



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

II Collegio

composto dai seguenti magistrati:

CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti, con funzioni di Presidente,

CONSIGLIERE: dott. Giovanni Bellarosa,

REFENDARIO: dott.ssa Benedetta Cossu, relatore.

**Deliberazione del 30 giugno 2010. Motivato avviso avente ad
oggetto la possibilità di destinare la percentuale pari al 50%
delle economie derivanti dalla trasformazione dei rapporti di
lavoro da tempo pieno a tempo parziale al Fondo per le risorse
decentrate per il personale degli enti locali della Regione Friuli
Venezia Giulia.**

* * * * *

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e
successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione
Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante
"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei

conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 9 del 4 giugno 2009 della Sezione delle Autonomie recante "Modifiche ed integrazione degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione 19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2 del 9 febbraio 2010

relativa alla composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso avanzata dal Sindaco del Comune di Palmanova, con nota n. 8737 del 17 maggio 2010, acquisita il 19 maggio 2010 al n. 1978 del protocollo della Sezione avente ad oggetto la possibilità di destinare la percentuale del 50% delle economie derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale al Fondo per le risorse decentrate per il personale degli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 19 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta di motivato avviso formulata dal Comune di Palmanova, la questione è stata deferita all'attuale II Collegio ed è stato individuato l'avv. Benedetta Cossu quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza n. 22 con la quale è stato convocato il II° Collegio per il giorno 30 giugno 2010 alle ore 11.00 presso la sede della Sezione per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

CONSIDERATO che, nelle ipotesi di assenza o impedimento del Presidente, le relative funzioni sono attribuite al Consigliere anziano avv. Fabrizio Picotti;

UDITO nella Camera di consiglio del 30 giugno 2010 il relatore dott.ssa Benedetta Cossu;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Palmanova ha rivolto alla Sezione una richiesta di motivato avviso ex art. 33, comma 4, D.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 volta a conoscere se, a seguito delle novità introdotte dall'articolo 73, comma 2, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133, è venuta meno la possibilità di destinare una percentuale dei risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale al Fondo per le risorse decentrate del personale degli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia.

La formulazione di tale richiesta deriva dalla circostanza che, sebbene l'articolo 73, comma 2, d.l. cit., nel modificare l'articolo 1, comma 59, l. 23 dicembre 1996, n. 662, abbia eliminato la destinazione della quota pari al 20% delle economie da part-time al miglioramento della produttività individuale e collettiva, elevando al contempo la percentuale (70%) da destinare all'incentivo della mobilità del personale, sarebbe tuttora in vigore per gli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia l'art. 4, comma 6, CCRL 25.7.2001 che prevede la destinazione del 50% delle predette economie "all'incentivazione del personale in servizio".

Il Comune richiedente precisa, infine, che l'articolo 73 d.l. cit. non prevede espressamente che le sue disposizioni costituiscono norme non derogabili da parte dei contratti collettivi, e che la predetta questione interpretativa non è stata risolta neanche a seguito delle richieste di parere rivolte da parte di altri enti locali all'A.RE.RAN ed alla Regione.

Pertanto, permanendo il dubbio interpretativo, si è resa necessaria la formulazione di una richiesta di motivato avviso alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte a questa Sezione regionale di controllo trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 d. lgs. 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Preliminarmente all'esame del merito, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, verificano l'ammissibilità delle richieste di motivato avviso sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva si osserva che, questa Sezione in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004, ai fini dell'individuazione dei soggetti legittimati a rivolgere istanze di motivato avviso, ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva espletabile dalla Sezione del Friuli Venezia Giulia è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125 che individua le amministrazioni

nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione. Tali amministrazioni, per espressa disposizione legislativa, sono costituite dalla regione e dai suoi enti strumentali, dagli enti locali territoriali e loro enti strumentali, dalle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione al profilo dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso deve essere individuato nell'organo di vertice dell'ente che, per il Comune, ai sensi dell'articolo 50, II Comma, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è il Sindaco; la richiesta di parere in esame è, sotto tale profilo ammissibile, in quanto sottoscritta da costui.

Quanto all'ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, circoscrive i pareri che questa Sezione regionale di controllo può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione Regionale per il Friuli Venezia Giulia, nella delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, che è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez. Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso, ha precisato che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la*

regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo".

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva delle richieste di motivato avviso costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e di carattere e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o se esistente, agli uffici di controllo interno.

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di motivato avviso formulata dal Comune di Palmanova rientri nell'ambito della contabilità pubblica nei limiti in cui la Sezione è chiamata ad interpretare una disposizione di legge (articolo 73, comma 2, d.l. 112/2008 conv.in l. 133/2008) ed, in particolare, al suo rapporto con una previgente disposizione di fonte contrattuale (art. 4, comma 6, CCRL 25.07.2001). Si tratta, in altri termini, di una questione strettamente correlata con le problematiche afferenti la gestione di bilancio dell'ente, in particolare del Fondo per le risorse decentrate, le cui risorse trovano la loro allocazione nelle poste del bilancio dell'ente

e sono destinate alla remunerazione della parte accessoria (cd. salario accessorio) del trattamento economico fondamentale del personale dipendente.

La richiesta di parere attiene a questioni di carattere ed interesse generale esclusivamente in ambito regionale considerato che la questione interpretativa riguarda gli enti facenti parte del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale della Regione Friuli Venezia Giulia; non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

Sussiste, infine il requisito della "non pendenza di richiesta di analogo parere rivolta ad altra autorità o organismo pubblico" in quanto la richiesta di parere (avente il medesimo oggetto di quella rivolta a questa Sezione regionale) è stata presentata all'Areran ed alla Regione non da parte del Comune di Palmanova ma da parte di altri enti locali della Regione.

La richiesta di parere è pertanto ammissibile e può essere esaminata

Nel Merito

1. Il quesito posto alla Sezione dal Sindaco del Comune di Palmanova ha ad oggetto la possibilità per gli enti locali del Friuli Venezia Giulia - che, insieme alla Regione, fanno parte del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale- di continuare a destinare il 50% delle economie derivanti dalla trasformazione dei

rapporti di lavoro dei dipendenti degli enti locali da tempo pieno a tempo parziale "all'incentivazione del personale in servizio".

Tale possibilità è tutt'oggi prevista in ambito regionale dall'articolo 4, comma 6, CCRL 1998-2001 e ripresa dall'articolo 20, lett. e), CCRL 1.8.2002 che inserisce la predetta voce nella parte variabile delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (cd. risorse decentrate).

2. L'articolo 1, commi 57-59, legge 23.12.1996, n. 662, nella sua formulazione originaria, oltre ad estendere al rapporto di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni la forma del rapporto di lavoro a tempo parziale (comma 57), a disciplinarne le modalità di trasformazione da tempo pieno a tempo parziale (comma 58), dettava una specifica disciplina in tema di destinazione dei risparmi di spesa conseguenti alla predetta trasformazione (comma 59).

In relazione a tale ultimo profilo era stabilito che il 30% dei predetti risparmi costituiva economia di bilancio; il 50% poteva essere destinato per incentivare la mobilità del personale e, in caso di inutile esperimento delle procedure di mobilità, per nuove assunzioni; il restante 20% era, infine, destinato, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dalla contrattazione decentrata, al miglioramento della produttività individuale e collettiva.

L'applicabilità delle disposizioni contenute nei commi 58 (modalità di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale) e 59 (destinazione dei relativi risparmi di spesa) è stata poi estesa al personale dipendente delle regioni e degli enti locali

“finchè non diversamente disposto da ciascun ente con proprio atto normativo” (articolo 1, comma 27, l. 27.12.1997, n. 449).

In tale contesto è intervenuto l'articolo 73, comma 2, d.l. 25.6.2008, n. 112 convertito nella legge 6.8.2008, n. 133.

Tale disposizione, per un verso, ha confermato che il 30% dei risparmi di spesa derivanti dalle citate trasformazioni costituisce economia di bilancio, per l'altro, ha elevato al 70% la percentuale da destinare ad incentivare la mobilità del personale *“esclusivamente per le amministrazioni che dimostrino di aver attivato piani di mobilità e di riallocazione mediante trasferimento del personale da una sede all'altra dell'amministrazione stessa”*; è stata invece soppressa la destinazione del 20% dei risparmi di spesa al miglioramento della produttività individuale e collettiva.

3. La Sezione ritiene che la soluzione del quesito in esame non possa prescindere dalla disamina del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regione Friuli Venezia Giulia in tema di rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali, nonché dai rapporti che intercorrono tra *“fonte legislativa”* e *“fonte contrattuale”* nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

3.1. In relazione al primo profilo, è utile ricordare che l'articolo 4, n. 1 *bis*), dello Statuto speciale approvato con l. cost. 31.1.1963, n. 1, attribuisce la disciplina in tema di *“ordinamento degli enti locali”* alla potestà legislativa primaria del legislatore regionale.

Successivamente, l'articolo 15 d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, recante *“Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione*

Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", ha stabilito che spetta alla Regione disciplinare l'ordinamento del personale dei Comuni, delle Province e degli altri enti locali. Ed inoltre, l'articolo 18, comma 1, del medesimo d.lgs., nel dettare le disposizioni transitorie e finali, ha stabilito che *"Fino alla data di entrata in vigore delle nuove leggi regionali disciplinanti la materia oggetto del presente decreto, continua ad applicarsi la normativa statale e regionale vigente"*.

Da tali previsioni normative deriva, pertanto, che non essendo stata emanata sino ad oggi una legge di carattere generale in tema di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, si deve ritenere applicabile la vigente normativa statale, costituita, nella materia *de qua*, dal d.lgs. n. 165 del 2001 recante *"Norme generali sull'ordinamento del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"* e sue successive modificazioni.

3.2. In relazione alle fonti di disciplina del rapporto di lavoro pubblico, l'articolo 2, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 annovera sia le "fonti legislative", sia quelle "contrattuali".

Tra le prime sono ricomprese:

- a) le disposizioni del libro V, titolo II, capo I del codice civile;
- b) le altre leggi sui rapporti di lavoro subordinato vigenti per il settore privato;
- c) le disposizioni contenute nel medesimo d.lgs. n. 165/2001¹;

¹Tutte le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 165/2001, a seguito delle modifiche apportate dall'articolo 1, comma 1, l. 4.3. 2009, n. 15 e dall'articolo 33, comma 1, lett. a), d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, *"costituiscono disposizioni a carattere imperativo"*, la cui violazione da parte di disposizioni contenute in fonti contrattuali determina la nullità parziale *ex art. 1419, II co, c.c.* e la sostituzione automatica *ex art. 1339 c.c.* (art. 2, comma 3 bis, d.lgs. n. 165/2001).

d) le eventuali disposizioni di legge, di regolamento o statuto, che introducano specifiche discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi.

Tra le fonti contrattuali sono da ricomprendere i contratti collettivi di primo (nazionali o regionali) e secondo livello (integrativi), nonché il contratto individuale di lavoro.

Con particolare riferimento alla categoria di fonte legislativa sub d), l'articolo 2, comma 2, secondo periodo, d.lgs. cit., si occupa di risolvere la questione se un accordo o contratto collettivo successivo possa derogare a disposizioni di legge, regolamento o statuto che introducano una specifica disciplina in tema di rapporto di lavoro per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Nell'originaria formulazione della norma (nel senso di antecedente alle modifiche apportate dalla legge 4.3.2009, n. 15- cd. Legge Brunetta) la regola era quella della derogabilità, a meno che la legge non prevedesse diversamente. Tale regola si applica tuttora alle leggi entrate in vigore prima delle modifiche apportate dalla legge Brunetta. In tal senso, l'articolo 1, comma 2, l. 15/2009 prevede che *"l'articolo 2, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal comma 1 del presente articolo, si applica alle disposizioni emanate o adottate successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge"*.

Nella nuova formulazione della norma (che, giova ribadire, si applica a tutte le leggi entrate in vigore dopo l'entrata in vigore della

legge n. 15/2009) la regola è diventata quella dell'inderogabilità delle disposizioni di legge, regolamento o statuto da parte di successivi accordi o contratti collettivi.

4. Ai fini della soluzione del quesito in esame la Sezione osserva però che il comma 59 dell'articolo 1 l. 662/1996, come modificato dall'articolo 73, comma 2, d.l. n. 112/2008 - diversamente da quanto previsto nei commi 57 e 58 del medesimo articolo - non può essere fatto rientrare in nessuna delle categorie di fonti legislative previste dall'articolo 2, comma 2, d.lgs n. 165 del 2001 in quanto non introduce una specifica disciplina in tema di rapporto di lavoro a tempo parziale nell'ambito del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione ma si limita ad imporre al datore di lavoro pubblico una nuova e diversa (rispetto al passato) destinazione delle risorse derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale.

Ne deriva, pertanto, che il rapporto tra la novella apportata dall'articolo 73, comma 2, d.l.n. 112/2008 e la previgente disposizione di fonte contrattuale (articolo 4, comma 6, CCRL 25.7.2001) deve essere risolto secondo il principio della successione delle leggi nel tempo.

Da ciò consegue, quindi, che, a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'articolo 73, co. 2, d.l. cit. (25 giugno 2008), è cessata, anche nell'ambito del comparto unico regionale, la destinazione dei risparmi di spesa derivanti dalle economie da part-time

all'incentivazione del personale in servizio, potendo tali risparmi essere destinati unicamente alla mobilità del personale.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Palmanova, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 30 giugno 2010.

Il Relatore

f.to Benedetta Cossu

Il Consigliere anziano

con funzioni di Presidente

f.to Fabrizio Picotti

Depositata in Segreteria in data 16 luglio 2010.

Per Il dirigente

f.to dott. Andrea Gabrielli