4.8.3. Contributi di anzianità: vanno computati proporzionalmente all'orario di lavoro svolto

Una pensionata si è rivolta al difensore civico lamentando il mancato ricalcolo della sua pensione di anzianità da parte dell'INPS, nonostante avesse prodotto istanza in tal senso.

Ciò che veniva contestato dall'interessata era l'inesatta valutazione e conteggio da parte dell'INPS dei contributi di anzianità maturati dalla stessa.

Dopo ulteriori approfondimenti della problematica sottesa il Difensore civico ha ritenuto legittimo il non accoglimento del ricorso da parte del Comitato provinciale INPS.

In effetti la contribuzione versata era stata interamente valutata, in quanto in riferimento ad alcuni periodi di lavoro compiuti a tempo parziale, ai fini della determinazione dell'ammontare del trattamento di pensione, l'anzianità contributiva era stata computata, ai sensi dell'art. 5 comma 11 della L. 868/1984, proporzionalmente all'orario effettivamente svolto.

Di conseguenza, il numero di contributi settimanali fatti valere per l'acquisizione del diritto erano stati ridotti, ai soli fini della

misura della pensione, in proporzione all'orario di lavoro effettivamente svolto.

4.8.4. Sospensione pagamento contributi previdenziali per i comuni colpiti da eventi calamitosi

Un dipendente di un'amministrazione provinciale si è rivolto a questo Ufficio per rappresentare che l'amministrazione di appartenenza gli aveva comunicato che la Sua richiesta di sospensione del pagamento dei contributi previdenziali non poteva essere accolta in applicazione dei dettami forniti dall'INPDAP con l'informativa n. 35 del 29/07/03.

Nella circostanza l'Ufficio ricordava alla stessa amministrazione che con una propria "Nota Operativa", la Direzione Centrale delle Entrate dell'INPDAP aveva impartito ulteriori disposizioni sull'interpretazione da dare alle norme contenute nell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri relative alla sospensione del pagamento dei contributi previdenziali nei riguardi delle popolazioni dei comuni abruzzesi colpiti dagli eventi calamitosi del gennaio 2003.

Le nuove direttive modificavano sostanzialmente il precedente orientamento, confermando la tesi sostenuta dal Difensore Civico quanto all'estensibilità dei benefici in questione anche a favore dei lavoratori residenti nei Comuni colpiti dalla calamità (e non solo dei datori di lavoro che avevano la sede legale od operativa nei predetti Comuni).

4.9. PUBBLICO IMPIEGO

Anche quest'anno non sono mancate richieste di interventi in questa materia stante il divieto sancito dall'art. 3 della L.R. 126/95 da parte dei dipendenti regionali e degli enti locali di rivolgersi al Difensore civico per questioni connesse al loro rapporto di lavoro.

Tuttavia l'Ufficio, di fronte ad alcune segnalazioni che evidenziavano illegittimità o irregolarità organizzative e funzionali, ha comunque ritenuto utile intervenire in virtù del potere di proposta e sollecitazione che la stessa legge sopra menzionata gli attribuisce.

Nella maggior parte dei casi le istanze hanno riguardato la richiesta di pareri sull'interpretazione univoca di norme contrattuali nonché la richiesta di intervento in materia di pubblici concorsi.

Su quest'ultima problematica, singolare è la vicenda di una partecipante ad un concorso da dirigente, bandito da una Provincia, che veniva esclusa a tre giorni dalla scadenza del bando

in quanto l'amministrazione provinciale modificava i requisiti di accesso.

In sostanza la modifica apportata decapitava la rosa dei candidati che avevano presentato la domanda di partecipazione giacché solo chi era in possesso di alcuni particolari requisiti avrebbe avuto la possibilità di accedere al concorso pubblico che, tra l'altro, non era stato bandito per titoli, ma solo per esami.

L'Ufficio è intervenuto prontamente invitando l'amministrazione a fornire chiarimenti in relazione soprattutto alla mancata osservanza nel bando di concorso e di quanto disposto dal vigente art. 28 comma 2 del D.Lgs. 165/2001, che non poteva certo essere disatteso, né essere oggetto di equivoci interpretativi.

Queste alcune problematiche che necessitano di ulteriori approfondimenti.

4.9.1. Selezione pubblica per il conferimento di incarichi di Co.Co.Co.

Da parte di ex dipendenti a tempo determinato di un Servizio regionale è stato chiesto un interessamento dell'Ufficio riguardo

alla determinazione con la quale il Dirigente del Servizio Organizzazione e Sviluppo delle Risorse Umane aveva deciso la "parziale rettifica ed integrazione" dell'avviso di selezione per il conferimento di 14 incarichi di Co.Co.Co. e la "riapertura dei termini" per la presentazione delle domande di partecipazione, modificandone sostanzialmente i requisiti di accesso.

In particolare si lamentava che, con la nuova formulazione, il bando avrebbe penalizzato coloro che, per due anni, avevano già acquisito specifiche esperienze e professionalità nella realizzazione del programma, ponendoli sullo stesso piano di chi aveva lavorato, anche per un solo anno, in settori diversi.

E ciò a differenza di tutte le altre procedure selettive, recentemente poste in essere per il conferimento degli stessi incarichi, nelle quali risultavano introdotte norme che valorizzavano il lavoro svolto nello stesso Servizio.

Gli stessi ex dipendenti chiedevano pertanto:

1. se fosse legittimo riaprire i termini di un concorso e cambiarne la sostanza, dopo che è stato già effettuato "un esame preliminare delle domande pervenute";

2. quante fossero le domande effettivamente pervenute e quelle escluse (perché avanzate da candidati non in possesso dei requisiti previsti), posto che nel provvedimento in oggetto si dava atto che – a seguito del predetto esame preliminare – si era riscontrato che "la maggior parte dei candidati non era in possesso della specifica esperienza lavorativa in ambito redazionale e nel campo della comunicazione";
3. a quale normativa la Regione Abruzzo avesse fatto riferimento per il conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

Poiché non risultava che la nostra regione abbia disciplinato (in via legislativa o regolamentare) le procedure selettive di che trattasi, era ragionevole presumere che, nel caso di specie, codesto Servizio avesse preso a riferimento l'Atto di Organizzazione della Giunta regionale n. 871 del 3.10.01 che, com'è noto, demandava al Dirigente di codesto Servizio il potere di disporre la riapertura dei termini fissati dal bando per la presentazione delle domande, a condizione che "alla data di scadenza fosse stato presentato un

numero di domande inferiore a due per ogni posto da coprire" e che vi fosse stata una preventiva "presa d'atto" della Giunta regionale (art. 20).

Pertanto l'Ufficio invitava il Dirigente a far avere gli opportuni chiarimenti, nonché copia della predetta delibera giuntale, da cui si sarebbe evinto il numero delle domande presentate alla scadenza dell'originario bando (ed eventualmente di quelle ritenute ammissibili).

4.9.2. Concorso per 2 posti di Cat. C: presunte anomalie

Per un concorso pubblico per la copertura di alcuni posti di istruttore addetto alla comunicazione, una candidata ha chiesto l'intervento del Difensore civico per presunte illegittimità contenute nel bando di concorso medesimo, ritenendosi direttamente parte lesa e chiedendo altresì l'immediata sospensione dello stesso e la riformulazione in sintonia con le vigenti disposizioni in materia.

Venivano contestati alcuni punti del bando, quali:

1. il mancato riferimento alla L. 150/2000 recante la disciplina di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni;
2. il mancato riferimento al DPR 422/2001 recante il regolamento per l'individuazione di titoli professionali del personale da utilizzare presso PP.AA. per le attività di informazione e comunicazione. In particolare all'art. 2 comma 1 e 2 che tra i requisiti per l'esercizio dell'attività sopra menzionata richiede il possesso del diploma di laurea in scienze della comunicazione o equipollenti o per i laureati in altre discipline il titolo di specializzazione o di perfezionamento post-laurea rilasciati in comunicazione o relazioni pubbliche.

Secondo la candidata il bando, non richiamando le menzionate norme e prevedendo peraltro come requisito di accesso l'iscrizione all'ordine dei giornalisti, conteneva clausole immediatamente lesive degli aspiranti al concorso, in quanto imponeva requisiti non previsti dalla normativa vigente.

Il Difensore civico ha ritenuto pertanto necessario coinvolgere l'amministrazione comunale invitandola a rivedere le clausole concorsuali contestate, ponendo altresì l'attenzione sull'opportunità di ulteriori approfondimenti giuridici e normativi.

Per quanto concerne il fatto del mancato riferimento all'art. 2 del DPR n. 422/2001, l'amministrazione rilevava che detti titoli fossero previsti unicamente per i posti di qualifica dirigenziale.

In ordine al terzo motivo (requisito di iscrizione all'albo dei giornalisti) specificava comunque la possibilità da parte dell'Ente di aggiungere ulteriori requisiti in base alle proprie esigenze organizzative.

Tuttavia, dato l'inaspettato clamore nel frattempo venutasi a creare con il gran numero di esposti ricevuti al riguardo, la medesima Amministrazione comunicava l'opportunità di modificare i posti messi a selezione cambiandone il "nomen" in "aiuto capo ufficio stampa", con la conseguente riapertura dei termini per la partecipazione.

4.9.3. Nomina Direttore ATER

Il Presidente del Coordinamento Provinciale di un'associazione politica ha inviato a questo Ufficio un esposto nel quale chiedeva un intervento affinché venisse rimossa – attraverso provvedimenti diretti o mediante invito all'ATER ad agire in via di autotutela – la deliberazione con la quale il Consiglio di Amministrazione della stessa aveva nominato il Direttore.

Tale deliberazione, si affermava nell'esposto, sarebbe stata affetta da illegittimità in quanto il procedimento di nomina aveva disatteso la norma contenuta nel bando (approvato all'unanimità dal C.d.A.), a tenore della quale la nomina stessa doveva avvenire "su proposta del Presidente"; e ciò per conferire un "fondamento fiduciario" al rapporto tra il Direttore e gli altri organi dell'Azienda.

Nel caso di specie invece, il Consiglio di Amministrazione - dopo aver respinto sia i tre nominativi di volta in volta indicati dal Presidente, sia una successiva proposta di quest'ultimo di rinviare ad altra seduta la decisione finale, ovvero di riaprire i termini del bando - aveva disposto, a maggioranza, la nomina di un quarto nominativo, proposto dal Vice Presidente.

La questione riguardava pertanto l'ambito ed il significato da assegnare al "potere di proposta" che – attraverso la delibera approvativa del bando – il Consiglio di Amministrazione aveva riconosciuto al proprio Presidente; potere che tuttavia non era previsto né dalla legge regionale n. 44/99 (artt. 14 e 20), né dallo Statuto dell'Azienda (artt. 7 e 9), che si limitavano invece a richiamare la competenza dell'organo collegiale.

Ciò avrebbe comportato che la diversa disciplina dettata dal bando, in tanto poteva ritenersi compatibile con quella legislativa e statutaria, in quanto intesa quale modalità di autovincolo procedimentale dell'amministrazione; nel senso cioè che il C.d.A. aveva voluto darsi una regola organizzatoria, preordinata soprattutto a far sì che la scelta finale del candidato più meritevole fosse preceduta da una proposta del Presidente adeguatamente motivata, con riferimento non tanto al possesso dei requisiti di ammissione alla selezione quanto piuttosto al merito dei "titoli professionali" e della "comprovata esperienza nel settore", che la legge e lo stesso Avviso pubblico indicavano come parametri essenziali ai fini della selezione.

In caso contrario, si sarebbe finito per attribuire al Presidente un ruolo vincolante nei confronti del potere di scelta che la legge imputa direttamente in capo all'organo collegiale da lui presieduto, ponendo così un problema di contrasto dell'atto deliberativo con le fonti, di rango superiore, dianzi ricordate.

Da tali premesse discendeva anche che la nomina del Direttore non avrebbe avuto carattere prettamente "fiduciario", iscrivendosi semmai tra gli atti di "alta amministrazione", forniti di un elevato tasso di discrezionalità, in cui l'elemento dell'"intuitu personae" doveva comunque coniugarsi con l'interesse pubblico dell'Amministrazione ad avvalersi del soggetto che – in base ad un ponderato esame dei vari curricula – avesse garantito la scelta migliore sul piano della professionalità e dell'esperienza.

E' d'altronde risaputo che – per costante giurisprudenza – l'obbligo di una adeguata motivazione s'impone a maggior ragione laddove più ampia è l'area della discrezionalità amministrativa.

Sotto tale profilo, la delibera del C.d.A., nel mentre dava atto dell'avvenuta lettura dei curricula, sembrava invece contenere solo un generico accenno all'analisi comparativa degli aspiranti ed ai

motivi per i quali i titoli del prescelto apparivano più convincenti sul versante della professionalità e dell'esperienza.

Quanto poi alla circostanza che la nomina fosse avvenuta su designazione del Vice-Presidente, era di tutta evidenza che a quest'ultimo non competeva alcun potere propositivo, spettando invece esclusivamente al C.d.A. assumere le determinazioni conseguenti alla rinuncia del Presidente ad indicare ulteriori nominativi di sua fiducia.

Al di là delle "anomalie" procedimentali, restava il fatto che lo stesso Consiglio di Amministrazione avesse posto in essere un atto a tutti gli effetti efficace, almeno fin quando non fosse stato giuridicamente rimosso in via di autotutela, o attraverso i normali rimedi giurisdizionali o amministrativi.

Il che non autorizzava ovviamente il Vice-Presidente a sostituirsi al Presidente, se questi non avesse provveduto a dargli esecuzione, soccorrendo – ove del caso – gli strumenti di intervento surrogatorio previsti dall'ordinamento.

Il Difensore civico provvedeva inoltre a sottoporre la questione all'attenzione del competente Settore Politica della Casa della

Giunta regionale, affinché avesse provveduto ad esercitare eventuali poteri connessi alle funzioni di vigilanza e controllo di cui alle LL.RR. n. 44/1999 e n. 4/2004.

4.9.4. Il ruolo della Commissione di vigilanza del Consiglio regionale

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico chiedendo se – in caso di mancata risposta da parte del Dirigente del Servizio Organizzazione e Sviluppo delle Risorse Umane alla richiesta di chiarimenti dallo stesso avanzata in merito alla problematica relativa alla pubblicazione procedure concorsuali - fosse legittimato a rivolgere la medesima istanza alla Commissione di Vigilanza del Consiglio regionale.

Al riguardo è apparso opportuno ricordare che alla predetta Commissione il nostro Statuto affida, tra l'altro, la funzione di vigilanza "sull'attività amministrativa della Regione e dei suoi Uffici, riferendone periodicamente al Consiglio" (art. 28).

Tale compito è poi ulteriormente sviluppato dal Regolamento interno del Consiglio, laddove si precisa che esso consiste nella

verifica della corrispondenza dell'attività amministrativa della Giunta, degli Enti e Uffici sottoposti alla Regione alle linee generali e speciali approvate dal Consiglio regionale (art. 104).

E' evidente che il ruolo che lo statuto abruzzese ha voluto assegnare a tale peculiare organismo (unico nell'ordinamento regionale) è di natura essenzialmente politico-istituzionale e mira a introdurre un controllo diffuso e generalizzato sull'attività di governo della Regione e degli enti dipendenti (nonché sugli atti contabili dell'Ufficio di Presidenza) al fine di svolgere soprattutto una funzione di sindacato politico sull'Amministrazione regionale nel suo complesso.

Nulla vieta naturalmente ai cittadini di sottoporre questioni che coinvolgano l'attività degli uffici regionali all'attenzione della Commissione di cui trattasi, tenendo tuttavia presente che, nell'esercizio della funzione di vigilanza, questa "non può emanare direttive agli uffici o procedere ad imputazione di responsabilità o sindacare l'attività di organi, enti e uffici, al di fuori delle periodiche relazioni" (art. 104, comma 7 Regol.).