

Repubblica Italiana  
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 22343 /116.11.16 del 03 NOV. 2016/ Pos. n. 3

Assessorato regionale delle autonomie locali e  
della Funzione Pubblica  
Dipartimento regionale della funzione pubblica  
e del personale  
(Rif. nota prot. n. 118655 del 23 settembre 2016)

e. p.c. Presidenza della Regione  
Dipartimento regionale degli affari  
extraregionali

**Oggetto:** Collegamento con le istituzioni internazionali, dell'Unione Europea e degli altri Stati. Esperti Nazionali Distaccati (END); Esperti Nazionali in Formazione Professionale (ENFP).

1. Con la nota in riferimento si premette che codesto Dipartimento ha ricevuto richieste di dipendenti regionali per prestare servizio temporaneo all'estero in qualità di Esperti Nazionali Distaccati (END) o Esperti Nazionali in Formazione Professionale (ENFP), "...oppure a seguito di interscambio con personale di istituzioni ed organismi internazionali di cui all'art. 32 del D.Lgs. n. 165/2001, così come pure richieste di poter partecipare a tirocini banditi dal Ministero degli Affari Esteri". Per regolamentare la materia è stata effettuata una riunione interdipartimentale dalla quale sono emerse talune criticità.

In proposito codesta Amministrazione evidenzia che nella Regione Siciliana, lo Statuto speciale prevede la competenza legislativa esclusiva in materia di personale e che, nelle materie in oggetto indicate, per effetto del rinvio dinamico di cui all'art. 1 e all'art. 23 della Lr. 10/2000 trova applicazione l'art. 32 del D.Lgs n. 165/2001.

via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Avvocato responsabile Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it

Il Dipartimento rappresenta che, tuttavia, quanto all'interscambio, "non sembra che il Legislatore operi un rinvio alla norma statale nella LR n. 10/2000", prevedendo solo per il personale con qualifica dirigenziale che la Presidenza della Regione "promuova l'interscambio professionale anche tra organismi ed enti internazionali secondo le modalità di cui all'art. 33 bis del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29", e aggiunge che comunque necessiterebbe un accordo tra le amministrazioni, la corrispondenza del profilo professionale o delle mansioni, mentre manca una norma regionale in materia, né sono rinvenibili tabelle di equiparazione giuridico-economiche del personale.

Inoltre, aggiunge che dalla normativa e dai CCRL "non si evincono elementi favorevoli, né per il personale dirigenziale, né per il personale non dirigenziale, per incentivare, in ottemperanza all'art. 32 del citato D.Lgs n. 165/2001, le esperienze professionali e lo scambio internazionale dei dipendenti regionali" e "non è chiaro se, in mancanza di apposite norme regionali, possono autorizzarsi interscambi di personale regionale con personale di altre amministrazioni di Paesi esteri, tirocini all'estero o se si possano autorizzare, nelle more dell'eventuale emanazione di un apposito regolamento regionale, i distacchi di cui all'art. 32 del D.Lgs n. 165/2001".

Pertanto codesta Amministrazione chiede allo scrivente "di esprimere ...parere riguardo alle procedure di recepimento normativo e procedurale su interscambio, tirocini banditi dal Ministero Affari Esteri e distacchi presso le istituzioni comunitarie e internazionali di END o ENFP".

2. In ordine alle questioni prospettate si osserva preliminarmente che le figure giuridiche di esperti nazionali distaccati ed esperti nazionali in formazione professionale, sono state delineate dalla Decisione della Commissione C(2008) 6866 del 12 novembre 2008 "relativa al regime applicabile agli esperti nazionali distaccati e agli esperti nazionali in formazione professionale presso i servizi della Commissione", che, ai sensi dell'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, "...è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi".

Ne consegue che essa è la normativa di riferimento direttamente applicabile, senza necessità di recepimento, per gli "esperti nazionali distaccati presso la Commissione" (art. 1, comma 1) e per "agenti delle pubbliche amministrazioni, degli Stati membri

1 Trattato 25-3-1957 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (n.d.r. Versione in vigore dal 1° dicembre 2009). Pubblicato nella G.U.U.E. 9 maggio 2008, n. C 115. Art 288 (ex articolo 249 del TCE) "Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri.....La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.....".

via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Avvocato responsabile Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it

dell'UE.....che la Commissione accoglie nei propri servizi affinché possano beneficiare di una formazione professionale" (ENFP, art. 29 paragraf. 1).

**2.1** Ciò posto -nell'evidenziare che alla citata decisione, che disciplina gli END presso la Commissione, hanno fatto seguito altre decisioni comunitarie sul regime degli END presso organi, agenzie e istituzioni comunitarie<sup>2</sup> - si può rilevare che nell'ordinamento italiano questa figura giuridica, per quanto già ampiamente conosciuta nella prassi nazionale<sup>3</sup>, ha avuto compiuta e generale disciplina per effetto dell'art. 32<sup>4</sup> del Dlgs n. 165/2001, sostitutivo dell'art. 33 *bis* del D.Lgs n. 29/1993, e novellato dall'art. 21 della L n. 234/2012.

- 2 Dec. 23-06-2015, n. 2015/1027 DECISIONE DEL CONSIGLIO relativa al regime applicabile agli esperti nazionali distaccati presso il segretariato generale del Consiglio e che abroga la decisione 2007/829/CE - Dec. 23-3-2011 n. 2012/C12/04 Decisione dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza che fissa il regime applicabile agli esperti nazionali distaccati presso il servizio europeo per l'azione esterna..
- 3 Dir.Min. 3 agosto 2007 Razionalizzazione e rafforzamento dell'istituto dell'Esperto nazionale distaccato (END) presso le istituzioni dell'Unione europea.
- 4 Articolo 32 D.Lgs n. 165/2001, sostituito, dall'art. 21, comma 2, L. 24 dicembre 2012, n. 234. Collegamento con le istituzioni internazionali, dell'Unione europea e di altri Stati. Esperti nazionali distaccati . 1. Le amministrazioni pubbliche favoriscono e incentivano le esperienze del proprio personale presso le istituzioni europee, le organizzazioni internazionali nonché gli Stati membri dell'Unione europea, gli Stati candidati all'adesione all'Unione e gli altri Stati con i quali l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, ai sensi della lettera c), al fine di favorire lo scambio internazionale di esperienze amministrative e di rafforzare il collegamento tra le amministrazioni di provenienza e quelle di destinazione. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche possono essere destinati a prestare temporaneamente servizio presso: a) il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione europea, incluse le agenzie, prioritariamente in qualità di esperti nazionali distaccati; b) le organizzazioni e gli enti internazionali ai quali l'Italia aderisce; c) le amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'Unione europea, degli Stati candidati all'adesione all'Unione e di altri Stati con i quali l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, a seguito di appositi accordi di reciprocità stipulati tra le amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica. 2. Ai fini di cui al comma 1, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimenti della funzione pubblica e per le politiche europee e il Ministero degli affari esteri, d'intesa tra loro: a) coordinano la costituzione di una banca dati di potenziali candidati qualificati dal punto di vista delle competenze in materia europea o internazionale e delle conoscenze linguistiche; b) definiscono, d'intesa con le amministrazioni interessate, le aree di impiego prioritarie del personale da distaccare, con specifico riguardo agli esperti nazionali presso le istituzioni dell'Unione europea; c) promuovono la sensibilizzazione dei centri decisionali, le informazioni relative ai posti vacanti nelle istituzioni internazionali e dell'Unione europea e la formazione del personale, con specifico riguardo agli esperti nazionali presso le istituzioni dell'Unione. 3. Il trattamento economico degli esperti nazionali distaccati può essere a carico delle amministrazioni di provenienza, di quelle di destinazione o essere suddiviso tra esse, ovvero essere rimborsato in tutto o in parte allo Stato italiano dall'Unione europea o da un'organizzazione o ente internazionale. 4. Il personale che presta servizio temporaneo all'estero resta a tutti gli effetti dipendente dell'amministrazione di appartenenza. L'esperienza maturata all'estero costituisce titolo preferenziale per l'accesso a posizioni economiche superiori o a progressioni orizzontali e verticali di carriera all'interno dell'amministrazione pubblica.

Art. 21 comma 1 L. 24-12-2012 n. 234: "1. Le amministrazioni pubbliche favoriscono e incentivano le esperienze del proprio personale presso le istituzioni e gli organi dell'Unione europea, gli Stati membri dell'Unione e gli Stati candidati all'adesione all'Unione. In particolare, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche possono essere destinati a prestare temporaneamente servizio presso il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione, incluse le agenzie, in qualità di esperti nazionali distaccati, ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dal comma 2 del presente articolo." 2....

via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Avvocato responsabile Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail: maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it

L'art. 32, invero, disciplina in genere la figura dell'END che sia "destinato a prestare temporaneamente servizio presso: a) il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione europea, incluse le agenzie, prioritariamente in qualità di esperti nazionali distaccati; b) le organizzazioni e gli enti internazionali ai quali l'Italia aderisce; c) le amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'Unione europea, degli Stati candidati all'adesione all'Unione e di altri Stati con i quali l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, a seguito di appositi accordi di reciprocità stipulati tra le amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica."

Poiché il legislatore regionale con l'art. 23<sup>5</sup> della Lr. n. 10/2000 ha sancito l'applicabilità dell'art. 33 bis del decreto legislativo n. 29/1993 e successive modifiche ed integrazioni, l'odierno art. 32 del DLgs 165/2001, che lo ha sostituito, è direttamente applicabile nell'ordinamento regionale.

Pertanto, per effetto sia della diretta applicabilità delle disposizioni comunitarie, sia del rinvio dinamico all'art. 32 del DLgs n. 165/2001 è indubbia la legittimazione normativa dell'END. Inoltre, l'ampiezza della formula di rinvio adottata dal legislatore regionale ("e successive modifiche ed integrazioni") palesa la *voluntas legis* di consentire l'adeguamento costante all'evoluzione della materia, includendo le norme attuative, ovvero, il regolamento emanato con D.P.C.M. 30 ottobre 2014, n. 184.

L'istituto *de quo* ha, pertanto, copertura normativa europea, nazionale e regionale, non è incluso tra le materie riservate alla contrattazione collettiva, e non può trovare ostacolo in disposizioni dei CCRL vigenti.

Ciò, anche considerando le particolarità che caratterizzano l'END sotto il profilo giuridico - ovvero "in incarico, non .... comportante una novazione soggettiva del rapporto quanto piuttosto una sua modificazione oggettiva" su base volontaria - in quanto l'esperto rimane a tutti gli effetti dipendente dell'Amministrazione di appartenenza (art. 32, comma 4)- reso "anche nell'interesse della propria amministrazione"<sup>6</sup>.

A ciò si aggiunga che le superiori normative si esprimono in termini perentori<sup>7</sup> per le Amministrazioni, tenute ad incentivare le esperienze del proprio personale non solo presso

5 Art. 23 Estensione di normative. "1. Al rapporto di impiego del personale regionale e di quello posto alle dipendenze degli enti di cui all'articolo 1, si applicano le seguenti disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche ed integrazioni: .....- articolo 33-bis (temporaneo servizio all'estero);..." Art.-33-bis. Scambio di funzionari appartenenti a Paesi diversi e temporaneo servizio all'estero. Il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 è stato abrogato dall'art. 72, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Le disposizioni dell'art.33-bis sono ora contenute nell'art. 32 del testo unico approvato con D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

6 Cass. s.u. 11 dicembre 2007, n. 25839; Cass. s.u. 14 dicembre 1998, n. 1254.

via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Avvocato responsabile Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it

le istituzioni dell'Unione europea, ma anche presso gli Stati membri dell'Unione e presso gli Stati candidati all'adesione all'Unione, al fine di favorire lo scambio internazionale di esperienze amministrative e di rafforzare il collegamento tra le amministrazioni di provenienza e quelle di destinazione, nell'ottica di un sempre più incisivo processo di integrazione europea e di apertura internazionale che non può che vedere coinvolta ogni regione.

Residua, pertanto, all'Amministrazione regionale -e in particolare, a codesto Dipartimento- la possibilità di emanare disposizioni di dettaglio, linee guida o direttive, d'intesa con il Dipartimento Regionale degli affari extraregionali cui compete la gestione degli END<sup>8</sup>, da sottoporre eventualmente alla Giunta regionale.

**2.2** Con riferimento, poi, agli ENFP si osserva che si tratta di funzionari della pubblica amministrazione che partecipano al programma di formazione professionale promosso dalla Commissione europea secondo quanto previsto dal Titolo II della citata Decisione della Commissione n. C(2008) 6866 del 12 novembre 2008<sup>9</sup>.

Invero, il Titolo II è rivolto specificamente agli "*agenti delle pubbliche amministrazioni, o degli Stati membri dell'UE.....che la Commissione accoglie nei propri servizi affinché possano beneficiare di una formazione professionale*" (art. 29)<sup>10</sup>, per cui, ai sensi dell'art. 288 del Trattato, esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi per i destinatari designati<sup>11</sup> e non necessita di recepimento da parte del legislatore regionale.

A ciò consegue che fonte di disciplina per gli "*esperti in formazione professionale*" è la stessa Decisione della Commissione europea, dove si prevede che il funzionario continua ad essere remunerato dalla propria amministrazione di appartenenza ed è accolto nei servizi della Commissione senza ricevere alcun compenso aggiuntivo, rimborso o indennità<sup>12</sup>.

7 Art. 32 dlgs 165/2001 e.s.m.i. "*Le amministrazioni pubbliche favoriscono e incentivano le esperienze del proprio personale presso .....*"; L. 24-12-2012 n. 234, art. 21 comma 1. "*Le amministrazioni pubbliche favoriscono e incentivano le esperienze del proprio personale presso .....*".

8 D.P.Reg. 14-6-2016. Presidenza della regione Dipartimento regionale degli affari extraregionali - area affari generali e comuni - Servizio 3: *Attività connesse ai bandi per Esperti Nazionali Distaccati, Esperti Nazionali in Formazione Professionale e dei tirocini brevi, presso le Istituzioni dell'Unione Europea.*

9 Artt. 29-38.

10 Gli-obiettivi che il programma si propone sono: offrire ai funzionari nazionali una conoscenza delle politiche e dei metodi di lavoro della Commissione europea attraverso un'esperienza pratica del lavoro quotidiano nei vari servizi; permettere ai funzionari nazionali di utilizzare le conoscenze acquisite nello svolgimento delle proprie funzioni al rientro nelle amministrazioni nazionali. (cfr. art. 30).

11 Art 288 (ex articolo 249 del TCE) "*.....La decisione .... Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.....*".

12 Art. 37 Decisione della Commissione n. C(2008) 6866 del 12 novembre 2008..

via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail [urp@ull.regione.sicilia.it](mailto:urp@ull.regione.sicilia.it)

Avvocato responsabile Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail: [maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it](mailto:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it)

2.3. In ordine, infine, all'interscambio si osserva che nel vigente art. 32 del D.Lgs. n. 165/2001, recepito nell'ordinamento regionale, non si fa riferimento a "scambio tra funzionari" come nel precedente testo dell'art. 33 bis del D.lgs. n.29/1993 che sottintendeva un sistema di reciproci trasferimenti, ma nella norma novellata il concetto di scambio è riferito solo alle esperienze amministrative, al conseguente arricchimento in termini di *know how*, competenze e abilità di cui beneficerà l'Amministrazione al rientro del personale distaccato.<sup>13</sup>

Tuttavia, l'art. 32, comma 1, prevede anche che "I dipendenti delle amministrazioni pubbliche possono essere destinati a prestare temporaneamente servizio (tra l'altro) presso: .....c) le amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'Unione europea, degli Stati candidati all'adesione all'Unione e di altri Stati con i quali l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, a seguito di appositi accordi di reciprocità stipulati tra le amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica."

In attuazione di detta disposizione il DPCM n. 184/2014, all'art. 6,<sup>14</sup> prevede "L'avvio di negoziati con amministrazioni pubbliche di Stati esteri o con organizzazioni ed enti internazionali e la successiva stipula di intese tecniche per disciplinare il distacco..." che "...prevedono l'acquisizione presso l'amministrazione, l'organizzazione o l'ente di destinazione di elementi di valutazione sullo svolgimento del distacco, la ripartizione degli oneri del distacco .....e, se stipulate con Stati esteri, lo scambio di dipendenti su basi di reciprocità".

Dalla superiore normativa si evince che l'"interscambio" può essere attuato solo tra dipendenti di Stati membri dell'Unione europea, degli Stati candidati all'adesione all'Unione e di altri Stati con i quali l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, ove sussistano specifici accordi di reciprocità e intese tecniche tra le amministrazioni interessate, che lo regolamentano dettagliatamente.

\*\*\*\*\*

<sup>13</sup> V. art. 32.

<sup>14</sup> Art. 6, comma 3. "Entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente regolamento le amministrazioni informano la Presidenza e il Ministero circa l'esistenza di accordi di reciprocità relativi a distacchi presso Stati esteri. 4. L'avvio di negoziati con amministrazioni pubbliche di Stati esteri o con organizzazioni ed enti internazionali e la successiva stipula di intese tecniche per disciplinare il distacco sono subordinati al nulla osta della Presidenza e del Ministero. Rimangono ferme le procedure vigenti per la concessione dei pieni poteri alla firma degli accordi internazionali ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112, laddove necessari. 5. Le intese di cui al comma 4 prevedono l'acquisizione presso l'amministrazione, l'organizzazione o l'ente di destinazione di elementi di valutazione sullo svolgimento del distacco, la ripartizione degli oneri del distacco nel rispetto dell'articolo 7, comma 6, e, se stipulate con Stati esteri, lo scambio di dipendenti su basi di reciprocità."

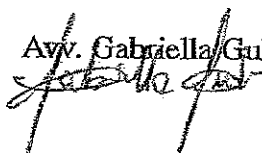
via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax: 091.7074827 - e.mail [urp@ull.regione.sicilia.it](mailto:urp@ull.regione.sicilia.it)

Avvocato responsabile Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail: [maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it](mailto:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it)

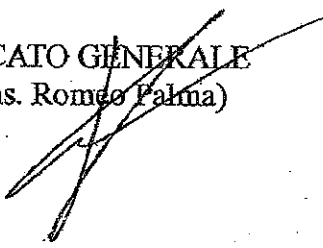
A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso inerenti al medesimo.

Si rileva, tuttavia, che trattandosi di consulenza preordinata all'adozione di provvedimenti amministrativi da parte di codesta Amministrazione, non si procederà ad inserire il parere nella banca dati dei pareri dell'Ufficio, fino a quando la stessa non comunicherà che non sussistono o sono venute meno eventuali ragioni ostative alla sua diffusione.

Avv. Gabriella Guli / Visto: Avv. Maria Mattarella  
 H. Mattarella



L'AVVOCATO GENERALE  
(Cons. Romeo Palma)



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074956 - fax 091.7074827 - e.mail [urp@ull.regione.sicilia.it](mailto:urp@ull.regione.sicilia.it)

Avvocato responsabile Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail: [maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it](mailto:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it)

