



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ufficio Legislativo
del Ministro per la pubblica amministrazione

Al
SEGRETARIO GENERALE ANCI –
Associazione nazionale Comuni italiani

e, per conoscenza

Alla
Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Ufficio di Gabinetto del Ministro per la pubblica
amministrazione
- Dipartimento della funzione pubblica

OGGETTO: Applicazione art. 11 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105

Con nota del Prot. n. 32/VSG/SD-23 del 27 settembre 2023, l’Anci ha indirizzato a questo Ufficio una richiesta di parere in ordine all’interpretazione, e conseguente possibilità di applicazione, del disposto di cui all’articolo 1, comma 3, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, anche agli uffici di staff di cui all’articolo 90 TUEL e, in ipotesi affermativa, a quali profili professionali.

Al fine di fornire compiuta risposta al prospettato quesito, si rende preliminarmente opportuna una breve ricostruzione del quadro normativo in materia.

Come noto, l’articolo 11, comma 3, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105 ha previsto che *“Il divieto di cui all’articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, non si applica agli incarichi di vertice degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche. Resta fermo quanto previsto dall’articolo 1, comma*

489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147¹ e dagli articoli 14, comma 3², e 14.1, comma 3³, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26”.

La disciplina, dunque, *fermo restando il rispetto delle ulteriori previsioni in materia di superamento del tetto stipendiale e trattamento pensionistico*, consente il superamento del divieto di conferimento di incarichi retribuiti di consulenza e studio a soggetti già collocati in quiescenza, per coloro che ricoprono incarichi di vertice negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

Ai sensi dell'articolo 90, commi 1 e 2, 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 del personale degli enti locali (comma 2), e che allo stesso sia vietato l'espletamento di attività gestionali anche nell'ipotesi in cui il trattamento economico sia parametrato a quello di un dirigente (comma 3bis).

L'articolo 18-ter del D.L. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 8/2020,, di interpretazione autentica dell'articolo 90, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 , ha chiarito che “*Nell'articolo 90, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le parole: «contratto di lavoro subordinato a tempo determinato» si interpretano nel senso che il contratto stesso non può avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica, anche in deroga alla disciplina di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.*

¹ “*Ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite fissato ai sensi dell'articolo 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive. Sono fatti salvi i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi. Gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti.*”

² “*3. La pensione di cui al comma 1 non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui.*”

³ “*3. La pensione di cui al comma 1 non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui.*”

165, e alle disposizioni del contratto collettivo nazionale di lavoro che prevedano specifiche limitazioni temporali alla durata dei contratti a tempo determinato.

L'intervento interpretativo, dunque, oltre a dirimere definitivamente i problemi interpretativi ed applicativi di contratti a tempo determinato dai connotati "atipici" (quantomeno rispetto alla durata - poiché coincidente con quella del mandato dell'organo politico a supporto del quale addetto - ed alle ipotesi di risoluzione - anch'essa coincidente con l'eventuale decadenza dell'organo -) rispetto alla generale disciplina dei rapporti a tempo determinato con la pubblica amministrazione, chiarisce inequivocabilmente la natura fiduciaria e fondata *sull'intuitu personae* degli incarichi conferiti all'interno degli uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, con l'effetto di ritenere intrinsecamente assimilabili tali uffici, quanto alla natura fiduciaria ed alla soggezione a *spoils system*, indipendentemente dalle vicende contrattuali che regolano il rapporto, a quelli di cui all'articolo 14 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (uffici di diretta collaborazione del Ministro).

Se dunque, dal punto di vista funzionale, nulla osta a considerare gli uffici di staff ex articolo 90 TUEL assimilabili agli uffici di diretta collaborazione ministeriali, rimane la problematica circa l'individuazione di quali siano gli "incarichi di vertice" all'interno di tali uffici che, in base al comma 3bis dello stesso articolo 90 del TUEL, non posso però svolgere attività gestionale neanche quando hanno un trattamento economico parametrato a quello della dirigenza.

Su questo, sovviene la ratio legis di tale esclusione, ben sintetizzata dalla Sezione Prima Giurisdizionale Centrale della Corte dei conti nella Sentenza n. 785/2012/A, laddove ha affermato che *"l'incarico ex articolo 90 non può negli effetti andare a sovrapporsi a competenze gestionali ed istituzionali dell'ente. Se così il legislatore avesse voluto, si sarebbe espresso in maniera completamente diversa e non avrebbe affatto fatto riferimento alle funzioni di indirizzo e controllo dell'autorità politica"*.

Ciò vuol dire che l'esclusione dell'attività gestionale all'interno delle funzioni attribuibili con le assunzioni ex art. 90 TUEL, è volta ad impedire che all'interno di tali Uffici vengano svolte attività afferenti la "gestione" dell'ente strettamente intesa, tipica della dirigenza pubblica (e concretantesi: a) nell'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno; b) nella gestione finanziaria, tecnica e amministrativa che esercita tramite autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo). A parere dello scrivente ufficio, può allora essere ricompresa tra gli incarichi di vertice degli uffici di staff di cui all'articolo 90 TUEL, la figura del Capo di Gabinetto, ove prevista all'interno dei regolamenti di organizzazione degli enti locali, che ha il compito di coadiuvare e supportare il Sindaco nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, sebbene

non possa avere un contratto da dirigente e con le peculiarità retributive e contrattuali che contraddistingue l'ordinamento degli enti locali.

Si ritiene, in conclusione, che possa ritenersi riconducibile all'alveo dell'ipotesi derogatoria di cui all'articolo 11, la nomina ex art. 90 TUEL dei soli Capi di Gabinetto, intesi come figure di vertice degli uffici di staff all'interno dei regolamenti interni di organizzazione degli enti locali, a condizione che tra le funzioni allo stesso attribuite non rientrino attività di natura gestionale intese nei termini sopra descritti, occorrendo 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.

Il Capo dell'Ufficio
dott. Francesco Radicetti