opera su tale materia, il più significativo temperamento del principio di esclusività è stato introdotto dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica, il cui articolo 1, commi 56 e segg. consente ai dipendenti pubblici con prestazione di lavoro a tempo parziale non superiore al 50% di quello a tempo pieno, di svolgere attività libero-professionale (salvo specifiche esclusioni e/o limitazioni) ed attività di lavoro subordinato o autonomo.

La Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittima tale disciplina (sentenze n. 171 del 1999; n. 189 e n. 336 del 2001) affermando che il legislatore ha posto in essere un sistema di cautele idoneo ad evitare situazioni di incompatibilità per i dipendenti in regime di tempo parziale, prescrivendo che le amministrazioni pubbliche individuino le attività non consentite e ponendo, pertanto, rigorosi limiti all'esercizio di ulteriori attività lavorative.

Il temperamento introdotto con la l. n. 662/1996 è stato recepito dalle Regioni e dalle Province autonome e può dirsi ormai pressoché "universalmente" applicato dalle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali (fatti salvi i regimi speciali cui si è fatto cenno).

L'articolo 13 *"Incompatibilità e divieto di cumulo di impieghi e di incarichi"* della l.p. BZ 19 maggio 2015, n. 6 e il D.P.P. 15 gennaio 2016, n. 3 *"Regolamento sulle attività extraservizio"* hanno fatto un passo ulteriore, nel senso di consentire ai dipendenti della Provincia autonoma di Bolzano e degli enti a ordinamento provinciale - entro il limite di 48 ore lavorative settimanali - l'instaurazione di un ulteriore rapporto di lavoro o di impiego alle dipendenze di privati o di enti pubblici.

Non risulta che nei confronti dell'articolo 13 della l.p. BZ n. 6/2015 sia stata sollevata - né dal Governo, né successivamente, in via incidentale - questione alcuna di illegittimità costituzionale.

Si può dunque rispondere affermativamente al terzo quesito posto dall'interrogazione n. 27/XVI, salvo precisare che una eventuale modifica della legislazione regionale in senso conforme a quanto stabilito dall'articolo 13 della l.p. BZ n. 6/2015 potrebbe nondimeno essere impugnata dal Governo, non essendo quest'ultimo vincolato alle proprie precedenti valutazioni di (il)legittimità costituzionale espresse nei confronti di altre leggi regionali/provinciali.

Con i migliori saluti.

- Claudio Cia -

[firmata digitalmente]

Questo documento, se trasmesso in forma cartacea, costituisce dell'originale informatico firmato digitalmente, valido a tutti gli effetti di predisposto e conservato presso questa Amministrazione (D.Lgs. n. 39/93). L'indicazione del nome del firmatario sostituisce la sua firma autografa (art. 39/93).

PF/



REGIONE AUTONOMA TRENINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL  
AUTONOME REGION TRENINO-SÜDTIROL  
REGION AUTONÓMA TRENIN-SÜDTIROL

*Assessor für örtliche Körperschaften*  
*Assessore agli enti locali*  
*Assessëur per i enc locai*

An  
Maria Elisabeth Rieder  
Paul Köllensperger  
Peter Faistnauer  
Alex Ploner  
Franz Ploner  
Josef Unterholzner  
Regionalratsabgeordnete Team Köllensperger

u. z. K.

Herrn  
Roberto Pacher  
Präsident des Regionalrats

Herrn  
Arno Kompatscher  
Präsident der Autonomen Region Trentino-Südtirol

**Betreff:** Anfrage Nr. 27/XV vom 18. Juli 2019. Unterschiedliche Regelung der Nebenerwerbstätigkeiten der Gemeindebediensteten und der Landesbediensteten der Autonomen Provinz Bozen

In der Anfrage Nr. 27/XVI wird beanstandet, dass die Nebentätigkeiten der Gemeindebediensteten, der Landesbediensteten der Autonomen Provinz Bozen und der Bediensteten der Bezirksgemeinschaften unterschiedlich geregelt werden.

Außerdem wurden in dieser Anfrage die Ungleichbehandlung der Bediensteten einiger Südtiroler Gemeindeverwaltungen kritisiert, die auf die Personaldienstordnungen der jeweiligen Gemeinden zurückzuführen ist, und die nachstehenden drei Fragen gestellt:

- 4) Wie gedenkt die Regionalregierung die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden auszugleichen?
- 5) Gedenkt die Regionalregierung diesbezüglich detailliertere Grundsätze und Kriterien für das Personal der Gemeinden in den regionalen Gesetzesbestimmungen über Unvereinbarkeit und Verbot der Häufung von Ämtern und Aufträgen festzulegen, damit gleiche Regeln für alle Gemeindeangestellten gelten?
- 6) Wäre es möglich, dem Personal der Gemeinden für gelegentliche Tätigkeiten ein Arbeitsverhältnis bei einem privaten oder einem öffentlichen Arbeitgeber für Aufträge, die die Merkmale der Gewohnheitsmäßigkeit und der Beruflichkeit nicht aufweisen bzw. keinen Interessenkonflikt darstellen, mit den entsprechenden Grenzen zu erlauben?

## 1) und 2)

Die Regelung über die Nebentätigkeiten fällt **nicht** unter die infolge der sog. Privatisierung des öffentlichen Dienstes vertraglich bzw. nicht gesetzlich festgelegten Sachbereiche (diesbezüglich gilt ein Gesetzesvorbehalt; siehe auch Antwort auf Frage Nr. 3).

Für diesen Sachbereich gelten weiterhin die regionalen Bestimmungen, was die Gemeindebediensteten anbelangt (siehe Art. 108 „Unvereinbarkeit, Häufung von Ämtern und Aufträgen“ des mit RG vom 3. Mai 2018, Nr. 2 i.d.g.F. genehmigten Kodex der örtlichen Körperschaften), und die Landesbestimmungen, was die Bediensteten der Autonomen Provinz Bozen und der anderen Körperschaften anbelangt, für deren Ordnung das Land zuständig ist (siehe Art. 13 „Unvereinbarkeit und Verbot der Ämter- und Auftragshäufung“ des LG der Autonomen Provinz Bozen vom 19. Mai 2015, Nr. 6 und das DLH vom 15. Januar 2016, Nr. 3 „Verordnung über die Nebentätigkeiten“).

Die unterschiedliche Regelung lässt sich demnach als Ergebnis unterschiedlicher sachbezogener Entscheidungen des regionalen Gesetzgebers (was die Gemeindebediensteten anbelangt) und des Landesgesetzgebers erklären und ist nicht verfassungswidrig. Diese unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen werden nämlich vom Gesetzgeber in Ausübung seiner Ermessensfreiheit erlassen, um die Verfassungsgrundsätze der „guten Führung“ („Die öffentlichen Ämter werden nach den gesetzlichen Bestimmungen in der Weise aufgebaut, dass die gute Führung und die Unparteilichkeit der Verwaltung gewährleistet sind“, vgl. Art. 97 Abs. 2 der Verfassung) und der Ausschließlichkeit („Die öffentlichen Angestellten stehen im ausschließlichen Dienst des Staates“, vgl. Art. 98 Abs. 1 der Verfassung) umzusetzen.

Der erste Absatz des Art. 108 „Unvereinbarkeit, Häufung von Ämtern und Aufträgen“ des mit RG Nr. 2/2018 i.d.g.F. genehmigten Kodex der örtlichen Körperschaften enthält die in der Personalordnung der Gemeinde bei der Regelung der Fälle von Unvereinbarkeit und Häufung von Ämtern betreffend das Gemeindepersonal im Allgemeinen zu berücksichtigenden Grundsätze und Kriterien.

Der zweite Absatz des Art. 108 des Kodex der öffentlichen Körperschaften enthält hingegen eine Regelung, die nur für das Gemeindepersonal mit Teilzeitbeschäftigung von höchstens 50 % gilt (diese Regelung kann als vorteilhaft für die Bediensteten betrachtet werden, obwohl sie bei ihrer Einführung durch das Gesetz Nr. 662/1996 mit dem öffentlichen Interesse an der Eindämmung der öffentlichen Ausgabe gerechtfertigt wurde; siehe auch Antwort auf Frage 3).

Das Personal, das zu dieser „Kategorie“ gehört, kann eine Ermächtigung zur Ausübung einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit beantragen, wenn diese die Diensterefordernisse nicht beeinträchtigt und mit den institutionellen Tätigkeiten der Lokalverwaltung vereinbar ist. Sofern die örtliche Körperschaft den betreffenden Bediensteten nicht innerhalb einer angemessenen Frist eine Vollzeitstelle anbietet, ist diese Ermächtigung zu gewähren.

Die Grundsätze und Leitkriterien, an die sich die Personalordnungen der Gemeinden halten müssen, wurden demnach mit Regionalgesetz einheitlich festgelegt und gelten für die Bediensteten jeder Gemeinde der Region. Die Unterschiede innerhalb der gesetzlichen Regelung beziehen sich auf verschiedene „Kategorien“ von Bediensteten, die im Regionalgesetz nach objektiven Kriterien klar bestimmt sind (Teilzeitbeschäftigung von höchstens 50 %).

In der Anfrage 27/XVI wurden außerdem Unterschiede in den Personalordnungen einiger Gemeinden der Provinz Bozen gemeldet und die Einführung von verbindlichen Gesetzesmaßnahmen erwünscht, damit „gleiche Regeln für alle Gemeindeangestellten“ gelten.

Diesbezüglich ist erstens darauf hinzuweisen, dass eine Regelung dieses Sachgebiets bis in kleinste Detail im Regionalgesetz keinen Autonomiespielraum in den Personalordnungen der Gemeinden lassen würde, was jedoch in Widerspruch zum Art. 65 des Sonderstatuts stünde („*Das Dienstrecht des Gemeindepersonals wird von den Gemeinden selbst geregelt, vorbehaltlich der Befolgung allgemeiner Grundsätze, die durch ein Regionalgesetz festgelegt werden können.*“)

Zweitens scheinen die in der Anfrage 27/XVI beanstandeten Unterschiede den Rahmen der den Gemeinden mit Art. 65 des Sonderstatuts zugesicherten Ordnungsautonomie nicht zu überschreiten: Die Personalordnung der Gemeinde Brixen sieht vor, dass es den Gemeindebediensteten mit Vollzeitbeschäftigung oder mit Teilzeitbeschäftigung über 50 % verboten ist, ein abhängiges Arbeitsverhältnis bei einem privaten oder einem öffentlichen Arbeitgeber einzugehen (was vollkommen im Einklang mit der Bestimmung laut oben genanntem Art. 108 Abs. 1 des Kodex der örtlichen Körperschaften steht). Die Personalordnung der Gemeinde Neumarkt sieht hingegen vor, dass es ihren Gemeindebediensteten verboten ist, ein abhängiges Arbeitsverhältnis bei einem privaten oder einem öffentlichen Arbeitgeber einzugehen. Letztere Verordnungsbestimmung ist selbstverständlich im Einklang mit der Bestimmung laut Art. 108 Abs. 2 des Kodex der örtlichen Körperschaften auszulegen, was die Bediensteten mit Teilzeitbeschäftigung von höchstens 50 % anbelangt.

### 3)

Im II. Teil der Verfassung („*Aufbau der Republik*“) wird im II. Abschnitt des III. Titels „*Die Regierung*“ unter den Grundsätzen für die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung zum Schutz des öffentlichen Interesses das so genannte „*Ausschließlichkeitsprinzip*“ festgelegt.

Der Art. 98 Abs. 1 der Verfassung besagt nämlich Folgendes: „*Die öffentlichen Angestellten stehen im ausschließlichen Dienst des Staates.*“

Die Pflicht der öffentlichen Bediensteten, ausschließlich für die öffentliche Verwaltung Dienst zu leisten, ist auch nach Einführung der sog. Privatisierung des öffentlichen Dienstes nicht weggefallen.

Mit Ausnahme einiger Sonderregelungen hat die Rechtsprechung kontinuierlich bestätigt, dass der Dienst bei einer öffentlichen Verwaltung mit dem Eingehen eines weiteren Arbeitsverhältnisses unvereinbar ist, und die einschlägigen Bestimmungen stets als allgemeine Grundsätze der Rechtsordnung betrachtet.

In Anbetracht des Gesetzesvorbehalts betreffend dieses Sachgebiet wurde die wichtigste Abschwächung des Ausschließlichkeitsprinzips mit Gesetz vom 23. Dezember 1996, Nr. 662 betreffend Maßnahmen zur Rationalisierung der öffentlichen Finanzen eingeführt: Der Art. 1 Abs. 56 ff. dieses Gesetzes ermöglicht es den öffentlichen Bediensteten mit Teilzeitbeschäftigung von höchstens 50 %, eine freiberufliche (unbeschadet einiger spezifischer Ausnahmen und/oder Einschränkungen), abhängige oder selbständige Tätigkeit auszuüben.

Der Verfassungsgerichtshof hat diese Regelung für verfassungsmäßig erachtet (Erkenntnisse Nr. 171/1999, Nr. 189/2001 und Nr. 336/2001) und bestätigt, dass der Gesetzgeber eine Reihe von Vorsichtsmaßnahmen ergriffen hat, mit denen Situationen der Unvereinbarkeit für die Bediensteten mit Teilzeitbeschäftigung vermieden werden können, indem er den öffentlichen Verwaltungen vorschreibt, die unerlaubten Tätigkeiten festzulegen, und demzufolge die Ausübung weiterer Erwerbstätigkeiten streng begrenzt.

Die mit Gesetz Nr. 662/1996 eingeführte Abschwächung wurde von den Regionen und den Autonomen Provinzen übernommen und wird inzwischen fast „universell“ von den staatlichen, regionalen und örtlichen öffentlichen Verwaltungen (mit Ausnahme einiger Sonderregelungen, auf die bereits verwiesen wurde) angewandt.

Die Autonome Provinz Bozen ist im Art. 13 „*Unvereinbarkeit und Verbot der Ämter- und Auftragshäufung*“ des LG vom 19. Mai 2016, Nr. 3 und im DLH vom 15. Jänner 2016, Nr. 3 „*Verordnung über die Nebentätigkeiten*“ noch einen Schritt weiter gegangen und erlaubt den Bediensteten der Autonomen Provinz Bozen und der Körperschaften, für deren Ordnung die Provinz zuständig ist, ein weiteres privates oder öffentliches Arbeits- bzw. Dienstverhältnis einzugehen, sofern die wöchentliche Arbeitszeit von 48 Stunden nicht überschritten wird.

Gegen den Art. 13 des LG der Provinz Bozen Nr. 6/2015 wurde weder von der Regierung noch im Zuge eines Anschlussrekurses je irgendeine Frage der Verfassungswidrigkeit aufgeworfen.

Die dritte Frage der Anfrage Nr. 27/XVI kann demzufolge bejaht werden. Allerdings ist zu präzisieren, dass eine eventuelle Änderung des Regionalgesetzes im Sinne der Bestimmungen laut Art. 13 des LG der Provinz Bozen Nr. 6/2015 trotzdem von der Regierung angefochten werden könnte, da diese nicht an ihre vorherigen Bewertungen der Verfassungsmäßigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit anderer Regional- oder Landesgesetze gebunden ist.

Mit freundlichen Grüßen

- Claudio Cia -

[digital signiert]

Falls dieses Dokument in Papierform übermittelt wird, stellt es die für gesetzlichen Wirkungen gültige Kopie des elektronischen digital signierten Originals dar, das von dieser Verwaltung erstellt und bei derselben aufbewahrt wird (C 82/2005). Die Angabe des Namens der unterzeichnenden Person ersetzt eigenhändige Unterschrift (Art. 3 des GvD Nr. 39/1993).

PF/