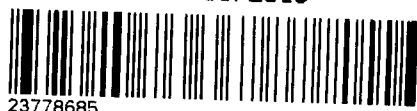




Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UOLP

Servizio per la gestione del personale pubblico

Presidenza del Consiglio dei Ministri
 DFP 0037697 P-4.17.1.7.5
 del 07/06/2019



23778685

Ministero dell'economia e delle finanze
 Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato
 Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e
 l'analisi dei costi del lavoro pubblico
 Ufficio XIII
rgs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it

Oggetto: conferimento di incarichi libero professionali a medici specialisti in quiescenza – nota della Regione Molise. Art. 5, comma 9, d.l. 95/2012

Ci si riferisce alla richiesta di parere del 13/05/2019, protocollo n. 107085, con la quale si chiedono chiarimenti in merito ad alcuni passaggi della circolare n. 6 del 2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione recante *“Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90”*.

In particolare, si rende noto che è stata posta all'attenzione di codesto Ministero una lettera del Commissario ad Acta della Regione Molise che, nell'ambito del piano di rientro delle spese sanitarie, ha individuato come possibile soluzione per far fronte alla carenza di personale medico specialista sul territorio della Regione la possibilità di attribuire incarichi libero-professionali a medici specialisti collocati a riposo.

Nella predetta nota, indirizzata al Direttore generale della A.S.ReM., si fa presente che l'Azienda sanitaria regionale, ha notevoli difficoltà nell'acquisizione di personale medico, con evidenti problemi di natura organizzativa con riferimento alla copertura dei turni e al mantenimento dei servizi secondo gli standard. Viene altresì fatto presente che l'entrata in vigore della l. n. 161 del 2014 in tema di contenimento dell'orario di lavoro, attraverso l'applicazione dell'istituto del *“riposo europeo”* in ambito sanitario, ha ulteriormente aggravato tale disfunzione organizzativa. Inoltre, viene esplicitato che una delle soluzioni ritenute possibili, anche da altre regioni, è quella di attribuire incarichi libero-professionali a soggetti in quiescenza per lo svolgimento di prestazioni mediche di diverse tipologie, tenuto conto della carenza di personale medico specialistico sul territorio.

Secondo la ricostruzione del Commissario, l'attribuzione di tali incarichi non incorrerebbe nel divieto di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012. Tale convinzione si baserebbe su un

IDS

Ude



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UOLP

Servizio per la gestione del personale pubblico

passaggio della circolare n. 6 del 2014 che al paragrafo 5, recante “*Incarichi consentiti*”, esplicita: “*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 (in questo senso la citata deliberazione della Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato). 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.*”.

Codesto Ministero, nell’esplicitare di aver dato disposizioni al Commissario di sospendere qualsiasi iniziativa, ritenendo necessario un approfondimento con lo scrivente Dipartimento, segnala altresì che sotto l’aspetto finanziario non si ravvisano profili di maggiore onerosità, in quanto si rimarrebbe comunque nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Viene in ultimo fatto presente che sembra che anche altre Regioni (in particolare Veneto e Piemonte) avrebbero assunto iniziative analoghe.

In linea generale, si deve premettere che esistono delle condizioni ordinamentali di carattere generale in materia di ricorso a tipologie di lavoro flessibile, nonché specifiche per il conferimento degli incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, siano essi in quiescenza o meno. In particolare, ci si riferisce agli articoli 36 e 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, che danno coordinate e vincoli per le amministrazioni pubbliche che intendano avvalersi di contratti di lavoro flessibili. Infatti, secondo quanto previsto dall’art. 36, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, il fabbisogno ordinario di personale, anche medico, deve essere coperto mediante assunzioni a tempo indeterminato. Come anche riportato nel comma 2 dello stesso art. 36, il ricorso a tipologie di lavoro flessibile (nella forma del contratto di lavoro a tempo determinato o delle collaborazioni anche di natura professionale) è consentito a fronte di **situazioni temporanee** (attività di durata limitata non rientranti nel fabbisogno ordinario) o **eccezionali** (ad esempio esigenze di carattere sostitutivo, situazione di emergenza nelle more dello svolgimento di procedure concorsuali). In sostanza, il ricorso a tipologie di lavoro flessibile per un fabbisogno ordinario, quale sembra essere quello rappresentato dalla Regione, potrebbe essere consentito a fronte di esigenze eccezionali e transitorie, che non possono avere carattere permanente e duraturo, altrimenti si incorrerebbe nella violazione della disciplina sopra richiamata. Ne deriva che occorre circoscrivere l’uso dello strumento contrattuale flessibile in un arco temporale ben individuato (tempi definiti di sostituzione di dipendente assente, tempi definiti di svolgimento del concorso, situazioni di emergenza volte a garantire i livelli essenziali di assistenza).

Si deve, inoltre, rammentare quanto previsto dall’art. 7 dello stesso d.lgs. n. 165, sia al comma 5-bis, che al comma 6, con riguardo alla responsabilità amministrativa in capo al

IDS

Ube



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UOLP

Servizio per la gestione del personale pubblico

dirigente qualora si ricorra a contratti di lavoro autonomo per lo svolgimento di funzioni ordinarie, ovvero nel caso di utilizzo dei soggetti incaricati come lavoratori subordinati.

Più specificamente il comma 5-bis del citato articolo 7 recita che *”E’ fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell’articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all’articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni.”*

Il divieto di cui al predetto articolo 7, comma 5-bis, pur applicandosi a decorrere dal 1° luglio 2019¹, rende ancora più chiari i pilastri ordinamentali in materia di ricorso ad incarichi di collaborazione.

Quanto sopra su un piano generale con riferimento, come detto, sia a soggetti non pensionati, sia a soggetti pensionati.

Ciò detto, nei casi in cui sia consentito, sotto l’aspetto ordinamentale sopra descritto, ricorrere a contratti di lavoro flessibile, occorre approfondire la fattispecie con riferimento specificatamente ai soggetti pensionati per i quali è previsto, ai sensi dell’articolo 5, comma 9 del d.l. 95/2012, un divieto assoluto di conferimento, salvo che gli incarichi non siano attribuiti a titolo gratuito. Tuttavia, secondo l’orientamento esplicitato con le due circolari a firma del Ministro per la semplificazione e della pubblica amministrazione, n. 6 del 2014 e n. 4 del 2015, occorrerebbe distinguere la provenienza di tali soggetti pensionati. Infatti, l’articolo 5, comma 9, del d.l. 95 del 2012 pone il divieto nei confronti **di lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza**. Con tale dizione, la Circolare ha inteso che il legislatore si riferisse a lavoratori che prima di essere in pensione avevano un rapporto di lavoro subordinato. Quindi, secondo le citate circolari, gli incarichi che siano conferiti a soggetti che erano liberi professionisti e che sono ad oggi in quiescenza potrebbero non rientrare nel divieto di cui al citato art. 5, comma 9 ed essere conferibili, nel rispetto del regime ordinamentale, anche dietro compenso.

A questo proposito, per completezza, rileva segnalare che la giurisprudenza non sempre ha confermato l’orientamento su esposto nell’interpretazione della dizione *“lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza”* come personale con rapporto di lavoro subordinato. Infatti, alcune sentenze della Corte dei Conti (Corte dei Conti Puglia, sez. contr., delib. 06/11/2014 n. 193; Corte dei Conti Piemonte, sez. contr., delib. 25/05/2018, n. 66) esplicitano in modo

¹ Articolo 22, comma 8, del d.lgs. 75/2017 il comma è stato modificato dall’art. 1, comma 1148, lett. h), L. 27 dicembre 2017, n. 205, a decorrere dal 1° gennaio 2018, e, successivamente, dall’art. 1, comma 1131, lett. f), L. 30 dicembre 2018, n. 145, a decorrere dal 1° gennaio 2019.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UOLP

Servizio per la gestione del personale pubblico

inequivocabile che il divieto riguarda tutti i soggetti in quiescenza ossia tutti lavoratori siano essi stati prima del collocamento a riposo dipendenti o autonomi. Viene altresì specificato che tale interpretazione è avvalorata dall'utilizzo da parte del legislatore della parola "lavoratori" e non già "dipendenti", intendendo quindi riferire il divieto a tutti appunto i lavoratori (dipendenti o autonomi) già collocati in quiescenza. Rileva in ultimo la Corte che il divieto tuttavia non è assoluto in quanto la norma consente l'attribuzione di incarichi a titolo gratuito.

In ultimo, con riferimento, in particolare, al passaggio menzionato della citata circolare n. 6 del 2014: "*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 (in questo senso la citata deliberazione della Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato). 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.*", questo non può che riferirsi ad incarichi professionali di tipo occasionale e quindi non a collaborazioni continuative, proprio in virtù dei principi generali precedentemente esposti in materia di fabbisogno ordinario delle pubbliche amministrazioni.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Maria Barilli

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Maria Barilli", written in a cursive style.