



DFP-0018602-P-22/03/2021

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico
Servizio per il trattamento del personale pubblico

Al Comune omissis

Oggetto: Parere in ordine alla portata applicativa dell'articolo 5, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135. - Incarico di Capo di Gabinetto -

Si fa riferimento alla nota protocollo numero *omissis*, acquisita in pari data al protocollo *omissis*, con la quale si chiede un parere circa la possibilità di attribuire ad un soggetto in quiescenza – nella fattispecie ex segretario generale del Comune - l'incarico di Capo di Gabinetto del Sindaco, ai sensi dell'articolo 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, senza incorrere nella violazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto legge n. 95 del 2012. Nello stesso quesito vengono anche specificate le funzioni assegnate al Capo di Gabinetto, inquadrato nella categoria C – posizione economica C1 - a seguito della deliberazione della Giunta comunale n. 204 del 23/07/2020 e del conseguente decreto sindacale n. 29 del 24/07/2020 (“*fornire supporto diretto al Sindaco, curando la sua corrispondenza, la redazione di documenti, relazioni e memorie non di competenza dei singoli uffici*” –, “*elaborare documenti programmatici e presidiare problematiche di particolare importanza - svolgere attività di raccordo tra vertice politico ed amministrativo - gestionale dell'Ente*” , - “*supportare il Sindaco nelle problematiche di organizzazione della macchina amministrativa al fine del perseguimento degli obiettivi di mandato*” e “*coadiuvare il Sindaco nella cura dei rapporti con i gruppi consiliari, i partiti politici, gli altri Enti locali del territorio e sovracomunali e supportarlo nell'elaborazione ed attuazione delle politiche pubbliche, svolgendo attività di raccordo tra vertice politico ed amministrativo*”).

Si deve premettere che l'articolo 5, comma 9¹, del decreto legge n. 95 del 2012, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto

¹ “È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico
Servizio per il trattamento del personale pubblico

2012, n. 135, ha una duplice *ratio*: da una parte, è chiara la volontà di favorire il ricambio generazionale, con particolare riguardo alle figure di vertice delle amministrazioni pubbliche largamente intese, dall'altra, emerge, invece, la finalità di rispondere ad una esigenza di contenimento della spesa pubblica. La componente relativa al ricambio generazionale deve considerarsi prioritaria, come chiarito in entrambe le circolari interpretative adottate dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione *pro tempore* (circolare DFP n. 6 del 2014 e circolare DFP n. 4 del 2015).

In via generale, deve anche sottolinearsi che il divieto di cui trattasi non si configura come assoluto, in quanto è fatta salva la possibilità, come detto, di conferire tali incarichi o cariche a titolo gratuito, benché, con specifico riguardo agli incarichi direttivi e dirigenziali, con il limite della durata annuale.

Per affrontare il caso in esame, si deve tener presente che, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'ente può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo attribuite dalla legge. Come noto, la disciplina di tale tipologia di incarichi prevede che il personale sia assunto con contratto di tipo subordinato a tempo determinato, con applicazione del CCNL degli enti locali, e che allo stesso sia vietato l'espletamento di attività gestionali.

Su questa materia la giurisprudenza contabile² è più volte intervenuta, elaborando una serie di principi che connotano il rapporto di lavoro di "*staff*" alle dipendenze di un ente locale. Si segnala, in particolare:

- la necessità che l'incaricato di tali uffici non svolga funzioni gestionali;

pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia."

² *ex multis* SRC Piemonte, deliberazione n. 312/2013/PAR; SRC Campania, deliberazione n. 155/2014/PAR e SRC Lombardia, deliberazione n. 292/2015/PAR; SRC Basilicata, deliberazione n. 38/2018/PAR.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico
Servizio per il trattamento del personale pubblico

- la necessaria previsione in dotazione organica della posizione oggetto di incarico ai sensi dell'articolo 90³, avendo la legge inteso limitare espressamente le fattispecie extradotazionali;
- il profilo fiduciario della selezione del personale da incaricare;
- la natura necessariamente onerosa del rapporto di lavoro subordinato⁴. L'onerosità costituisce un elemento indispensabile che deve necessariamente caratterizzare tale tipologia di rapporto, con ciò escludendosi la gratuità o il mero rimborso delle spese sostenute e debitamente documentate nell'esercizio dell'attività lavorativa.

Sulla base di tali considerazioni, nelle circolari interpretative del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione *pro tempore* sopra citate, viene specificato che il divieto contenuto all'articolo 5, comma 9, riguarda anche le collaborazioni e gli incarichi attribuiti ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001 e dell'articolo 90 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Pertanto, per individuare i casi in cui sia, invece, possibile conferire un incarico retribuito ad un lavoratore in quiescenza deve farsi riferimento - anche per quanto riguarda gli uffici di "staff" degli enti locali - esclusivamente a quelle ipotesi che, quanto allo specifico contenuto della prestazione richiesta, si differenziano qualitativamente dalle richiamate tipologie vietate, ossia: "incarichi di studio e di consulenza [...] incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati [...]"⁵. Quindi, per qualificare correttamente la fattispecie ai fini di valutarne l'ammissibilità, occorre analizzare in concreto, al di là del *nomen iuris* ad essa attribuito, il contenuto delle prestazioni oggetto dell'incarico, al fine di non incorrere in condotte elusive della disposizione normativa in argomento.

Ebbene, le funzioni assegnate al Capo di Gabinetto di codesto ente comunale, per come esposte nel quesito, sembrerebbero configurare, in concreto, l'esercizio di una vera e propria funzione direttiva e di coordinamento all'interno dell'ente. con particolare riferimento all'attribuzione del potere di elaborare atti programmatici.

Conseguentemente, la fattispecie in esame - considerata l'attribuzione dell'incarico a un soggetto che ha svolto in passato, prima del collocamento in quiescenza, le funzioni di segretario generale dell'ente e valutato l'elevato profilo

³ Su questo punto Sez. Giur. Toscana, sentenza n. 622/2004; SRC Piemonte, deliberazione n. 312/2013/PAR.

⁴ SRC Basilicata, deliberazione n. 38/2018/PAR

⁵ Delibera n. 6/CONTR/05- "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)" elaborate dalla Corte dei conti il 15/02/2005.



DFP-0018602-P-22/03/2021

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico
Servizio per il trattamento del personale pubblico

della prestazione professionale richiesta, non corrispondente alle mansioni ascritte dal CCNL all'interno della categoria C - sembra connotata da elementi tali da porla in termini elusivi rispetto al descritto quadro normativo.

Tutto ciò premesso - considerando che la funzione di indirizzo e coordinamento in materia di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, attribuita dalla legge allo scrivente Dipartimento, non è diretta ad individuare la soluzione concreta di specifici problemi delle amministrazioni, ma a fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile - il presente parere è reso in termini di ausilio all'Ente richiedente per le definitive determinazioni, da assumere nell'ambito della propria autonomia organizzativa e nell'esercizio delle sue funzioni gestionali.

Il Direttore dell'Ufficio
F.to Riccardo Sisti