

LE PIU' RECENTI INDICAZIONI DELLE SEZIONI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Di Arturo Bianco

I risparmi derivanti dai prepensionamenti possono essere utilizzati per finanziare nuove assunzioni solamente a partire dalla data in cui i dipendenti sarebbero stati collocati in quiescenza in modo ordinario. Gli incentivi per le funzioni tecniche non possono essere erogati nel caso di concessioni, ma solamente nel caso di appalti di lavori pubblici, forniture o servizi. Le amministrazioni non possono più scorrere graduatorie di altre PA per effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato. Sono questi alcuni delle principali indicazioni dettate in via interpretativa dalle deliberazioni più recenti delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

LE CAPACITA' ASSUNZIONALI DERIVANTI DAI PREPENSIONAMENTI

I risparmi derivanti dai prepensionamenti possono essere utilizzati per aumentare le capacità assunzionali solamente a partire dalla data in cui tali dipendenti sarebbero cessati dal servizio applicando le regole ordinarie. Possono essere così riassunte le principali indicazioni che sono contenute nella deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia n. 123/2019.

Viene in primo luogo ricordato che, sulla base delle indicazioni della circolare della Funzione Pubblica n. 4/2014, i risparmi derivanti dalle cessazioni di personale a seguito di prepensionamenti di cui ai DL n. 95/2012 e n. 101/2013 non possono essere utilizzati da subito per concorrere a determinare le capacità assunzionali dell'ente: essi possono essere utilizzati a questo fine solamente a partire dalla data in cui i dipendenti sarebbero andati in quiescenza sulla base delle regole dettate dal DL n. 201/2011, cd riforma Fornero.

La seconda indicazione contenute nella deliberazione è la seguente: "conseguentemente, soltanto con riferimento al personale oggetto di prepensionamento che ha, ad oggi, raggiunto i requisiti per il collocamento ordinario in pensione, i risparmi di spesa possono essere conteggiati per l'effettuazione di nuove assunzioni, fermo restando il rispetto di tutti gli altri vincoli e limiti di legge".

GLI INCENTIVI PER LE FUNZIONI TECNICHE E LE CONCESSIONI

Gli incentivi per le funzioni tecniche non possono essere erogati nel caso di concessioni ed occorre necessariamente che si dia corso ad un appalto di lavori pubblici, forniture o servizi. In questa direzione vanno le indicazioni contenute nella deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 15/2019.

Ecco il principio di diritto che viene affermato dalla deliberazione e che vincola le sezioni regionali di controllo della magistratura contabile: "alla luce dell'attuale formulazione dell'articolo 113 del D.Lgs. n. 50/2016, gli incentivi ivi disciplinari sono destinabili al personale dipendente dell'ente esclusivamente nei casi di contratti di appalti e non anche nei casi di contratti di concessione". Ricordiamo che, in senso favorevole alla possibilità di dare corso alla erogazione in tal caso degli incentivi, si era espressa la sezione regionale di controllo del Veneto.

In premessa ci viene detto che "il codice dei contratti ha compiutamente disciplinato i contratti di concessioni chiarendone le differenze con quelli di appalto". La seconda considerazione di cui si deve tenere conto è la seguente: "art. 113 è calibrato inequivocabilmente sulla tipologia dei contratti di appalto".

La indicazione di maggiore rilievo è la seguente: l'ultimo comma dell'articolo 113 stabilisce espressamente che "Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture .." (formulazione aggiunta dall'art. 1, comma 526, l. 27 dicembre 2017, n. 205, a decorrere dal 1° gennaio 2018) appare inequivocabilmente

dirimente della questione sollevata. I compensi incentivanti, infatti, per chiara affermazione del legislatore costituiscono un di cui delle spese per contratti appalto e non vi è alcun elemento ermeneutico che possa far ritenere estensibile le disposizioni dell'articolo in esame anche alle concessioni, non essendo normativamente previsto uno specifico stanziamento non riconducibile ai capitoli dei singoli lavori, servizi e forniture". Al riguardo viene ricordato che "la deliberazione. n. 6/2018 della Sezione delle autonomie ha infatti chiarito che l'allocazione in bilancio degli incentivi tecnici stabilita dal legislatore ha l'effetto di conformare in modo sostanziale la natura giuridica di tale posta, in quanto finalizzata a considerare globalmente la spesa complessiva per lavori, servizi o forniture, ricomprendendo nel costo finale dell'opera anche le risorse finanziarie relative agli incentivi tecnici. Da quanto precede si può dedurre che: le remunerazioni per funzioni tecniche sono escluse dal tetto di spesa per le retribuzioni previsto dai vincoli di finanza pubblica, in quanto partecipano della stessa natura dei contratti cui accedono; gli incentivi sono stati individuati espressamente e in forma tipica dal legislatore".

In conclusione leggiamo che "per ritenere applicabile anche ai contratti di concessione gli incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche si dovrebbe operare uno sforzo ermeneutico estensivo ed analogico tale da riscrivere, di fatto, il contenuto dell'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016, che, come si è visto, è calibrato sui contratti di appalto (ai quali espressamente si riferisce) e non tiene conto di quelle sostanziali differenze che caratterizzano i contratti di concessione. Operazione, questa, che appare travalicare la competenza di chi è chiamato ad interpretare ed applicare le norme".

LO SCORRIMENTO DELLE GRADUATORIE

Con le nuove regole dettate dalla legge di bilancio è finito il favore legislativo per lo scorrimento delle graduatorie dell'ente e per la possibilità di utilizzare anche le graduatorie di altre amministrazioni. In questa direzione vanno le indicazioni contenute nella deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sardegna n. 36/2019.

In premessa viene ricordato che "la normativa ha gradualmente esteso la possibilità di utilizzo delle graduatorie concorsuali, mediante loro scorrimento, per l'assunzione dei candidati idonei non vincitori". Le norme di riferimento sono contenute nell'articolo 9 della legge n. 3/2003, che non è stata espressamente abrogata dalla legge n. 145/2018, nell'articolo 3, comma 61, della legge n. 350/2003, nonché nell'articolo 4 del DL n. 101/2013, norma abrogata dalla citata legge n. 145/2018.

Così prosegue il parere: "sino alla legge di bilancio 2019, è emerso nella legislazione una chiara preferenza per l'assunzione di personale mediante scorrimento di graduatorie, proprie o altrui, e tale facoltà di scorrimento è stata estesa anche agli enti locali dall'articolo 3, comma 5 ter, del DL n. 90/2014.. quest'ultima disposizione non risulta espressamente abrogata dalla legge di bilancio 2019". Per l'utilizzo di graduatorie, sia proprie che di altre amministrazioni, al fine di evitare forme di elusione del vincolo costituzionale del concorso pubblico, è stato detto che occorre che il posto non sia di nuova istituzione o trasformazione di un posto esistente, peraltro per come previsto dall'articolo 91 del D.Lgs. n. 267/2000 per le graduatorie dello stesso ente.

Le nuove regole hanno "introdotto una evidente discontinuità .. Lo scorrimento della graduatoria viene quindi limitato, a partire dal 2019, alla sola possibilità di attingere a candidati idonei per la copertura di posti che, pur essendo stati messi a concorso, non siano stati coperti o siano successivamente divenuti scoperti nel periodo di permanente efficacia della graduatoria medesima". Con queste disposizioni non viene più consentito "lo scorrimento da parte di altre amministrazioni, né da parte della medesima amministrazione che intendesse utilizzare una propria graduatoria, ancora efficace, per la copertura di un posto diverso da quello messo a concorso". Tale giudizio sembra essere formulato in termini generali e non con riferimento, per come espressamente previsto dalla

citata legge di bilancio 2019, alle sole graduatorie dei concorsi banditi a far data dallo 1 gennaio 2019.

In conclusione nella citata deliberazione leggiamo che “l’innovazione introdotta dalla legge di bilancio, rappresentata da un ridimensionamento della utilizzabilità dello scorrimento delle graduatorie, può inoltre cogliersi chiaramente dall’avvenuta ed espressa abrogazione della norma che vietava l’indizione di un nuovo concorso nel caso di presenza di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti.. La legge n. 145/2018 modifica il precedente equilibrio tra gli istituti deputati all’assunzione di personale nella pubblica amministrazione, rappresentati dalla mobilità volontaria, lo scorrimento delle graduatorie e l’indizione di un concorso”.