

DOTTRINA, PRASSI E GIURISPRUDENZA

Questa è la sezione degli approfondimenti sulle principali novità normative ed interpretative. I nostri esperti spazieranno sulle varie tematiche ritenute urgenti ed imprescindibili, nell'attuale contesto operativo.

TUTTO SUI COMPENSI PER LE COMMISSIONI DI CONCORSO

di Davide d'Alfonso e Simona Freguglia

1. Premessa.

Torna sugli scudi l'annosa vicenda dei compensi ai componenti delle commissioni di concorso pubblico. Le modifiche apportate dal legislatore sia alla legge n. 56/2019⁷ (cd. della "Concretezza") che al d.p.r. 487/1994⁸, attraverso l'emanazione del d.p.r. 82/2023, riaprono, infatti, la strada al recepimento delle norme sulle commissioni di concorso da parte degli enti locali. Questo comporta anche, come vedremo nel prosieguo, la necessità di alcune riflessioni sulla *natura* dei compensi e sull'applicabilità dei limiti alla spesa di personale.

2. Evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Per comprendere l'attuale quadro normativo, occorre premettere una breve ricostruzione di quanto accaduto in precedenza sotto il profilo normativo e in via interpretativa⁹.

La legge 56/2019 ha introdotto, con l'articolo 3, una nuova disciplina pertinente le commissioni di concorso pubblico, da leggersi nell'ambito della più complessiva strategia avviata da qualche anno da parte del legislatore per accelerare e semplificare le assunzioni nella pubblica amministrazione.

L'articolo 3, attraverso i commi da 12 a 14, aveva sostanzialmente previsto:

- che l'attività di presidente o componente di tali commissioni fosse considerata, qualsiasi sia l'amministrazione che indice la relativa procedura concorsuale, *attività di servizio* per il pubblico dipendente (comma 12);
- che fossero rivisti i *compensi* spettanti alle diverse figure di cui sopra, mediante emanazione di un d.p.c.m. apposito (comma 13);

⁷ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2019-06-19:56:vig=>

⁸ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1994-05-09:487:vig=>

⁹ Su questo argomento si vedano anche:

- Ferrari Mario, "Tutte le novità in materia di personale nella legge 'Concretezza'", *Personale News*, n. 13/2019, pp. 6-10;
- Demartis Claudio, "Commissioni di concorso dopo la legge 'Concretezza'", *Personale News*, n. 17/2019, pp. 18-22;
- Redazione (a cura di), "Commissioni di concorso: si pagano o non si pagano?", *Personale News*, n. 3/2020, pp. 7-10;
- d'Alfonso Davide, "I compensi delle commissioni di concorso", *Personale News*, n. 5/2020, pp. 4-7;
- Cicala Salvatore, "I compensi per le commissioni di concorso", *Personale News*, n. 20/2020, pp. 14-17;
- Ferrari Mario, "I compensi per le commissioni concorso degli enti locali", *Personale News*, n. 23/2020, pp. 9-13.

- che per i compensi stessi vigesse la deroga al principio della *onnicomprendività* del trattamento economico di cui all'articolo 24, comma 3, del d.lgs. 165/2001 (comma 14).

Successivamente, con d.p.c.m. 24 aprile 2020¹⁰, si dava corso alla nuova disciplina dei compensi, prevedendo che gli enti locali potessero farla propria mediante recepimento regolamentare.

Conseguenza di quanto sopra è stata che, in prima battuta, si è ritenuto che le novità fossero applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni, incluse quelle locali; che i compensi potessero essere riconosciuti anche ai dipendenti interni, incaricati di svolgere quei compiti, e non solo agli esterni; che le attività correlate fossero, ordinariamente, da svolgere in orario di servizio. Conformemente, si erano registrati:

- la deliberazione 440/2019/PAR¹¹ della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, che aveva confermato le asserzioni di cui sopra, chiarendo che la nuova disciplina dei compensi riguardava anche il personale non dirigente;
- il parere¹² reso nell'estate 2021 dal Dipartimento per la Funzione Pubblica a un comune, nel quale si statuiva con chiarezza che i compensi in esame potessero essere riconosciuti anche quando a bandire il concorso era l'amministrazione di appartenenza del dipendente o del dirigente facente parte della commissione.

In tempo successivo, **si era però registrata la modifica apportata all'articolo 3 in esame dal d.l. 162/2019 convertito in legge 8/2020**, che aveva abrogato il comma 12, la cui portata soggettiva (nel definire, *ut supra*, la partecipazione alle commissioni come attività di servizio a tutti gli effetti) era tanto ampia da estenderne inizialmente gli influssi anche agli enti locali.

Questa modifica della norma aveva comportato un deciso mutamento nella posizione della magistratura contabile. Muovendo dalla rimozione di quel riferimento ampio, diverse sezioni regionali, tra cui la stessa Lombardia¹³ avevano a quel punto ritenuto che l'intero articolo 3, inclusi i commi superstiti (13 e 14), trovasse applicazione solo nei confronti delle amministrazioni statali e degli enti pubblici (non economici) nazionali, trattandosi di norma eccezionale e, dunque, di stretta interpretazione e non suscettibile di interpretazione estensiva né analogica.

Uno stop deciso, che aveva fatto prevalere l'interpretazione per cui, a quel punto, per gli enti locali dovesse mantenersi la disciplina previgente, ovvero:

- nessun possibile compenso per i componenti interni, atteso il principio della *onnicomprendività* del trattamento economico;
- utilizzo di dipendente di terze amministrazioni, previa autorizzazione ex art. 53 del d.lgs. 165/2001, fuori dall'orario di servizio e come "prestazione occasionale".

Dal punto di vista giurisprudenziale, si registrava ancora un intervento, stavolta da parte della sezione delle Autonomie, con deliberazione 9/2022/QMIG¹⁴. Chiamata a pronunciarsi proprio sulla possibilità di remunerare i componenti delle commissioni di concorso, sia se dipendenti dell'ente procedente che di una terza amministrazione (dubbio la cui soluzione poteva essere dirimente del caso), **la sezione centrale dichiarava il quesito inammissibile, in quanto esorbitante dalle competenze della Corte dei conti:** esso riguarderebbe, infatti, il principio giuridico della *onnicomprendività* del trattamento dei pubblici dipendenti e non un vincolo alla spesa di personale.

In conclusione, dal coinvolgimento delle Autonomie non era giunto alcun elemento utile in più.

¹⁰ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/09/10/20A04798/sg>

¹¹ <https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/SRCL0M/440/2019/PAR>

¹² <https://www.segretariocomunaliviggenzi.it/archivio/anno-2021/Giugno/parere-comune-lucca-compensi-commissioni.pdf/view>

¹³ Cfr. sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 253/2021/PAR; sezione regionale di controllo per la Puglia, 174/2021/PAR; sezione regionale di controllo per il Piemonte, 34/2022/PAR.

¹⁴ <https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/SEZAUT/9/2022/QMIG>

3. Le recenti novità.

Nella situazione narrata nel paragrafo precedente vengono ora a inserirsi alcune importanti novità.

Innanzitutto, il legislatore ritorna a modificare l'articolo 3, e in questo caso il comma 13, della legge 56/2019, attraverso il d.l. 44/2023 convertito in legge 74/2023. Uno dei ben noti decreti estivi, che tra le molte affannose novità ne introduce una che è passata quasi inosservata¹⁵.

Il comma 13, che, come detto, è quello riferito ai compensi delle commissioni di concorso, si arricchisce del seguente periodo: *“Le regioni e le province autonome, gli enti locali e gli enti diversi dalle amministrazioni dello Stato, nell'esercizio della propria autonomia, possono recepire la disciplina dei compensi prevista dal presente comma.”*

La disciplina dei compensi, quindi, che era sopravvissuta all'abrogazione del comma 12, per gli enti locali, solo come facoltà concessa prevista nell'ambito del d.p.c.m. attuativo, torna ad abbracciarli soggettivamente anche nella fonte legale di riferimento.

Non solo. Il medesimo comma 13 si arricchisce di un ulteriore contenuto che il vecchio comma 12 aveva originariamente previsto, lì dove precisa, infine, che *“Tali incarichi si considerano attività di servizio a tutti gli effetti di legge, qualunque sia l'amministrazione che li ha conferiti.”*

Ergo: il nuovo articolo 3 della legge n. 56/2019 consente oggi, facoltativamente, agli enti locali di recepire la disciplina dei compensi da esso previsti (così come nel frattempo delineati dal d.p.c.m. relativo) e riconferma che l'attività di componente delle commissioni di concorso, a questo punto anche per le amministrazioni locali, è attività di servizio a tutti gli effetti di legge. Trattandosi di norma di legge, non occorrerebbe altro.

Ma, poiché siamo in un periodo di iper-normazione, che qualcuno - non senza ragione - ha definito scoordinata, interviene sullo stesso tema anche il nuovo d.p.r. 82/2023, di modifica del regolamento dei concorsi, ovvero il d.p.r. 487/1994.

L'articolo 18 del regolamento, appena novellato, dispone che *“I compensi per i componenti interni ed esterni delle commissioni e delle sottocommissioni di concorso e per i comitati di vigilanza e le segreterie dei concorsi sono stabiliti con il provvedimento di cui all'articolo 3, comma 13, della legge 19 giugno 2019, n. 56. Tali compensi si applicano, nei limiti delle risorse disponibili, anche alle commissioni e sottocommissioni e ai comitati di vigilanza dei concorsi banditi dalle regioni e dagli enti locali”*.

Una norma (di rango immediatamente inferiore) che risulta pleonastica, in effetti.

In conclusione, ad ogni modo, può ora ritenersi:

- che a valle delle modifiche apportate all'articolo 3, comma 13, della legge 56/2019 dal d.l. 44/2023 (e, per sovrappiù di quanto ora stabilito dall'articolo 18 del d.p.r. 487/1994), **la disciplina delle commissioni di concorso sia oggi certamente applicabile, previo recepimento regolamentare, anche dagli enti locali;**
- che ciò comporti la *possibilità* di remunerare **anche i componenti interni**, ossia i dipendenti dell'ente che bandisce il concorso;
- che l'attività di tutti i componenti esterni delle commissioni *de quibus*, se così disciplinato dall'ente che indice la selezione, rappresenta **attività di servizio**, a tutti gli effetti di legge, e quindi ordinariamente dovrà essere svolta in orario di servizio. È appena il caso di sottolineare che ciò resta vero, ovviamente, anche per gli interni.

Gli enti locali potranno quindi far proprie le disposizioni analizzate e stabilire anche una revisione dei compensi spettanti ai componenti delle commissioni nei limiti (leggasi: anche *diminuendo*) le previsioni contenute nel d.p.c.m. 24 aprile 2020.

¹⁵ Si veda: Ferrari Mario, “La conversione del d.l. 44/2023”, *Personale News*, n. 14/2023, p. 8.

4. Considerazioni.

Accolte con sollievo le novità che hanno riportato (si spera definitivamente) gli enti locali nel novero delle amministrazioni che *possono* attuare quanto previsto dalla legge 56/2019, sorgono alcune considerazioni che rimettiamo alla valutazione dei nostri lettori.

Avevamo già ragionato, su queste pagine, del fatto che, se i dipendenti (interni o esterni) svolgono i compiti all'interno delle commissioni concorsuali come *attività di servizio* ordinaria, **l'eventuale compenso loro riconosciuto non può che qualificarsi come trattamento accessorio.**

Qualsiasi remunerazione ulteriore/aggiuntiva attribuita al personale per attività istituzionali, ricomprese nei doveri d'ufficio, rientra in quella nozione.

Questo è un passaggio dirimente, perché pone il problema centrale, da affrontare e risolvere.

A questo punto in effetti, a parere di chi scrive, **non c'è alcun dubbio che le somme in esame debbano transitare dal fondo per le risorse decentrate.**

In particolare, ad "ospitare" quegli importi sarà **il fondo dell'amministrazione di appartenenza del dipendente.** Si procederà pertanto:

- all'inserimento sul fondo dell'ente delle somme spettanti ai *propri* dipendenti;
- al versamento all'amministrazione di provenienza dei compensi dei dipendenti *altrui*, perché quella provveda a inserirli sul proprio fondo.

Inevitabile, seppur sgradevole, conseguenza di quanto sopra è l'interrogativo di **quale sia l'impatto dell'inserimento di queste somme sul fondo** (*rectius*: della loro afferenza alla nozione di trattamento accessorio) **sul limite determinato dall'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, il c.d. "tetto 2016"**.

La norma, com'è noto, prescrive che le somme destinate all'accessorio del personale siano ordinariamente ricomprese nel limite, e, qualora non si trovino valide ragioni per l'applicazione di una deroga, l'inserimento dei compensi per le commissioni sul fondo risorse decentrate non può che generare un problema, con la possibile conseguenza di comportare una compressione del salario accessorio del restante personale.

Una situazione che ci sembra irragionevole, soprattutto in considerazione del fatto che, nel previgente sistema, ciò non accadeva.

Sul punto va detto che, attualmente, non si può che **suggerire prudenza agli operatori**, e che, certamente, sarebbe indispensabile (se non proprio un intervento legislativo...) il parere di uno degli interpreti istituzionali interessati al profilo giuscontabile.

Elementi che depongono, più o meno flebilmente, a favore della deroga al limite, potrebbero essere a nostro parere i seguenti:

- potrebbe ravvisarsi qualche elemento di affinità tra i compensi in esame e quanto storicamente sostenuto dalla Corte dei Conti, sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione 51/2011¹⁶. Si ricorderà che, in quella sede, si era sancita l'inapplicabilità del limite al trattamento accessorio per le somme corrisposte a personale dell'ente che svolgeva funzioni particolarmente qualificate e comportanti un risparmio per l'ente, in quanto l'utilizzo del personale interno (al tempo, per progettazioni e avvocatura) consentiva agli enti di evitare un più oneroso ricorso a professionisti esterni. Nel caso dei compensi in esame, ci pare che certamente (lo richiede la norma stessa del d.p.r.) le attività dei commissari siano qualificate, mentre sul punto delle economie rispetto al coinvolgimento di soggetti esterni potrebbe valutarsi l'impatto di un maggior costo per gli stessi, legato anche ai possibili rimborsi spese;

¹⁶ Per un commento si veda: Ferrari Mario, "Le fattispecie non considerate dalla deliberazione della Corte dei Conti a sezioni riunite n. 51/CONTR/2011", *Personale News*, n. 3/2011, pp. 17-20.

- il tenore letterale della novella: *“Tali compensi si applicano, nei limiti delle risorse disponibili...”* potrebbe significare il non assoggettamento a vincoli, purché venga garantita la sostenibilità dei costi in bilancio;
- assoggettare i compensi in questione al tetto 2016 significherebbe in buona sostanza “azzoppare” la *ratio* stessa dell’articolo 3 della legge 56/2019, e tutte le velleità di semplificazione e accelerazione delle procedure di reclutamento del personale nella pubblica amministrazione.

Un sistema che non consenta, per un effetto distorsivo del limite, di remunerare adeguatamente i componenti delle commissioni, è un sistema che peggiora le proprie capacità di selezione del personale che entra nella pubblica amministrazione.

Per inciso, ma non perché meno importante, va rammentato che la ricomprensione di queste somme nel trattamento accessorio le assoggetta, contestualmente, anche al tetto di spesa di personale in valore assoluto, ex art. 1, commi 557 e 562, della legge 296/2006.
