

Una siffatta interpretazione non è però sembrata aderente alla lettera della richiamata norma, ove si tenga conto che il legislatore regionale, dopo aver previsto la corresponsione di un acconto (del 60%) a presentazione di determinata documentazione, aveva poi consentito che, al raggiungimento del 70% dell'investimento e dell'effettivo avvenuto pagamento, si provvedesse ad un'attenta verifica dell'attività svolta, al termine della quale il Dirigente del Servizio doveva "disporre la liquidazione ed il pagamento del saldo del contributo a fondo perduto per spese di investimento ...".

Tale impianto procedimentale, nel mentre escludeva ogni riferimento che condizionasse il saldo del contributo alla completa realizzazione dell'investimento, collegava invece il saldo dell'intero contributo alla sola effettuazione del 70% delle spese preventive.

Il Servizio ha tuttavia fatto presente che, nel caso di specie, si era seguita una prassi da tempo applicata per leggi di incentivazione similari, annunciando che la norma di cui al citato art. 8 era in corso di abrogazione.

Il che naturalmente non ha dissipato i dubbi sulla corretta applicazione di detta norma, per il tempo della sua vigenza.

10.16.4. Può una nota esplicativa pubblicata sul BURA integrare un disposto di legge?

L'interrogativo si è posto a seguito di una singolare posizione assunta dal Servizio Lavoro della Giunta regionale, in relazione ad una questione interpretativa sollevata dal Difensore civico a proposito dell'applicazione della L.R. n. 61/94, in tema di contributi di gestione a favore dell'imprenditorialità giovanile.

La richiesta di intervento era stata fatta allo stesso Difensore civico dal Presidente di una Società' beneficiaria dei predetti contributi, alla quale il Dirigente del Servizio aveva comunicato di non ritenere ammissibile al finanziamento le spese sostenute per canoni corrisposti nell'ambito di un contratto di locazione stipulato con persona legata da vincolo di parentela con un socio della stessa s.n.c.

Secondo il Dirigente, la fonte normativa di tale esclusione andava individuata "nelle Note esplicative della L.R. 14.09.1994 n. 61, allegate alla citata L.R.", nel punto in cui si includono tra le spese non ammissibili i "servizi e beni resi da soci o loro parenti".

Va intanto chiarito che dette Note non costituivano né parte integrante del testo legislativo né istruzioni finalizzate all'applicazione della legge o di singoli articoli (cui il Consiglio

regionale provvede, di regola, mediante approvazione di “ordini del giorno”, ai sensi dell’art. 77 del proprio Regolamento interno).

Le stesse si configuravano invece come strumento meramente esplicativo e notiziale, che la struttura assessorile aveva ritenuto utile inserire nel BURA, al fine di chiarire meglio l’esatta portata del provvedimento legislativo.

A questo proposito, lo scrivente faceva rilevare che l’inammissibilità a contribuzione dei canoni d’affitto pagati a locatore avente relazioni di parentela con uno o più componenti la Società non poteva fondare su una nota dirigenziale, la quale aveva solo un contenuto di chiarificazione, incapace, come tale, di incidere sostanzialmente sulla disciplina legislativa vigente.

Quest’ultima norma infatti (nel testo novellato dall’art. 4 della L.R. 5/95) si preoccupa di riconoscere ai giovani impegnati nella realizzazione di iniziative imprenditoriali contributi riguardanti “ spese di locazione”; ma non fa alcun cenno a limitazioni che derivino da contratti di locazione stipulati con parenti dei soci.

Anche nel merito, la nota esplicativa si presentava lacunosa e ambigua dal momento che, non solo non faceva alcun cenno al vincolo di “affinità”, ma non specificava neppure il grado di

parentela (ovviamente entro il 4° grado) all'interno del quale sarebbe scattato il limite all'ammissibilità della spesa.

Precisazioni queste che si ritrovano invece nella più recente legge regionale sulle politiche di sostegno all'occupazione (L.R. 55/98).

Nonostante l'evidenza di una sopravvalutazione degli effetti ricollegabili alla Nota esplicativa, il Servizio Lavoro insisteva sulle proprie posizioni, sostenendo che "le note esplicative della L.R. 61/1994, in carenza di apposita normativa regolamentare, hanno costituito per il Servizio fonte di interpretazione consuetudinaria fin dalla loro pubblicazione sul BURA" e che tali limitazioni si fondavano su "opportuni principi di cautela, le cui motivazioni non hanno evidentemente bisogno di ulteriori esplicitazioni".

Per quel che concerneva invece il grado di parentela od affinità, i limiti - secondo la tesi del Dirigente - "non possono ritenersi diversi da quelli dettati dagli artt 74 - 78 - del Codice Civile".

Tali argomentazioni - tendenti a giustificare una prassi interpretativa e comportamentale tenuta dalla struttura assessorile in sede di applicazione della L.R. n. 61/94 - non hanno però affatto

convinto sul piano giuridico normativo, alla luce dei principi che regolano il rapporto tra fonti del diritto.

E ciò per l'evidente rilievo che, nei rapporti esterni, l'Amministrazione procedente deve attenersi al principio di legalità, che non può essere sacrificato o compromesso -come nel caso di specie - dal ricorso ad un generico "principio di cautela".

L'ordine delle fonti non può infatti essere derogato da un indirizzo interpretativo che fonda sulla consuetudine o su un documento informativo (quali le Note esplicative) che non forma parte integrante della L.R. n. 61/94.

Le stesse considerazioni valgono naturalmente anche per ciò che concerne la mancata indicazione del grado di parentela o di affinità, essendo del tutto fuori luogo il richiamo agli artt. da 74 a 78 del codice civile, che attengono alla disciplina generale degli istituti della parentela e della affinità (e che possono costituire norme di rinvio solo per espressa revisione normativa).

Tanto più che il grado di parentela indicato nelle Note esplicative (quarto grado) non coincide affatto con quello preso in considerazione dall'articolo 77 del codice civile (che si limita a non riconoscere il vincolo di parentela oltre il sesto grado).

**10.16.5. Gli arretrati sulle pensioni integrate al minimo -
Una beffa per molti pensionati**

Problema di vasto interesse e di particolare complessità, affrontato dall'Ufficio, è quello dell'integrazione al minimo per i titolari di più pensioni, ai quali la Corte Costituzionale - con la sentenza n. 240 del 1994 - ha riconosciuto il diritto alla "cristallizzazione" della seconda pensione (al 30 settembre 1983) qualora non superino un tetto massimo di reddito annuo.

Stando però ad un'interpretazione fornita dall'INPS - in base alla quale le somme corrisposte come arretrati entrano nel calcolo del reddito stabilito per avere il diritto all'integrazione - qualora in uno degli anni successivi al 1983 il pensionato superi il limite di reddito (oggi circa 18 milioni), il diritto alla cosiddetta "cristallizzazione" della seconda pensione si perde definitivamente, anche se negli anni successivi il reddito del pensionato torni al di sotto di detto limite.

Secondo il Difensore civico - che ha sollevato il problema presso la Direzione generale e le sedi regionali e provinciali dell'INPS - questa tesi, oltre a non avere un fondamento né logico né giuridico, conduce all'assurdo che la corresponsione degli arretrati anziché risolversi in un vantaggio economico si traduce, in

molti casi, in un grave danno per i titolari di pensioni più basse, vanificando di fatto gli effetti della sentenza della Corte.

Tanto più che l'Istituto previdenziale riconosce il diritto alla integrazione a favore di coloro che abbiano ottenuto sentenze di condanna dello stesso Istituto, anche quando il limite di reddito risultasse superato negli anni successivi.

Come dire , due trattamenti diversi per situazioni eguali.

Ma l'aspetto più singolare e paradossale della vicenda riguarda moltissimi casi in cui il superamento del limite reddituale è determinato dalla concentrazione nello stesso anno di più rate di arretrati, dovuta a ritardi burocratici nell'erogazione delle somme (somme che, in base alla legge 662/96, vanno corrisposte in sei annualità).

Detta concentrazione, inevitabilmente, porta ad un superamento del tetto reddituale anche per coloro che sono percettori di trattamenti pensionistici molto bassi (anzi, sono proprio questi ultimi trattamenti a subire la perdita del diritto all'integrazione, in quanto l'ammontare degli arretrati è più consistente).

Ciò significa che il ritardo della burocrazia previdenziale finisce per risolversi in un ingiustificato vantaggio per l'INPS e in un'assurda penalizzazione per i titolari di pensione che, oltre a non riscuotere a tempo debito quanto loro dovuto, si vedono definitivamente privati di un diritto espressamente riconosciuto.

Alla nota del Difensore civico la Direzione centrale dell'INPS ha risposto informando che sull'argomento è stato presentato un emendamento ad un disegno di legge in discussione alla Camera per il riordino della materia dell'integrazione al minimo, al fine di risolvere in via legislativa il problema della valutazione degli arretrati nel computo del tetto reddituale.

10.17. PUBBLICO IMPIEGO

Le maggiori occasioni di intervento in questo settore hanno riguardato la materia concorsuale.

Questioni di particolare rilievo sono quelle che chiamano in causa gli enti dipendenti dalla Regione, ai quali è stata ricordato l'equivoco, in cui spesso incorrono, di fissare modalità concorsuali sostanzialmente diverse da quelle stabilite (in via generale) dalla normativa regionale in materia.

Altro aspetto di notevole interesse è quello legato al ricorso facile, e spesso clientelare - da parte soprattutto dei Comuni - ai concorsi riservati al personale interno, acconsentito in via eccezionale dall'art. 6, comma 11 della legge 127/97, solo però in presenza di "particolari profili o figure professionali caratterizzate da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'Ente".

La norma è stata e continua, purtroppo, ad essere oggetto di interpretazioni super-estensive, da parte di coloro che intendono adattarla alla copertura di posti per i quali è richiesta la ordinaria

professionalità amministrativa o tecnica (facilmente acquisibile anche in enti diversi).

Il Difensore civico è intervenuto in più occasioni - su esposto di dipendenti o di consiglieri comunali - per richiamare sia il rispetto delle procedure (individuazione dei profili e delle figure professionali particolari nel Regolamento dell'Ente), sia gli elementi interpretativi forniti al riguardo dal Ministero dell'interno, che considerano le procedure concorsuali interne come fattispecie "speciali e chiaramente residuali" (ad es. per la copertura di un posto di responsabilità in un impianto di depurazione particolarmente complesso, dove essenziale è l'esperienza acquisita da tempo).

10.17.1. L'equipollenza del titolo di studio dev'essere stabilita con legge

E' quanto ha ricordato alla Direzione di un Ente parco nazionale il Difensore civico, a proposito di un concorso per il quale era richiesto il titolo tecnico-professionale di grafico disegnatore.

L'Ente infatti aveva deciso di ammettere anche i possessori di altri titoli non contemplati dal bando (laurea in architettura o in ingegneria, diplomi professionali di geometra, perito, ecc.).

A seguito di esposti di alcuni concorrenti, lo scrivente ha richiamato la costante giurisprudenza in campo concorsuale, che vuole che l'equipollenza dei titoli di studio debba trovare un esplicito riconoscimento in una norma di legge.

Nel caso di specie, poi, poteva configurarsi una violazione del principio della "par condicio" dei concorrenti, in quanto l'introduzione di criteri di ammissione diversi da quelli stabiliti nel bando comportava la necessità di una modifica formale del bando stesso e la riapertura dei termini per la presentazione delle domande.

10.17.2. Sbaglia a consegnare la domanda e perde il diritto al collocamento a riposo anticipato

La domanda di collocamento a riposo per anzianità va presentata alla scuola o istituto scolastico competente, e non ad una sede decentrata, priva del servizio di protocollo.

E' la conclusione cui è pervenuto il Difensore civico, cui si è rivolto un insegnante che aveva affidato la richiesta di collocamento a riposo al bidello di una sede scolastica periferica, il quale si era dimenticato di portarla al protocollo della scuola centrale entro il termine (perentorio) di scadenza fissato dalla legge.

Il Dirigente scolastico aveva negato l'attestazione dell'effettiva data di consegna della domanda di pensionamento e l'interessato si era rivolto al TAR contro tale rifiuto.

Il Difensore civico ha tuttavia espresso perplessità sull'avanzamento del ricorso in questa fase del procedimento in quanto, a suo avviso, il rimedio giurisdizionale avrebbe dovuto investire l'atto finale con cui il competente Ufficio ministeriale si sarebbe poi espresso sulla richiesta di pensionamento.

10.17.3. Mancata definizione delle procedure di assunzione

Sono state molte le richieste di intervento al Difensore civico contro gli atteggiamenti negativi, o dilatori, di varie amministrazioni locali nel condurre a conclusione le procedure di assunzione di personale.

L'ipotesi più ricorrente è quella di concorsi banditi da precedenti Amministrazioni e non conclusi al momento del rinnovo degli organi elettivi.

E' capitato così che i nuovi amministratori abbiano cercato di ostacolare l'iter di assunzione, giustificando generalmente tale comportamento con difficoltà di ordine finanziario.

Il Difensore civico è intervenuto con richieste di notizie e sollecitazioni, richiamando anzitutto l'obbligo di concludere il procedimento e ricordando inoltre l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, pur avendo l'Amministrazione il potere discrezionale di valutare la necessità e la convenienza di procedere alla nomina - qualora fosse mutato nel frattempo il pubblico interesse - la stessa Amministrazione non può non far luogo all'assunzione se debba procedere alla copertura del posto.

10.17.4. Sul calcolo dei posti riservati agli interni

E' stato fatto presente ad un candidato che contestava l'applicazione delle norme sulla riserva dei posti che - secondo la giurisprudenza più accreditata - nel caso di riserva di posti a favore di candidati interni, il riservatario che si collochi per meriti propri nella categoria del vincitore deve essere ricompreso nelle quote riservate (C. di St. Sez. VI n. 428/91 e altre).

In termini diversi si pone invece il problema per quanto riguarda gli appartenenti alle categorie protette, i quali - se vincitori del concorso - non devono essere ricompresi nelle quote riservate.

10.17.5. Riconosciuta retroattivamente dalla ASL l'indennità di qualificazione professionale

Si è risolta positivamente la questione posta al Difensore civico da due dipendenti di una ASL, trasferite da altra struttura sanitaria a seguito di mobilità interregionale, che avevano segnalato la mancata attribuzione, nei loro confronti, dei benefici economici dell'art. 45/3 del C.C.N.L. (maggiorazione dell'indennità di qualificazione professionale), non ancora applicati al personale della predetta Azienda.

Nella struttura di provenienza le medesime percepivano già i maggiori emolumenti.

Il Dirigente del Dipartimento gestione del personale della ASL si è quindi attivato per estendere retroattivamente i benefici in questione a tutto il personale interessato.

10.17.6. L'esclusione dal concorso deve essere adeguatamente motivata

Si è rivolto all'Ufficio un candidato escluso da un concorso per ragioniere, bandito da un Ente parco, in quanto "la domanda di ammissione al concorso non conteneva quanto richiesto dal bando a pena di esclusione".

Il Difensore civico ha fatto rilevare che nel bando si richiedevano - a pena di esclusione - una serie di dichiarazioni, in completa disarmonia con le norme della legge "Bassanini" sulla semplificazione e che, comunque, il provvedimento di esclusione risultava carente di un'adeguata motivazione.

L'Ente interessato ha quindi assunto una nuova decisione, esplicitando le ragioni dell'esclusione.

**10.17.7. Restituite somme trattenute per una
sospensione illegittima dall'impiego**

E' capitato ad una dipendente della Regione, cui era stato sospeso il pagamento dello stipendio a seguito di un provvedimento di restrizione cautelare per un presunto reato, da cui poi la dipendente stessa era stata pienamente assolta.

La questione è stata trattata dal Difensore civico con gli uffici dell'Assessorato regionale al personale che, in un primo momento, avevano rigettato la richiesta di restituzione (assumendo che la sospensione dello stipendio era avvenuta prima che sulla materia fosse intervenuta una norma del Contratto collettivo di lavoro).

In verità, l'assoluzione con formula piena si era avuta successivamente all'entrata in vigore del CCN; eppertanto non poteva non retroagire nei suoi effetti più favorevoli alla dipendente.

Il caso si è risolto, anche a seguito di un parere del Dipartimento della F.P., che ha condiviso la tesi dello scrivente.

10.17.8. Personale a tempo determinato presso ente strumentale della Regione. Una procedura di assunzione con molti dubbi da chiarire

E' stata richiamata l'attenzione dell'Ufficio su una serie di anomalie riscontrate nell'espletamento della procedura di assunzione di personale a tempo determinato presso un ente strumentale della Regione.

In particolare, sono state espresse perplessità sul fatto che:

- l'invito alla prova dei test psico-attitudinali sarebbe stato recapitato agli interessati, per via telegrafica, solo il giorno precedente la prova stessa e non - secondo la normativa generale - con un anticipo di almeno 15 giorni;
- si sarebbe proceduto - dopo l'espletamento del concorso - ad una nuova procedura selettiva, riservata a coloro che non avevano raggiunto, nella prova scritta, il punteggio