



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DFP 0034787 P-4.17.1.7.4

del 19/06/2014



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UORCC.PA

Servizio per l'organizzazione degli uffici ed i fabbisogni del personale delle pubbliche amministrazioni, la programmazione delle assunzioni, il reclutamento, la mobilità e la valutazione

Alla Provincia di Firenze

Presidenza

Palazzo Medici Riccardi

Via Camillo Cavour, 1

Firenze 055 27601

Alla Provincia di Bergamo

Settore risorse finanziarie e umane

Via T.Tasso, 8

24100 Bergamo

e, p.c.: Alla Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport

Via della Stamperia, 8

00187 Roma

Al 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

Via XX Settembre, 97

00187 Roma

Al Ministero dell'interno
Dipartimento degli affari interni e territoriali
Direzione centrale per gli uffici territoriali del Governo e
per le autonomie locali

Piazza del Viminale, 1

00184 Roma

Oggetto: Richieste di parere sulla scadenza dei contratti ed incarichi ex articoli 90 e 110 d.lgs. 267/2000 a seguito dell'entrata in vigore della legge 56/2014.

La Provincia di Firenze, con nota prot. n. 0211879/2014 del 20 maggio 2014, e la Provincia di Bergamo, con PEC del 28 maggio 2014, hanno chiesto il parere di questo Dipartimento in merito ai possibili atti da adottare in ordine ai rapporti di lavoro instaurati ai sensi degli articoli 90 e 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), in considerazione delle disposizioni introdotte dalla recente legge 7 aprile 2014, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UORCC.PA

Servizio per l'organizzazione degli uffici ed i fabbisogni del personale
delle pubbliche amministrazioni, la programmazione delle
assunzioni, il reclutamento, la mobilità e la valutazione

Richieste di parere sulla stessa questione sono pervenute, per le vie brevi, anche da parte di altre province.

Al fine di esprimere l'avviso di quest'Ufficio sull'argomento, si richiama il quadro normativo di riferimento.

Preliminarmente si ricorda il divieto per le province di assumere personale a tempo indeterminato in base all'articolo 16, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Tale divieto è stato confermato dall'articolo 4, comma 9, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Premesso ciò, la legge 56/2014, al comma 14, prevede che, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147¹, il presidente della provincia e la giunta provinciale, in carica alla data di entrata in vigore della stessa legge 56/2014, **restano in carica**, a titolo gratuito, fino al 31 dicembre 2014 per l'ordinaria amministrazione che deve svolgersi nei limiti di quanto disposto per la gestione provvisoria degli enti locali dall'articolo 163, comma 2², del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), e per gli atti urgenti e improrogabili; il presidente assume fino a tale data anche le funzioni del consiglio provinciale. Ove alla data di entrata in vigore della legge 56/2014 la provincia sia commissariata, il commissariamento è prorogato fino al 31 dicembre 2014. Alle funzioni della provincia si applicano le disposizioni di riordino di cui ai commi da 85 a 97 della predetta legge.

Il successivo comma 82 dell'articolo 1 della legge 56/2014 dispone, inoltre, che nel caso di cui al comma 79, lettera a)³, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il presidente della provincia in carica alla data di entrata in vigore della medesima legge 56/2014 ovvero, qualora la provincia sia commissariata, il commissario, assumendo anche le funzioni del consiglio provinciale, nonché la giunta provinciale, **restano in carica** a titolo gratuito per l'ordinaria amministrazione, comunque nei limiti di quanto disposto per la gestione provvisoria degli enti locali dall'articolo 163, comma 2, del testo unico, e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi da 58 a 65 e comunque non oltre il 31 dicembre 2014.

¹ L'articolo 1, comma 325, della legge 147/2013 prevede che "Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, relative al commissariamento delle amministrazioni provinciali si applicano ai casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengono in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014."

² L'articolo 163, comma 2, del TUEL prevede: "Ove non sia stato deliberato il bilancio di previsione, è consentita esclusivamente una gestione provvisoria, nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio approvato, ove esistenti. La gestione provvisoria è limitata all'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, al pagamento delle spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, ed, in generale, limitata alle sole operazioni necessarie per evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente."

³ La disposizione del comma 79, lettera a), prevede: "In sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione ai sensi dei commi da 67 a 78 del consiglio provinciale, presieduto dal presidente della provincia o dal commissario, è indetta:

a) entro il 30 settembre 2014 per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014;

b) successivamente a quanto previsto alla lettera a), entro trenta giorni dalla scadenza per fine del mandato ovvero dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali."



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UORCC.PA

Servizio per l'organizzazione degli uffici ed i fabbisogni del personale delle pubbliche amministrazioni, la programmazione delle assunzioni, il reclutamento, la mobilità e la valutazione

La normativa richiamata, nella sostanza, determina un regime speciale di *prorogatio* degli organi ivi contemplati con l'attribuzione agli stessi di poteri di minor intensità (ordinaria amministrazione, atti urgenti e improrogabili) ma comunque riconducibili per contenuti e finalità a quelli del vertice politico, fermi restando la scadenza e il venir meno del mandato elettivo. La natura politica delle funzioni e delle responsabilità, anche in regime di *prorogatio*, è confermata dall'esigenza del rispetto del principio di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ripreso anche dalla disciplina dell'articolo 107 del TUEL.

L'aspetto da verificare è come si collochino i rapporti di lavoro di cui agli articoli 90 e 110 del TUEL rispetto alla disciplina introdotta dalla legge 56/2014 e, più in particolare, in riferimento alla figura dell'organo di direzione politica, atteso che le sorti dei predetti rapporti di lavoro sono collegate alla data di scadenza del mandato della figura politica.

Infatti:

- **l'articolo 90 (Uffici di supporto agli organi di direzione politica) del d.lgs. 267/2000**, al comma 1, prevede che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni⁴;

- **l'articolo 110 (Incarichi a contratto) del d.lgs. 267/2000**, nel disciplinare gli incarichi a contratto, al comma 3, dispone che i contratti di cui ai precedenti commi non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica.

I contratti e gli incarichi in esame possono essere assimilati tra loro solo sotto l'aspetto della dipendenza della durata dal mandato dell'organo di direzione politica; dal punto di vista della finalità e delle funzioni svolte dai soggetti individuati sussistono invece differenze che appare utile rilevare.

Come chiarito dalla Corte dei conti⁵, *"Occorre (...) evidenziare che l'inquadramento con contratto dirigenziale, ex art. 110 TUEL, del (...) personale di staff contrasta con la configurazione*

⁴ Si parla di contratti di lavoro subordinato anche rispetto all'articolo 90 del d.lgs. 267/2000 in considerazione della giurisprudenza. La deliberazione n. 312/2013/SRCPIE/PAR della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, richiama *"l'orientamento giurisprudenziale (Sez. Contr. Lombardia, delibera n. 1118/2009), secondo il quale "l'assunzione dei collaboratori esterni da assegnare agli uffici c.d. di staff degli EE.LL. debba avvenire con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e conseguente applicazione del contratto nazionale di lavoro del personale degli enti locali", escludendo che "si possa far luogo all'assunzione mediante contratti di lavoro autonomo, nel chiaro intento di evitare che la disciplina giuridico-economica del rapporto sia dettata in contrasto con le previsioni del CCNL, per quel che riguarda, principalmente, l'entità della retribuzione"* (Sez. Giur. Puglia, n. 241/07), anche perché il personale degli uffici di staff rientrerebbe nell'ambito della dotazione organica dell'ente, con la conseguenza che l'unico rapporto configurabile sarebbe solo quello di lavoro subordinato (Sez. Giur. Toscana, n. 622/04 cit.)."

⁵ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 312/2013/SRCPIE/PAR.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UORCC.PA

Servizio per l'organizzazione degli uffici ed i fabbisogni del personale delle pubbliche amministrazioni, la programmazione delle assunzioni, il reclutamento, la mobilità e la valutazione

degli uffici istituiti ai sensi dell'art. 90 TUEL. Questi ultimi, infatti, possono svolgere esclusivamente **funzioni di supporto all'attività di indirizzo e di controllo, alle dirette dipendenze dell'Organo politico**, al fine di evitare qualunque sovrapposizione con le **funzioni gestionali ed istituzionali**, che devono invece dipendere dal **vertice della struttura organizzativa** dell'Ente (Sez. Contr. Lombardia, parere n. 43/2007). In altri termini, difettano nel personale in staff all'Organo politico i requisiti propri dell'attività gestionale, intestati dalla legge ai dirigenti dell'ente locale, così come espressamente declinati nell'art. 107 del TUEL (Funzioni e responsabilità della dirigenza), ed in particolare la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, attribuita mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, e tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli Organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, nonché tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo politico. Il principio sopra esposto è stato chiaramente sintetizzato 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".

"Ancora di recente, la giurisprudenza (Sez. Giur. Puglia, sent. n. 208/2013) ha ribadito che la previsione dell'art. 90 del TUEL «costituisce un portato del principio di separazione tra politica e amministrazione, rispondendo alla finalità di assicurare agli Organi titolari della specifica funzione di "direzione politica" di potersi avvalere di uffici posti alle proprie dirette dipendenze sotto il profilo funzionale e, per tale via, di poter disporre, al fine di supportare il concreto "esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo" di loro esclusiva spettanza, di personale diretto in prima persona, senza il tramite dell'apparato gerarchico amministrativo, che ad essi direttamente risponda nell'ambito di un rapporto instaurato in base all'intuitu personae⁶."

Chiarita la diversa natura dei contratti si evidenzia che il regime di *prorogatio* degli organi politici, che ha come causa il venir meno del mandato elettivo dell'organo, determina, in assenza di diverse disposizioni, la cessazione tanto dei contratti ex articolo 90 quanto di quelli ex articolo 110 del TUEL.

Ciò detto, rispetto alle scelte, comunque rimesse alla discrezionalità dell'ente, in materia di incarichi dirigenziali ex articolo 110, può essere utile richiamare la disciplina speciale dell'articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, secondo cui, tra l'altro, nelle more del completamento del processo di riforma delle province, nel rispetto del patto di stabilità interno e della vigente normativa di contenimento della spesa di personale, **sono fatti salvi fino al 30 giugno 2014, salva proroga motivata**, gli incarichi dirigenziali conferiti dalle province stesse ai sensi del comma 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, già in atto alla data di entrata in vigore del medesimo decreto, tenuto conto del loro fabbisogno e dell'esigenza di

⁶ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 155/2014/par.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UORCC.PA

Servizio per l'organizzazione degli uffici ed i fabbisogni del personale delle pubbliche amministrazioni, la programmazione delle assunzioni, il reclutamento, la mobilità e la valutazione

assicurare la prestazione dei servizi essenziali. Il differimento della data di scadenza del contratto non costituisce nuovo incarico, ma solo prosecuzione dell'efficacia del contratto vigente.

Come chiarito nella circolare n. 5 del 2013 del 21 novembre 20137 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, registrata alla Corte dei Conti il 4 dicembre 2013, Reg. n. 9 Fog. n. 175, si evidenzia un effetto, fino al 30 giugno 2014, di proroga *ex lege* (senza necessità di adottare atti positivi) dei contratti in atto alla data di entrata in vigore del decreto-legge, salvo che la provincia non disponga diversamente (con atti espliciti negativi) laddove non ricorrano le condizioni ed i presupposti finanziari previsti dal comma 8-bis. Oltre il 30 giugno 2014 una nuova proroga è consentita con adozione di esposto atto motivato da parte della provincia, purché ricorrano i presupposti sopraindicati (fabbisogno ed esigenza di assicurare la prestazione dei servizi essenziali) e tenuto conto che *"Il differimento della data di scadenza del contratto non costituisce nuovo incarico, ma solo prosecuzione dell'efficacia del contratto vigente"*.

La lettura da dare alla normativa si ritiene sia da intendere nel senso che la proroga di che trattasi deve essere coerente con la disciplina e gli obblighi dell'amministrazione di rispetto del patto di stabilità interno, nel senso che la prosecuzione degli incarichi dirigenziali non è consentita in deroga alla predetta disciplina.

Resta fermo che la proroga degli incarichi dirigenziali debba avvenire nel rispetto dell'articolo 19, comma 6-*quater*, del d.lgs. 165/2001.

Si evidenzia che la disposizione trova applicazione in riferimento agli incarichi dirigenziali conferiti in base al **comma 1 dell'articolo 110** del d.lgs. 267/2000 e non anche a quelli attribuiti ai sensi del comma 2 della medesima previsione normativa.

L'articolo 2, comma 8-bis, del d.l. 101/2013, infatti, si riferisce agli *"incarichi dirigenziali conferiti dalle province stesse ai sensi del comma 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, già in atto alla data di entrata in vigore del (...) decreto"* ossia agli incarichi dirigenziali attribuiti dentro la dotazione organica come gli incarichi di cui al comma 1 dell'articolo 110 del d.lgs. 267/2000, mentre il comma 2 della disposizione disciplina gli incarichi dirigenziali fuori dotazione organica. Questi ultimi, pertanto, cessano data l'assenza di una norma di salvaguardia.

Ciò evidenziato rispetto agli incarichi dirigenziali, per quanto concerne i contratti stipulati ai sensi dell'articolo 90 del d.lgs. 267/2000 si è già detto che il mandato elettivo degli organi di direzione politica risulta esaurito e che la citata legge 56/2014 prevede un regime di *prorogatio*.

In base all'articolo 90 del d.lgs. 267/2000 si determina, pertanto, la condizione per la scadenza dei rapporti di lavoro del personale assegnato agli uffici di supporto agli organi di direzione politica, in assenza di una previsione normativa di carattere speciale che disponga diversamente.

⁷ Recante *"Indirizzi volti a favorire il superamento del precariato. Reclutamento speciale per il personale in possesso dei requisiti normativi. Proroghe dei contratti. Articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, recante "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni" e articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UORCC.PA

Servizio per l'organizzazione degli uffici ed i fabbisogni del personale delle pubbliche amministrazioni, la programmazione delle assunzioni, il reclutamento, la mobilità e la valutazione

Va pur detto tuttavia che, a fronte del regime di *prorogatio*, l'organo di direzione politica resta in carica come organo depotenziato ma pur sempre in qualità di vertice politico con conseguente possibilità per le amministrazioni interessate di costituire uffici di supporto.

Dunque, rimane nella discrezionalità delle amministrazioni provinciali valutare di costituire uffici di diretta collaborazione con la finalità di supportare gli organi di direzione politica, tenendo conto del regime di *prorogatio* dei medesimi organi e considerando tuttavia che, alla luce dell'articolo 1, comma 14, della citata legge 56/2014, i poteri e lo spazio di attività degli stessi risultano compressi.

Secondo il dettato normativo, infatti, gli organi di direzione politica, come sopra indicati, restano in carica per:

- l'ordinaria amministrazione, comunque nei limiti di quanto disposto per la gestione provvisoria degli enti locali dall'articolo 163, comma 2, del testo unico;
- gli atti urgenti e improrogabili⁸.

La riduzione dei poteri e della funzionalità degli organi di direzione politica presumibilmente impatta sull'esigenza di supporto e sulla costituzione degli uffici di diretta collaborazione con la conseguenza che, anche a garanzia del generale principio di contenimento della spesa pubblica, le amministrazioni sono chiamate a rivedere la composizione dei predetti uffici e soprattutto a ridurre il numero dei contratti da stipulare.

Per completezza, sotto l'aspetto finanziario, si ricorda che l'articolo 1, commi 14 e 82, della citata legge 56/2014 prevede che gli organi di direzione politica indicati svolgano l'attività ordinaria nei limiti di quanto disposto per la gestione provvisoria degli enti locali dall'articolo 163, comma 2, del d.lgs. 267/2000.

Restano fermi i vincoli e i limiti in materia di spesa di personale e il limite di spesa per i contratti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, per i contratti ai sensi dell'articolo 90 del d.lgs. 267/2000⁹.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Maria Barilà
Mario Barilà

⁸ Lo stesso dicasi per l'articolo 1, comma 82, della stessa legge 56/2014.

⁹ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 312/2013/SRCPIE/PAR.