

## La pubblica amministrazione deve innovarsi. Lo Stato deve garantire, con ogni mezzo il ricambio generazionale

di Angelo Capalbo



Nell'ottica di un ricambio generazionale, con l'immissione di giovani diplomati e laureati in possesso di nuove competenze e professionalità si dovranno ipotizzare incentivi efficaci all'esodo volontario del personale dipendente prossimo all'età pensionabile, con poca motivazione a continuare a lavorare nel settore pubblico ed in possesso di professionalità non adeguate a cogliere la sfida dell'innovazione tecnologica.

Lo Stato aveva colto questo messaggio nel sancire il divieto alle pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Così dispone l'art. 5, comma 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, successivamente modificato dall'art. 17, comma 3, L. 7 agosto 2015, n. 124.

Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni predette 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.

**conferire ai medesimi  
soggetti incarichi  
dirigenziali o direttivi o  
cariche in organi di governo  
delle amministrazioni**

La pubblica amministrazione deve innovarsi. Lo Stato deve garantire, con ogni mezzo il ricambio generazionale

Si tratta di una limitazione all'impiego dei pensionati che non si pone in una rigidità estrema per evitare, nel contempo, situazioni discriminatorie che non troverebbe giustificazioni.

Con circolare n. 5/2015 del 10 novembre 2015, il Ministro della funzione pubblica, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 17, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124, chiarisce che per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali, è escluso che essi possano essere conferiti a soggetti collocati in quiescenza che hanno compiuto i 65 anni, cioè che hanno raggiunto il limite di età per il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici. Precisa il Ministro, che «come già chiarito nella circolare n. 6 del 2014, infatti, la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a soggetti che abbiano raggiunto i limiti di età per il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici era già esclusa dall'articolo 33, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223: si tratta di una disposizione normativa speciale che continua a trovare applicazione. Rimane ferma la possibilità di conferire incarichi dirigenziali, ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, a soggetti che, pur collocati in quiescenza, non abbiano raggiunto il suddetto limite di età».

**conferiti a soggetti collocati in quiescenza che hanno compiuto i 65 anni**



Il divieto riguarda anche le collaborazioni e gli incarichi attribuiti ai sensi dell'articolo 14 del t.u.p.i. per i Ministeri e dell'articolo 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per gli enti locali.

Come già osservato nella circolare n. 6 del 2014, infatti, in assenza di esclusioni al riguardo, devono ritenersi soggetti al divieto anche gli incarichi dirigenziali, direttivi, di studio o di consulenza assegnati nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione di organi politici.

Tra le ipotesi di incarichi o collaborazioni che non ricadono nei divieti di cui alla disciplina in esame, oltre a quelle già chiarite nella circolare n. 6 del 2014, vanno segnalate quelle relative alle cariche e collaborazioni a titolo gratuito, con il limite annuale per gli incarichi dirigenziali e direttivi che possono essere conferiti a soggetti in quiescenza indipendentemente dalla finalità, quindi anche al di fuori dell'ipotesi di affiancamento al nuovo titolare dell'incarico o carica.

**gli incarichi dirigenziali e direttivi che possono essere conferiti a soggetti in quiescenza**

Inoltre, tra le ipotesi di incarichi o collaborazioni che non ricadono nei divieti di cui alla disciplina in esame, oltre a quelle già chiarite nella circolare n. 6 del 2014, vanno considerati gli incarichi, le cariche e le collaborazioni a titolo gratuito, con il limite annuale per gli incarichi dirigenziali e direttivi, conferiti a soggetti in quiescenza indipendentemente dalla finalità, quindi anche al di fuori dell'ipotesi di affiancamento al nuovo titolare dell'incarico o carica.

Indi il divieto non si applica alla nomina dei componenti di organi o collegi di garanzia, quali i comitati etici, inclusi i comitati dei garanti istituiti ai sensi dell'articolo 5, comma 14, del

## La pubblica amministrazione deve innovarsi. Lo Stato deve garantire, con ogni mezzo il ricambio generazionale

decreto legislativo n. 517 del 1999. Analogamente, come chiarito nella circolare n. 6 del 2014, sono esclusi dal divieto gli incarichi in organi consultivi, quali gli organi collegiali delle istituzioni scolastiche.

Non è quindi impedito di prestare attività lavorativa nelle amministrazioni pubbliche ai soggetti che possano aspirarvi, in relazione ai rispettivi limiti di età. Di conseguenza, non è escluso che un soggetto, collocato in quiescenza per aver raggiunto i relativi requisiti nella propria carriera, possa concorrere per un impiego con una pubblica amministrazione, relativo a una carriera nella quale può ancora prestare servizio. Ciò può dipendere dalla particolarità della carriera (pubblica o privata) di provenienza, che consenta il collocamento in quiescenza a un'età relativamente bassa, o di quella di destinazione, che preveda una più alta età pensionabile (quali quella universitaria o quella giudiziaria). In tali ipotesi, si applicherà ovviamente la vigente disciplina in ordine ai requisiti di accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni e ai rapporti tra trattamento economico e trattamento di quiescenza.

**prestare attività lavorativa nelle amministrazioni pubbliche ai soggetti che possano aspirarvi**



Non è escluso, dunque, il ricorso a personale in quiescenza per incarichi che non comportino funzioni dirigenziali o direttive e abbiano oggetto diverso da quello di studio o consulenza<sup>1</sup>. Non è escluso neanche il conferimento a soggetti in quiescenza di incarichi professionali, quali quelli inerenti ad attività legale o sanitaria, non aventi carattere di studio o consulenza. Anche in questo caso, rimane ovviamente ferma la disciplina vigente in materia, con particolare riferimento alle modalità di scelta del contraente.

Essendo distinti da quelli di studio e consulenza, devono ritenersi conferibili ai soggetti in quiescenza gli incarichi di ricerca, inclusa la responsabilità di un progetto di ricerca. Da questo punto di vista, la disposizione in esame si differenzia da precedenti disposizioni legislative, che distinguono tra incarichi di studio, consulenza o ricerca<sup>2</sup> e pongono limiti alla possibilità di conferirli. Peraltro, perché non si ricada nel divieto di conferire incarichi dirigenziali, gli incarichi in esame non dovranno comportare la direzione di strutture stabili dell'amministrazione, potendo invece comprendere la guida di unità costituite temporaneamente per la realizzazione

<sup>1</sup> *Costituiscono consulenze le richieste di pareri a esperti (così Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera 15 febbraio 2005, n. 6/CONTR/05.*

<sup>2</sup> *Articolo 19, comma 10, del decreto legislativo n. 165 del 2001.*

**La pubblica amministrazione deve innovarsi. Lo Stato deve garantire, con ogni mezzo il ricambio generazionale**

del relativo progetto di ricerca. E, perché non si ricada nel divieto di conferire incarichi di studio, dovrà trattarsi di reale attività di ricerca: l'incarico potrà quindi essere conferito soltanto a soggetti che, essendo in possesso di adeguato *curriculum* scientifico, siano in grado di svolgere un'effettiva attività di ricerca. È bene ricordare poi che gli incarichi di ricerca presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione. Sono poi ammessi gli incarichi di docenza. Peraltro, per evitare che il conferimento di un simile incarico consenta di aggirare i divieti esaminati, è necessario che si tratti di reali incarichi di docenza, in cui l'impegno didattico sia definito con precisione e il compenso sia commisurato all'attività didattica effettivamente svolta dal singolo destinatario dell'incarico.

Sono esclusi dal divieto, poi, gli incarichi nelle commissioni di concorso o di gara, così come la partecipazione a organi collegiali consultivi, quali gli organi collegiali delle istituzioni scolastiche. Ne è altresì esclusa la partecipazione a commissioni consultive e comitati scientifici o tecnici,

**la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione**



ove essa non dia luogo di fatto a incarichi di studio o consulenza o equiparabili a incarichi direttivi o dirigenziali.

Per la loro natura eccezionale, non riconducibile ad alcuna delle ipotesi di divieto contemplate dalla disciplina in esame, devono poi ritenersi esclusi anche gli incarichi dei commissari straordinari, nominati per l'amministrazione temporanea di enti pubblici o per lo svolgimento di compiti specifici. Similmente può dirsi, ovviamente, per i sub-commissari eventualmente nominati.

**l'amministrazione temporanea di enti pubblici o per lo svolgimento di compiti specifici**

Infine, sono consentiti gli incarichi in organi di controllo, quali i collegi sindacali e i comitati dei revisori, purché non abbiano, in base alle disposizioni organizzative dell'amministrazione stessa, natura dirigenziale. Aggiungerei a questo elenco anche gli incarichi negli organismi indipendenti di valutazione o nei nuclei di valutazione.

**sono consentiti gli incarichi in organi di controllo**

Degna di nota è l'Ordinanza del 19 ottobre 2018 con la quale il Tribunale amministrativo regionale della Sardegna, sul ricorso n. 87/2018, ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione pregiudiziale, sul presupposto contrasto dell'art. 5, comma 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, che fa divieto di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti

## La pubblica amministrazione deve innovarsi. Lo Stato deve garantire, con ogni mezzo il ricambio generazionale

già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, con gli artt. 1<sup>3</sup> e 2 della direttiva del Consiglio dell'Unione Europea 27 novembre 2000, n. 78, che pongono l'obiettivo di combattere ogni forma di discriminazione sia diretta che indiretta (tra cui quella basata sull'età), in quanto esclude una categoria di persone dalla possibilità di assumere incarichi nell'amministrazione per ragioni essenzialmente correlate all'età. Sicché, secondo il TAR Sardo la misura indicata dalla norma, risulterebbe inappropriata rispetto allo scopo di assicurare il fisiologico ricambio del personale e quindi inidonea a giustificare la discriminazione ai pensionati.

pongono l'obiettivo di combattere ogni forma di discriminazione sia diretta che indiretta



Con sentenza 2 aprile 2020, C-670-2018, la Sez. VIII della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha dato al quesito la seguente risposta: «La direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, e in particolare l'articolo 2, paragrafo 2, l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 6, paragrafo 1, della stessa, dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che vieta alle amministrazioni pubbliche di assegnare incarichi di studio e consulenza a persone collocate in quiescenza purché, da un lato, detta normativa persegua uno scopo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro e, dall'altro, i mezzi impiegati per conseguire tale obiettivo siano idonei e necessari. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga effettivamente nella fattispecie di cui al procedimento principale».

Come emerge, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità della disciplina nazionale a base dell'avviso di selezione impugnato, nella parte in cui esclude la partecipazione dei dipendenti pubblici in quiescenza, non ha dato una risposta di carattere assoluto, assegnando al giudice nazionale il compito di verificare, ai fini della legittimità comunitaria di tale disciplina, se tale disciplina persegua uno scopo legittimo.

Nel caso di specie, l'impugnato avviso di selezione prevede un compenso per l'espletamento dell'incarico (biennale) pari a euro "1.000 onnicomprensivo" all'anno, dunque un compenso di entità minima e, come implicitamente conferma la stessa dicitura "onnicomprendente" utilizzata nell'avviso, sostanzialmente assimilabile a un rimborso spese. Il Giudice Sardo, a seguito del pronunciamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la sentenza n. 00566/2020

l'impugnato avviso di selezione prevede un compenso per l'espletamento dell'incarico

<sup>3</sup> La presente direttiva mira a stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento.

## La pubblica amministrazione deve innovarsi. Lo Stato deve garantire, con ogni mezzo il ricambio generazionale

del 16 settembre 2020, osserva che l'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012, nel vietare in generale l'affidamento di incarichi di studio e consulenza a ex dipendenti pubblici in quiescenza, consente tale affidamento laddove l'incarico da affidare sia a titolo gratuito e nella parte finale della norma aggiunge che «*devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata*».

La norma, ordunque, consente l'affidamento degli incarichi di studio e consulenza a ex dipendenti pubblici in pensione nei casi di gratuità dell'incarico, compresi quelli in cui sia previsto soltanto un rimborso spese. Tale previsione finale deve essere interpretata in termini ragionevoli, così da garantirne la compatibilità con la Costituzione e con la richiamata disciplina di diritto comunitario, evitando di attribuirle una incompatibile con degli «*scopi e mezzo*

**l'affidamento degli incarichi di studio e consulenza a ex dipendenti pubblici in pensione**



*legittimi*», in linea con quanto suggerito dallo stesso giudice comunitario. Proprio in tale ottica il Collegio ritiene che «*la disciplina nazionale di riferimento, in particolare il citato art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012, una volta interpretata in termini coerenti con la disciplina comunitaria e costituzionale di riferimento, non vieti affatto l'attribuzione di incarichi di studio e consulenza a ex dipendenti pubblici in quiescenza qualora, come nel caso ora in esame, sia previsto un compenso di importo così esiguo da assumere -pur in mancanza di espressa denominazione in tal senso- natura sostanziale di rimborso spese, che come detto è certamente consentito dalla disciplina nazionale di riferimento.*»

In definitiva, con la predetta Sentenza n. 00566/2020, il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, accoglie il ricorso ed annulla l'avviso di selezione nella parte in cui -pur prevedendo un compenso così esiguo da assumere natura sostanziale di rimborso spese- non consente l'attribuzione dell'incarico a ex dipendenti pubblici in regime di quiescenza.

Per ultimo si aggiunge che con il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, concernente «*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*» all'art. 10 si dispone che fino al 31 dicembre 2026, le amministrazioni titolari di interventi previsti

**«Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)»**

## La pubblica amministrazione deve innovarsi. Lo Stato deve garantire, con ogni mezzo il ricambio generazionale

nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, ivi incluse le regioni e gli enti locali, in deroga al divieto di attribuire incarichi retribuiti a lavoratori collocati in quiescenza ai sensi dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, possono conferire ai soggetti collocati in quiescenza da almeno due anni incarichi ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001, nei limiti delle risorse finanziarie già destinate per tale finalità nei propri bilanci, sulla base della legislazione vigente, fuori dalle ipotesi di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 15 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.



Al predetto personale possono essere conferiti gli incarichi di cui all'articolo 31, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché, in presenza di particolari esigenze alle quali non è possibile far fronte con personale in servizio e per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di reclutamento del personale dipendente, l'incarico di responsabile unico del procedimento di cui comma 1 del medesimo articolo 31.

Il ricorso ai pensionati non deve fungere da cartina al tornasole di un segnale poco confortante nei giovani ad avvicinarsi all'impiego pubblico. Dai dati comunicati dal Ministro delle Infrastrutture, Enrico Giovannini, in audizione alla Commissione Trasporti della Camera si evidenzia il fallimento degli ultimi concorsi. Infatti, i giovani non sono più disposti a sportarsi da casa e recarsi altrove, soprattutto al nord, per intraprendere un nuovo impiego. Tra i motivi del gran rifiuto, le retribuzioni poco allettanti che non consentono di mantenere un livello di vita dignitoso. Il costo della vita a Milano in rapporto ad una città del sud, in particolare Napoli, rende difficoltoso per un giovane accettare un impiego pubblico. In Italia, infatti, a differenza di quello che accade ad esempio negli Stati Uniti, gli stipendi (del pubblico come del privato) non sono rapportati ai costi della vita della città in cui si lavora.

Lo Stato deve farsi carico di consentire che l'impiego pubblico sia reso possibile ed attraente in qualsiasi posto della Repubblica. Se vogliamo investire nel futuro non possiamo più permetterci, non solo che i nostri giovani abbandonano gli studi ma che si adattino in impieghi meno elevati e peggio retribuiti rispetto alle generazioni precedenti<sup>4</sup>, decidendo di rimanere nelle proprie città di origine. Il sistema Italia riparte, se si cura la povertà educativa che determina maggiori disuguaglianze. Se il capitale umano si indebolisce sarà più difficile consentire che l'intero Paese rinasca e risorga.

**particolari esigenze alle quali non è possibile far fronte con personale in servizio**

**l'impiego pubblico sia reso possibile ed attraente in qualsiasi posto della Repubblica.**

<sup>4</sup> Come segnala Andrea Gavosto della Fondazione Agnelli, non dobbiamo ripetere quello che accadde dopo la crisi finanziaria del 2008-2009 dalla quale, a differenza di altri Paesi, non ci eravamo mai ripresi prima della pandemia.