



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Delibera n. 118/2021/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.ssa	Rosita LIUZZO	Referendario relatore

nella camera di consiglio del 30 settembre 2021, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 7 aprile 2014, n. 56, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni;

VISTO l'art. 85, comma 3, lettera e), del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei

magistrati partecipanti da remoto e che dispone che il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge;

VISTO il comma 8 bis del citato art. 85, come modificato dall'art. 26 ter del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni nella Legge 13 ottobre 2020, n. 126, recante la possibilità di svolgere le udienze, le camere di consiglio e le adunanze della Corte dei conti, mediante collegamento da remoto, secondo le modalità tecniche definite dal citato articolo fino al termine dell'emergenza epidemiologica in corso;

VISTO l'art. 26 ter del decreto legge 14 agosto 2020 n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, che ha esteso fino al termine dello stato di emergenza da Covid-19 l'operatività delle previsioni dei commi 2, 5, 6 e 8 bis del citato art. 85 del decreto legge n. 18 del 2020;

VISTO l'art. 26 del Decreto Legge 28 ottobre 2020, n. 137, relativo alle misure urgenti per lo svolgimento delle adunanze e delle udienze del giudice contabile durante l'ulteriore periodo di proroga dello stato di emergenza epidemiologica;

VISTO l'art. 1 del decreto legge 14 gennaio 2021, n. 2 con cui è stato prorogato al 30 aprile 2021 lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

VISTO l'art. 11 del decreto legge 22 aprile 2021 n. 52 con cui è stato prorogato al 31 luglio 2021 lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

VISTO l'art. 1 del decreto legge 23 luglio 2021 n. 105 con cui è stato prorogato al 31 dicembre 2021 lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

VISTO che il Presidente della Corte dei conti con decreto del 27 ottobre 2020, in considerazione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha ritenuto necessario mantenere le regole tecniche e operative in vigore in materia di svolgimento delle adunanze e camere di consiglio mediante collegamento in remoto fino al termine dello stato di emergenza;

VISTI i decreti 25 marzo 2020 n. 2, 15 aprile 2020 n. 3, 4 maggio 2020 n. 4, 16 giugno 2020 n. 5, e 30 ottobre 2020 n. 6, con cui il Presidente della Sezione ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione nel rispetto delle "nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile" previste dall'art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in Legge n. 27 del 24 aprile 2020, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle Camere di consiglio in remoto, utilizzando i programmi informatici per la videoconferenza;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9/AUT/2009;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 19 febbraio 2014;

VISTA la richiesta di parere proveniente dal Presidente della Provincia di Cuneo, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Referendario Dott.ssa Rosita Liuzzo;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Presidente della Provincia di Cuneo ha formulato una richiesta di parere, ponendo testualmente il seguente quesito:

"Premesso quanto sopra, si chiede a codesta Corte di pronunciarsi in merito ai seguenti quesiti:

1. "La spesa di personale della Provincia, ai fini della determinazione del rapporto tra questa e le entrate correnti relative ai titoli I, II e III, del Bilancio, ex art. 1, comma 845, L. n. 205/2017 citata, può essere ridotta in misura corrispondente al costo del personale che svolge funzioni di vigilanza, annualmente rimborsato dalla Regione Piemonte ex art. 10, comma 5, L.R. n. 23/2015, in quanto assegnato a funzioni non fondamentali e in regime di avvalimento presso la stessa Regione (riducendo, in analogia, anche le entrate dell'Ente nella stessa misura della posta contabile oggetto di rimborso)? "

2. "In virtù di questa ipotetica "neutralità finanziaria", è facoltà della Provincia provvedere all'avvio di procedure di assunzione al fine di sopperire alle carenze di organico del personale addetto alla vigilanza, mediante quantomeno sostituzione dei dipendenti nel frattempo cessati dal servizio, previa assunzione di impegno da parte della Regione Piemonte al trasferimento delle risorse necessarie e nei limiti dello stesso, onde garantire un livello congruo di funzionalità dei relativi servizi?"

AMMISSIBILITÀ

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ha previsto che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Successivamente, con atto del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della suddetta attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

In via preliminare occorre, pertanto, valutare l'ammissibilità dell'istanza, presentata dalla Provincia di Cuneo, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere è ammissibile, poiché proviene dal Presidente della Provincia di Cuneo che, essendo rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art.1, comma 8, della legge n. 56 del 2014, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; la stessa, inoltre, risulta inviata tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, prioritariamente, occorre sottolineare come l'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sia subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della "contabilità pubblica", nonché alla sussistenza nell'istanza di parere delle condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale della Sezione delle Autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009) e delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10).

Con riferimento alla materia della contabilità pubblica, la Sezione delle Autonomie ha chiarito come la stessa possa assumere un "ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006).

Sul significato da attribuire alla materia della contabilità pubblica, successivamente, sono intervenute anche le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con una pronuncia adottata in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78/2009, convertito con modificazioni con legge n. 109/2009. Le stesse hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del

bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010; cfr. anche deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG secondo cui: *"Anche le Sezioni Riunite della Corte (deliberazione n. 54/2010), pronunciandosi ex art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, con riferimento ad altre fattispecie, hanno condiviso la prospettazione della Sezione delle autonomie. In quella sede è stato altresì precisato che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica". Solo in questa particolare evenienza, dunque, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica"*).

Sempre con riferimento all'ammissibilità oggettiva del parere, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5 del 17/02/2006).

Il limite della funzione consultiva, come sopra precisato, comporta l'esclusione di qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, al fine di non trasformare la suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (cfr. atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9). Per questa ragione, la funzione consultiva può riguardare le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, e, inoltre, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con

successive pronunce giurisdizionali. É da escludere, inoltre, qualsiasi interferenza, ancorché potenziale, con le altre funzioni intestate a questa Sezione regionale di controllo.

Per quanto sopra esposto, la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Cuneo si configura sotto il profilo oggettivo ammissibile in quanto relativa all'interpretazione di disposizioni concernenti la spesa del personale e i limiti alle assunzioni, riconducibili alla materia della "contabilità pubblica" da intendersi in senso dinamico, trattandosi di una tematica che rientra nell'ambito di quelle "ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla «contabilità pubblica»" che "in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri" possono ritenersi "ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

MERITO

Il parere, oggetto della presente disamina, riguarda la possibilità di non considerare la spesa di personale coperta da appositi finanziamenti (nel caso di specie di provenienza regionale) nell'ambito del calcolo riguardante la determinazione del rapporto tra la spesa di personale e le entrate correnti relative ai titoli I, II e III, del bilancio, ai sensi dell'art. 1, comma 845, L. n. 205/2017. In particolare, la questione attiene al costo del personale che svolge funzioni di vigilanza, annualmente rimborsato dalla Regione Piemonte ex art. 10, comma 5, L.R. n. 23/2015 in quanto assegnato a funzioni non fondamentali e in regime di avvalimento.

Il quesito formulato necessita una preliminare analisi dell'evoluzione della normativa concernente il regime giuridico delle province, con particolare riferimento ai limiti assunzionali.

Punto di partenza della suddetta disamina è la **legge 7 aprile 2014 n. 56**, la quale ha disegnato il nuovo assetto delle province sia con riferimento all'elezione degli organi di governo sia in merito alla definizione delle funzioni fondamentali ad esse attribuite. In relazione a quest'ultimo aspetto va evidenziata la distinzione tra funzioni fondamentali, ossia quelle demandate alle province dalla stessa legge n. 56, e funzioni non fondamentali, ossia quelle eventualmente riattribuite alle province all'esito dell'attuazione del processo riformatore. Le funzioni fondamentali sono disciplinate dall'art. 1 commi 85 e 86; le altre funzioni non fondamentali, già esercitate dalle province, hanno costituito oggetto di un riordino complessivo mediante accordo in sede di Conferenza unificata e con specifico intervento dello Stato e delle Regioni al fine di individuare in modo puntuale tali funzioni e stabilire le relative competenze sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;

adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione (come stabilito dal comma 89 dell'art.1).

La Regione Piemonte è intervenuta con **la legge n. 23 del 2015**, rubricata "*Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*".

Per quanto rileva ai nostri fini, va evidenziato che la suddetta legge, intervenuta allo scopo di dettare disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative conferite dalla Regione alle province, distingue tra funzioni delle province (art. 2) e funzioni riallocate in capo alla Regione (art. 8).

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, è previsto che "*sono confermate in capo alle province tutte le funzioni amministrative loro conferite a qualsiasi titolo con legge regionale vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, in quanto coerenti con la natura di enti con funzioni di area vasta o riconducibili alle funzioni fondamentali, fatta eccezione per le funzioni espressamente oggetto di diversa allocazione con la presente legge*".

Secondo quanto previsto dall'art. 8, comma 1 "*sono riallocate in capo alla Regione le funzioni già esercitate dalle province e dalla Città metropolitana prima dell'entrata in vigore della presente legge limitatamente alle materie ed alle norme richiamate nell'allegato A e fatte salve le funzioni delegate di cui all'articolo 5, comma 3, lettera a)*".

Inoltre, in relazione al riordino in argomento, l'art. 12 regola il trasferimento del personale nei ruoli regionali, disponendo, con particolare riferimento alle funzioni conferite alle province di cui all'art. 2, che: "*al personale dirigente e delle categorie delle province e della Città metropolitana trasferito alla Regione per lo svolgimento delle funzioni di cui agli articoli 2, 5, 8, 9 e all'articolo 10, comma 3, si applica il trattamento economico e giuridico stabilito dall' articolo 1, comma 96, lettera a) della l. 56/2014 , con riferimento per il trattamento accessorio a quello stabilito dai rispettivi contratti decentrati vigenti alla data di entrata in vigore della legge medesima*" (comma 1); e, altresì, prevedendo per lo stesso personale una ipotesi di distacco, nella parte in cui si dispone che: "*il personale delle province e della Città metropolitana che svolge le funzioni confermate, attribuite o delegate a questi enti ai sensi degli articoli 2, 5, 9 e dell'articolo 10, comma 3, con effetto dalla data stabilita ai sensi dell'articolo 11 viene distaccato per lo svolgimento delle stesse, previa sottoscrizione di apposite convenzioni per la gestione del rapporto di lavoro e previo confronto con le organizzazioni sindacali*" (comma 4).

Infine, in merito al trasferimento delle risorse l'art. 10 ha previsto che: il trasferimento delle risorse (umane, finanziarie, strumentali ed organizzative) nonché dei rapporti attivi e passivi connessi all'esercizio delle funzioni oggetto di riordino è disciplinato da specifici accordi; la Regione, previo confronto con le organizzazioni sindacali territoriali, promuove la stipulazione di un accordo quadro finalizzato alla definizione di criteri per la determinazione dei contingenti numerici di personale in relazione al riordino delle funzioni;

nell'ambito del suddetto accordo quadro individua il contingente numerico del personale che svolge le funzioni di polizia amministrativa locale connesse a tali funzioni e ne quantifica la spesa a carico dell'ente.

A quest'ultimo proposito va evidenziato come, proprio con riferimento al personale di polizia amministrativa (che, in particolare, rileva ai fini della presente analisi), **l'art 5 del D.L. 19/06/2015, n. 78** ha disposto, in relazione alle funzioni fondamentali, che *"gli enti di area vasta e le città metropolitane individuano il personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190"*, mentre, in relazione alle altre funzioni, che *"le leggi regionali riallocano le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Qualora le leggi regionali riallochino le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale presso le città metropolitane e le province per l'esercizio delle funzioni di vigilanza connesse alle funzioni non fondamentali oggetto di riordino, con copertura dei relativi oneri, la dotazione organica degli enti di area vasta, ridotta ai sensi dell'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è rideterminata in aumento in misura corrispondente al personale riallocato"*.

In coerenza con quanto previsto dalla legge n. 56, infatti, l'art. 1, comma 421, della **l. 23 dicembre 2014, n. 190** (legge di stabilità 2015) aveva previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la riduzione del 50% della dotazione organica delle province (30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri) con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la mobilità del personale eccedentario verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni (con successivo decreto ministeriale del 14 settembre 2015 sono stati definiti i criteri per l'attuazione delle suddette procedure di mobilità).

Dall'altra parte, il comma 427 prevedeva che: *"Nelle more della conclusione delle procedure di mobilità di cui ai commi da 421 a 428, il relativo personale rimane in servizio presso le città metropolitane e le province con possibilità di avvalimento da parte delle regioni e degli enti locali attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore. (...) A conclusione del processo di ricollocazione di cui ai commi da 421 a 425, le regioni e i comuni, in caso di delega o di altre forme, anche convenzionali, di affidamento di funzioni agli enti di cui al comma 421 o ad altri enti locali, dispongono contestualmente l'assegnazione del relativo personale con oneri a carico dell'ente delegante o affidante, previa convenzione con gli enti destinatari"*. Successivamente, i commi 844 e 845 dell'art. 1 della **l. 27 dicembre 2017, n. 205** (legge di bilancio 2018) sono intervenuti, disciplinando condizioni e i limiti per l'esercizio delle facoltà assunzionali da parte delle Province, (contestualmente è stato abrogato l'art. 16,

comma 9, del D.L. n. 95/2012, che, già prima del comma 420, aveva introdotto per le provincie divieti a nuove assunzioni, prevedendo che: "Nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato").

Più nel dettaglio, è stato previsto che: "ferma restando la rideterminazione delle dotazioni organiche nei limiti di spesa di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ai fini del ripristino delle capacità di assunzione, le città metropolitane e le province delle regioni a statuto ordinario definiscono un piano di riassetto organizzativo finalizzato ad un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56" (comma 844); "A decorrere dall'anno 2018, le province delle regioni a statuto ordinario possono procedere, nel limite della dotazione organica di cui al comma 844 e di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, (...), solo se l'importo delle spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non supera il 20 per cento delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III. Per le restanti province, la percentuale assunzionale stabilita al periodo precedente è fissata al 25 per cento. È consentito l'utilizzo dei resti delle quote percentuali assunzionali come definite dal presente comma riferite a cessazioni di personale intervenute nel triennio precedente non interessato dai processi di ricollocazione di cui all'articolo 1, commi da 422 a 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. (...)"

Di recente, il legislatore è intervenuto nuovamente a disciplinare la materia attraverso l'art. 33 del **d.l. 30 aprile 2019, n. 34** (convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58) che, come modificato dall'art. 17 del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162 (convertito dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8) al comma 1 bis, dispone che: "a decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, le province e le città metropolitane possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione sono individuati le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali

massime annuali di incremento del personale in servizio per le province e le città metropolitane che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. Le province e le città metropolitane in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia di cui al primo periodo, adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore ai cento per cento. A decorrere dal 2025 le province e le città metropolitane che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicano un turn over pari al trenta per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia. (...)”.

Inoltre, il successivo comma 1 ter, (introdotto dall'art. 17 del d.l. 162/2019 convertito con modificazioni dalla l. n. 8/2020), ha poi previsto l'abrogazione dell'art. 1, comma 421, della l. n. 190/2014 che regolava le precedenti condizioni e limiti di assunzione e, in relazione alle assunzioni a tempo determinato, ha disposto che, fermo quanto previsto dal comma 1-bis, le province possono avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Quest'ultima normativa introduce un nuovo regime che prevede soglie per la spesa complessiva di tutto il personale, calcolate in termini percentuali rispetto alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati con superamento, quindi, della logica del c.d. *turn over* ovvero di limitazioni alle facoltà assunzionali determinate in misura percentuale in relazione alla spesa del personale cessato nell'anno precedente.

Questo processo evolutivo di cambiamento, però, con riguardo alle province, non si è ancora completato, in quanto non è stato ancora adottato il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, volto a fissare le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per le province e le città metropolitane che si collocano al di sotto del predetto valore soglia e, pertanto, nelle more rimane in vigore la precedente disciplina.

In questo particolare contesto si inserisce il quesito posto dalla Provincia di Cuneo, che investe la possibilità di non considerare la spesa di personale coperta da appositi finanziamenti (trattasi del costo del personale che svolge funzioni di vigilanza, annualmente rimborsato dalla Regione Piemonte ex art. 10, comma 5, L.R. n. 23/2015 in quanto assegnato a funzioni non fondamentali e in regime di avvalimento) nell'ambito del calcolo relativo alla determinazione del rapporto tra la spesa di personale e le entrate correnti relative ai titoli I, II e III, del bilancio, ai sensi dell'art. 1, comma 845, L. n. 205/2017.

Inoltre, si chiede se sia *“facoltà della Provincia provvedere all'avvio di procedure di assunzione al fine di sopperire alle carenze di organico del personale addetto alla vigilanza, mediante quantomeno sostituzione dei dipendenti nel frattempo cessati dal servizio, previa assunzione di impegno da parte della Regione Piemonte al trasferimento delle risorse necessarie e nei limiti dello stesso, onde garantire un livello congruo di funzionalità dei relativi servizi”*.

Nella risoluzione dei quesiti suddetti occorre considerare, preliminarmente, che la questione investe il personale che svolge attività di vigilanza connessa alle funzioni non fondamentali oggetto di riordino, nella specie le funzioni di caccia e pesca. Come già sopra evidenziato, in relazione a detto personale va ribadito che l'art 5 del D.L. 19/06/2015, n. 78 ha demandato alle leggi regionali il compito di riallocare le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Inoltre, ha disposto che ove le leggi regionali avessero riallocato le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale presso le province per l'esercizio delle funzioni di vigilanza connesse alle funzioni non fondamentali oggetto di riordino, con copertura dei relativi oneri, la dotazione organica degli enti di area vasta (ridotta ai sensi dell'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) si sarebbe dovuta rideterminare in aumento in misura corrispondente al personale riallocato. Il legislatore regionale del Piemonte è intervenuto con l'art. 10, comma 5, della legge n. 23 del 29/10/2015 e con due accordi quadro, riguardanti, in generale, le funzioni non fondamentali e, in particolare per quanto rileva ai fini del presente parere, le funzioni non fondamentali della caccia e della pesca.

L'art. 10, comma 5, ha disposto che: *“In attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (...) e al fine di garantire l'efficace svolgimento delle funzioni oggetto di riordino, la Regione, nell'ambito dell'accordo quadro di cui al comma 2, individua entro il 15 novembre 2015 il contingente numerico del personale che svolge le funzioni di polizia amministrativa locale connesse a tali funzioni e ne quantifica la spesa a carico dell'ente”*.

Un primo accordo quadro è stato approvato con DGR n. 1 - 2405 del 16/11/2015 con lo scopo di definire, ai sensi dell'art 10 comma 2 della legge 23/2015, i criteri per la determinazione dei contingenti numerici di personale in relazione al riordino delle funzioni *“confermate o delegate”* alle province, tra cui quella in argomento.

Un secondo accordo quadro è stato approvato con DGR n.1-2692 del 23 dicembre 2015 e con esso è stato deliberato di approvare il testo dell'accordo (allegato A), nel quale sono stati individuati gli elenchi nominativi del personale delle province da trasferire alla Regione e del personale delle province di cui è stato disposto l'avvalimento. In particolare gli elenchi sono relativi al: 1) personale addetto alle funzioni riallocate alla Regione; 2) personale addetto alle funzioni confermate o delegate alle province e Città metropolitana (personale

trasferito in Regione e distaccato alle province e alla Città metropolitana); 3) personale da trasferire per funzioni trasversali (nella percentuale del 60% del 10% riallocato direttamente presso la Regione Piemonte – nella percentuale del 40% del 10% da distaccare alle province e alla Città metropolitana a supporto delle funzioni conferite agli stessi enti); 4) personale (individuato ai sensi dell'art. 10, comma 5, della legge regionale n. 23/2015) che svolge che funzione di polizia amministrativa locale connesse alle funzioni confermate, delegate o riallocate alla Regione; 5) personale (individuato ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge regionale n. 23/2015) escluso dal trasferimento per cui è previsto il collocamento a riposo entro il 31.12.2016.

Inoltre, nell'accordo con riferimento al personale che svolge funzione di polizia amministrativa locale connesse alle funzioni confermate, delegate o riallocate alla Regione, è stato specificato il ricorso all'istituto dell'avvalimento. Si precisa, in particolare, che: *"Ai sensi dell'art. 10, comma 5, della L.R. n. 23/2015, nell'Allegato 9, è nominativamente individuato il personale che svolge le funzioni di polizia amministrativa locale dotato di qualifica di agente/ufficiale PG 3 e/o di PS (ivi compresi i funzionari addetti ai Servizi Antisofisticazioni Vinicole – SAV) connesse alle funzioni confermate, delegate o riallocate alla Regione, ai fini dell'avvalimento dell'attività degli stessi da parte della Regione per le funzioni ad essa riallocate o da parte delle Province per le funzioni confermate o delegate (...)"*.

In coerenza con la riportata ricostruzione la Provincia di Cuneo ha dichiarato che: *"l'attività di vigilanza nell'esercizio delle funzioni di caccia e pesca connesse a quelle non fondamentali oggetto di riordino è stata conferita alle Province, con copertura dei relativi oneri da parte della Regione Piemonte e rideterminazione della loro dotazione organica in misura corrispondente al personale individuato, ai sensi dell'art. 10 comma 5, L.R. n. 23/2015 e in attuazione dell'art. 5, D.L. n. 78/2015, convertito in L. n. 125/2016, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 770, L. n. 208/2015. A seguito di apposito accordo quadro, approvato con DGR n. 1 – 2405 del 16/11/2015, il suddetto personale, individuato nell'accordo di cui alla DGR n.1-2692 del 23 dicembre 2015, in applicazione dell'art. 10, commi 1 e 6, L.R. n. 23/2015 citata, è stato posto in posizione di avvalimento presso la Regione Piemonte a decorrere dal 1° gennaio 2016. La stessa Regione si fa carico, per lo svolgimento dell'attività di polizia connessa alle funzioni conferite, sia delle spese sostenute per la retribuzione del personale addetto a tali funzioni, sia dei costi connessi all'esercizio dell'attività di vigilanza, a titolo di spese di funzionamento, le quali ultime vengono riconosciute, ai fini del rimborso regionale, a titolo di anticipo parziale e di successivo conguaglio a seguito di rendicontazione della spesa effettivamente sostenuta, come stabilito dall'accordo prot. n. 49448 del 21/06/2017"*.

Quindi, alla luce della ricostruzione normativa esposta, può evidenziarsi che l'attività di vigilanza nell'esercizio delle funzioni di caccia e pesca nella Regione Piemonte è stata

"*confermata o delegata*" alle province con individuazione del relativo personale in avvalimento e con copertura dei costi da parte della Regione.

Chiarito come la spesa di personale, oggetto della presente disamina, è posta a carico della Regione Piemonte, occorre valutare la possibilità o meno di non considerare nell'ambito della spesa di personale della Provincia di Cuneo, quale componente del calcolo di cui all'art. 1, comma 845, L. n. 205/2017, la suddetta spesa etero finanziata dall'Ente regionale.

Invero, l'art 1, comma 845, prevede che le province delle regioni a statuto ordinario possono procedere (nel limite della dotazione organica di cui al comma 844 e di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente) ad assunzioni di personale a tempo indeterminato solo se l'importo delle spese complessive di personale (al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione) non supera il 20 per cento delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III; mentre per le restanti province, la percentuale assunzionale stabilita al periodo precedente è fissata al 25 per cento.

La questione, quindi, si appunta sulla possibilità o meno di escludere dall'ambito della spesa del personale, che ricade nell'operazione di calcolo in argomento, le spese di personale etero finanziate.

A fronte di questa questione occorre evidenziare che la spesa di personale in argomento è concretamente sostenuta dalla Regione Piemonte, in virtù del fatto che "*quando le regioni non esercitano direttamente le funzioni amministrative ma, indirettamente, attraverso gli enti cui con legge tale potere è conferito sussiste l'obbligo da parte del delegante di assicurare risorse finanziarie, umane e strumentali affinché il delegato sia in grado di svolgere i compiti assegnati nel rispetto del principio del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione*" (cfr. deliberazione n. 72/2019/SRCPIE/PAR).

A fronte di ciò, allora, *punctum dolens* è stabilire se la spesa, sostenuta dalla Regione per finanziare personale al fine di garantire l'assolvimento di una funzione che essa ha confermato o delegato alla Provincia, vada esclusa dall'operazione di calcolo in argomento. Questo Collegio è dell'avviso che tale esclusione debba essere consentita in quanto, in caso contrario, sarebbe lesa l'autonomia finanziaria e organizzativa della Provincia poiché si inciderebbe inevitabilmente sulla capacità dell'Ente di acquisire risorse umane, essenziali all'esercizio delle funzioni fondamentali e finanziate effettivamente dalla Provincia stessa. Tale incisione si realizzerebbe in presenza di una operazione di fatto neutrale, dal momento che, anche se figurativamente la spesa appare in capo alla Provincia, in realtà essa è diretta a garantire l'assolvimento di una funzione a lei confermata o delegata e, per questo motivo, sostenuta dalla Regione; pertanto, non rimane a carico dell'Ente e non dovrebbe, per questo motivo, intaccare i limiti assunzionali dello stesso. A conferma va evidenziato come il comma 844 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 ha previsto che (ferma la previsione

relativa alla rideterminazione delle dotazioni organiche nei limiti di spesa di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) *"ai fini del ripristino delle capacità di assunzione, (...) le province delle regioni a statuto ordinario definiscono un piano di riassetto organizzativo finalizzato ad un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56"*. A fronte di ciò, si evince come la capacità assunzionale sia correlata a piani di assetti organizzativi che devono garantire un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali e, quindi, la spesa rilevante in materia è quella che attiene proprio alle funzioni fondamentali demandate alle province dalla stessa legge n. 56. Tutto ciò si realizza se, parimenti, al fine di procedere all'esatta determinazione della capacità assunzionale, saranno sottratte dalle entrate correnti le risorse destinate dalla Regione alla Provincia in relazione alla funzione confermata/delegata/assegnata in virtù della legislazione regionale.

In merito sul punto si possono richiamare precedenti di questa e di altre Sezioni della Corte dei conti, che sono intervenuti sulla neutralità della spesa etero finanziata.

Con la deliberazione n. 72/2019/SRCPIE/PAR questa Sezione ha già evidenziato come: *"(...) la spesa che viene sostenuta per il suddetto personale, effettivamente impiegato nello svolgimento di funzioni delegate dalla Regione debba considerarsi neutra ai fini della determinazione del rapporto tra questa e le entrate correnti relative ai titoli I, II e III del bilancio, ex art.1 comma 845 L. 205/2017 e pertanto la spesa di personale complessiva sostenuta dalla provincia vada ridotta del costo del personale che svolge funzioni delegate limitatamente all'importo concretamente rimborsato dalla Regione. Allo stesso modo al fine di procedere all'esatta determinazione della capacità assunzionale dovranno essere sottratte dalle entrate correnti le risorse destinate dagli Enti titolari della relativa funzione (non considerata fondamentale dalla legge 56/2014) agli Enti di area vasta, cui è stata delegata e comunque assegnata o confermata la funzione stessa in virtù della legislazione regionale"*.

Infine, più di recente, con riferimento all'impatto delle spese etero finanziate va richiamata anche la deliberazione del 22 marzo 2021, n. 63 della Sezione regionale di controllo dell'Abruzzo, in cui si specifica che: *"Al riguardo, si osserva che altre Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti hanno in più occasioni convenuto come «risulta possibile, anche ai fini del rispetto del limite posto alla spesa complessiva per il personale, escludere le spese coperte da specifico finanziamento finalizzato proveniente da altro ente pubblico, purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell'ente locale (principio della neutralità finanziaria) e correlazione fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate (anche sotto il profilo temporale)» (Sez. reg. contr. Liguria, deliberazione n. 116/2018/PAR; nello stesso senso v. Sez. reg. contr. Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 17/2019/PAR e Sez. reg. contr. Piemonte, deliberazione n. 17/2019/PAR)"*.

Passando al secondo quesito, relativo alla *"facoltà della Provincia (di) provvedere*

all'avvio di procedure di assunzione al fine di sopperire alle carenze di organico del personale addetto alla vigilanza, mediante quantomeno sostituzione dei dipendenti nel frattempo cessati dal servizio, previa assunzione di impegno da parte della Regione Piemonte al trasferimento delle risorse necessarie e nei limiti dello stesso, onde garantire un livello congruo di funzionalità dei relativi servizi", il Collegio ritiene quanto segue.

L'accordo, approvato con DGR n.1-2692 del 23 dicembre 2015, contiene l'elenco del personale che svolge funzioni di vigilanza connesse a funzioni non fondamentali (tra le quali va annoverata la funzione di caccia e pesca "confermate o delegate" alle province secondo quanto disposto dall'accordo approvato con DGR n. 1 – 2405 del 16/11/2015), unitamente alla scelta di ricorrere all'istituto dell'avvalimento per tale personale.

Con il suddetto accordo la Regione, in quanto titolare della relativa funzione, ha assunto in merito al riordino di essa una specifica decisione sia in ordine all'individuazione del personale sia in ordine all'istituto giuridico a cui ricorrere. Se così è, allora, trattandosi di funzione propria della Regione (e, in quanto tale, confermata o delegata alla Provincia che ne ha garantito l'espletamento tramite il personale individuato nell'elenco approvato con DGR n.1-2692 del 23 dicembre 2015), sarà la Regione che dovrà assumere ogni determinazione in merito, come già fatto con i precedenti accordi più volte richiamati, tenuto anche conto del fatto che il comma 9 dell'art. 12 della legge regionale n. 23 del 2015, in relazione al riordino delle funzioni non fondamentali e con riguardo al personale interessato, ha previsto che: *"La Regione, qualora indispensabile per garantire la continuità dell'esercizio delle funzioni da parte delle province e della Città metropolitana, concorda con le stesse la sostituzione del personale cessato con personale appartenente al ruolo separato di cui al comma 3, ovvero alla propria dotazione organica in caso di carenza delle professionalità necessarie"*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta. Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 30 settembre 2021.

IL RELATORE

F.to Dott.ssa Rosita LIUZZO

IL PRESIDENTE

F.to Dott.ssa Maria Teresa POLITO

Depositata in Segreteria il **4 ottobre 2021**

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola MENDOZZA