



Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

Newsletter

**12 febbraio
2018**

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

- ❖ Parere favorevole della Corte dei Conti all'aumento delle indennità di funzione ai sindaci ed assessori, ma con dei limiti
- ❖ Firmato il CCNL 2016-2018 per il comparto enti locali
- ❖ Annullamento in autotutela del permesso di costruire conseguente al silenzio assenso
- ❖ Il medico che non esegue le visite domiciliari incorre nel danno erariale

SEDE CENTRALE - Piazzale Risorgimento n. 14 - 24128 Bergamo
Tel. 030/40.35.40 . Fax 035/25.06.82 - C.F. 95100580166
www.conord.org conord@conord.org

Parere favorevole della Corte dei Conti all'aumento delle indennità di funzione ai sindaci ed assessori, ma con dei limiti

La Corte dei Conti – sezione regionale di controllo per la Toscana - con la deliberazione n. 3/2018 si è pronunciata a favore della possibilità per i Comuni di aumentare le indennità di funzione di sindaci e assessori nella misura massima prevista dalla tabella A allegata al Dm 119/2000, tenendo conto della riduzione stabilita dall'articolo 1, comma 54, della legge 266/2005 e verificando, di anno in anno, il permanere delle compatibilità finanziarie.

I magistrati contabili si sono così espressi a seguito della richiesta di un parere pervenuta dal Sindaco di un Comune tramite il Consiglio delle Autonomie Locali. Nel riparametrare la spesa relativa all'esercizio dello status degli amministratori, detto Comune ha tenuto conto di un dato, le indennità di funzione appunto, che, alla luce della interpretazione fornita dalla sezione delle autonomie, non doveva essere ridotto.

Il Sindaco, quindi, si è rivolto alla sezione Toscana per avere un parere circa una serie di questioni e, nello specifico: se fosse corretto rideterminare in aumento le indennità di funzione del sindaco e degli assessori nella misura massima prevista dalla tabella allegata al Dm 119/2000, riconoscere le maggiorazioni previste dall'articolo 2 del Dm al verificarsi delle condizioni previste, riconoscere di anno in anno le maggiorazioni oppure prevederle solo al momento della rideterminazione dell'indennità e del gettone e, infine, se fosse possibile rideterminare le indennità anche in forma retroattiva.

Tali quesiti concernono, seppur sotto diversi profili, la determinazione della indennità di funzione degli amministratori locali.

Prima di entrare nel merito, la stessa Corte

ha ritenuto opportuno fare chiarezza circa il quadro normativo orbitante attorno alla questione portata alla sua attenzione.

Le norme che regolano la materia sono:

- L'art. art. 82 del TUEL, il quale prevede la corresponsione a favore del sindaco nonché dei componenti degli organi esecutivi dei comuni una indennità di funzione, da determinarsi mediante decreto ministeriale (commi 1 – 8- 10);
- Il DM 119/2000, tutt'ora in vigore, emanato in attuazione della pregressa normativa, interamente trasfusa nell'art. 82 cit.;
- Il DL 112/2008, il quale ha modificato il comma 11 dell'art. 82 del Decreto legislativo 267/2000 – che originariamente prevedeva la possibilità per l'ente di modificare in aumento o diminuzione la misura di dette indennità – precludendo l'incremento della indennità di funzione.
- L'art. 1 co. 54 della L. n. 266/2005 - legge finanziaria 2006 – il quale dispone che “Per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono rideterminati in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 i seguenti emolumenti: a) le indennità di funzione spettanti ai sindaci (...), ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti (...)”.
- I commi 135 e 136 dell'art. 1 L. n. 56/2014, cd Legge Del Rio, i quali prevedono segnatamente: il comma 135 interviene sull'art. 16 co. 17 del DL 138/2011, rideterminando il numero di componenti del Consiglio comunale, il comma 136 disciplina gli effetti recati dal comma precedente sugli oneri in carico all'ente per le spese da sostenere per gli amministratori.
- L'art. 17 co. 19 del DL 138/2011, normativa a cui far riferimento per il calcolo della invarianza della spesa; al

comma in esame, il DL n. 66/2014 ha aggiunto il seguente periodo: “Ai fini del rispetto dell'invarianza di spesa, sono esclusi dal computo degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri li oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del testo unico”.

Il percorso con cui i magistrati contabili sono arrivati a tale pronuncia parte dal presupposto che, in via generale, è ammessa la possibilità di aumentare le indennità di funzione del sindaco e degli assessori nella misura massima prevista dalla tabella A, tenendo conto della riduzione imposta dalla finanziaria 2006.

La Corte, sottolineando la finalità della normativa in esame, ossia il contenimento della spesa pubblica, non ha mancato di ribadire però che, “vertendosi in tema di discipline normative rispetto alle quali il legislatore ha posto ineludibili esigenze di contenimento della spesa pubblica, debba privilegiarsi un'applicazione non meramente formale delle stesse e come “ogni decisione, peraltro, facoltativa da cui deriva una rivisitazione di determinazioni già assunte ed un aumento di spesa, debba essere adeguatamente ponderata sì da verificare se gli elementi di fatto posti a fondamento della stessa abbiano consistenza tale da assicurare l'ossequio, anche sostanziale, della normativa vigente”.

Condizioni che, secondo la sezione, devono essere verificate ogni anno e certificate con apposita delibera mediante la quale gli enti – si legge nel parere – «non devono, peraltro, limitarsi ad un mero riscontro di tipo contabile ma sono chiamati ad operare un ben più pregnante e rigoroso accertamento, in termini di effettività, circa la sussistenza degli anzidetti parametri non disgiunto da una complessiva valutazione, anche alla stregua di principi di sana gestione finanziaria, delle risultanze di bilancio».

Conclude poi la Corte che “dalla valenza di accertamento dichiarativo della

ricorrenza dei presupposti legittimanti la parametrizzazione della indennità effettuata dalla Amministrazione che assume il regolamento deve ritenersi che siano preclusi meccanismi retroattivi di determinazione delle indennità di funzione “.

Firmato il CCNL 2016-2018 per il comparto enti locali

Il 21 febbraio Aran e Organizzazioni sindacali hanno firmato l'Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro 2016-2018 per i circa 467.000 pubblici dipendenti appartenenti al comparto Funzioni locali, che comprende regioni, enti locali, camere di commercio e altri enti territoriali.

Perchè il nuovo CCNL divenga efficace si dovrà attendere la sua stipulazione definitiva, unitamente alla fase di verifica e controllo della sua compatibilità economica. Una volta stipulato, gli enti del comparto avranno a disposizione trenta giorni entro i quali dovranno dare applicazione agli istituti a contenuto economico e normativo con carattere vincolato.

Quanto ai contenuti, il nuovo testo contrattuale merita attenzione non solo per quanto concerne i miglioramenti apportati rispetto al trattamento economico ma, anche, per alcuni benefici che verranno riconosciuti in situazioni particolari e nuove forme di flessibilità per i lavoratori.

Sotto il profilo economico, il contratto prevede essenzialmente un aumento medio mensile di circa 85 €, oltre agli arretrati contrattuali per il 2016 e il 2017. Vengono poi rinnovata la disciplina di istituti giuridici quali le assenze, i permessi ed i congedi. Il contratto presta particolare attenzione ai permessi per l'effettuazione di terapie, visite specialistiche ed esami

diagnostici e introduce la disciplina delle cosiddette “ferie solidali”: viene così consentito ai dipendenti con figli minori in gravi condizioni di salute, che necessitino di una particolare assistenza, di poter utilizzare i giorni di ferie ceduti da altri lavoratori.

Nel caso, poi, in cui ci si trovi di fronte a donne vittime di violenza, queste potranno godere, oltretutto di appositi congedi retribuiti, anche di una speciale aspettativa.

Vengono maggiormente tutelati anche i malati gravi che debbano sottoporsi a terapie salvavita quali chemioterapia ed emodialisi: le condizioni di favore, prima circoscritte ai soli giorni di assenza nei quali si effettuano le terapie, saranno adesso estese anche al periodo successivo nel quale sia impossibile tornare al lavoro per gli effetti invalidanti dovuti alle terapie effettuate.

Vengono recepite le nuove disposizioni sulle Unioni civili, prevedendo che tutte le tutele del contratto riferite al matrimonio riguardino anche ciascuna delle parti dell'unione civile.

Il Contratto prevede poi un tetto per la presenza di precari in ciascuna amministrazione: il numero massimo di contratti a tempo determinato e di contratti di somministrazione a tempo determinato stipulati da ciascun ente complessivamente non può superare, in ciascun anno, il 20% del personale a tempo indeterminato in servizio al 1° gennaio dell'anno di assunzione.

Maggiore spazio viene inoltre dedicato anche alle relazioni sindacali, ove vengono previsti due modelli relazionali: la partecipazione e la contrattazione integrativa (anche di livello territoriale).

La partecipazione a sua volta si può articolare in tre modalità:

a) informazione, prevista per tutte le materie oggetto di confronto e di contrattazione integrativa, di cui costituisce il presupposto di attivazione;

b) confronto, attivabile a richiesta dei

soggetti sindacali su diverse materie (tra le molte: criteri generali dei sistemi di valutazione della performance; criteri per il conferimento e la revoca degli incarichi di posizione organizzativa; criteri per la graduazione delle posizioni organizzative).

c) organismo paritetico per l'innovazione, previsto solo negli enti con più di 300 dipendenti per relazioni, stabili, aperte e collaborative su organizzazione, innovazione, miglioramento dei servizi e politiche formative.

Molte sono le materie oggetto di contrattazione integrativa, su cui saranno impegnati annualmente la delegazione datoriale e quella sindacale. A questa forma di relazione sindacale, a cui sono riservate ben 23 materie, si possono annoverare i criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa; i criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance; le misure concernenti la salute e sicurezza sul lavoro; i criteri generali per la determinazione della retribuzione di risultato dei titolari di posizione organizzativa.

Viene riconfermato il ruolo primario della formazione del personale nei processi di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione: dovrà così essere destinato al finanziamento delle attività formative una quota annua non inferiore all'1% del monte salari relativo al personale, da incrementare con eventuali ulteriori risorse per risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione e dai canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali.

Molta attenzione viene riservata al personale della polizia locale. Così, le ore di servizio aggiuntivo rese da detto personale al di fuori dell'orario ordinario di lavoro per le attività di sicurezza e di polizia stradale effettuate in occasione di iniziative di carattere privato, devono essere remunerate con un compenso pari a quello previsto per il lavoro straordinario. Laddove, inoltre, vengano prestate in giornate domenicali o di riposo settimanale,

danno diritto ad usufruire di riposo compensativo di durata esattamente corrispondente a quella della prestazione lavorativa resa. Viene peraltro ricordato dallo stesso accordo, all'art. 56, che i costi di tali attività non possono fare carico al bilancio comunale, ma devono essere posti, ai sensi dell'art. 22, comma 3-bis, D.L. n. 50/2017, interamente a carico del soggetto privato organizzatore o promotore dell'evento.

I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscossi dagli enti potranno essere destinati, nei limiti della quota determinata dalla giunta comunale ai sensi dell'art. 208, commi 4 lett. c), e 5, del Codice della strada, anche all'erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo per la sicurezza urbana e stradale.

Infine, il contratto prevede anche un'indennità aggiuntiva giornaliera di servizio esterno (da 1 a 10 euro giornaliera), cumulabile con altre indennità ma non con quella di disagio "per le condizioni di lavoro" per il personale della polizia che rende la sua prestazione lavorativa ordinaria giornaliera in servizi esterni di vigilanza. Da questa indennità dovrebbe restare escluso il personale che, pur appartenendo al servizio di polizia locale, presta la sua attività lavorativa ordinaria negli uffici, e anche se occasionalmente impiegato in servizi esterni, considerato che l'accordo precisa che il servizio esterno di vigilanza deve costituire la "prestazione lavorativa ordinaria giornaliera".

Annullamento in autotutela del permesso di costruire conseguente al silenzio assenso

Il caso trae origine dalla presentazione di un'istanza volta ad ottenere il rilascio del permesso di costruire ex art. 20 del D.P.R.

n. 380/2001 per la realizzazione di residenze stagionali ed attività commerciali con annessa area verde e sportiva.

Dopo un primo rigetto dell'istanza da parte dell'Ente, giustificato dalla mancanza delle opere di urbanizzazione, l'interessata impugnava il provvedimento negativo dinanzi al T.A.R. che lo annullava poiché adottato oltre i termini previsti dall'art. 20 del D.P.R. n. 380/2001 per la formazione del silenzio-assenso, oltrepassati i quali il Comune può intervenire esclusivamente in via di autotutela, ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990.

Successivamente il Comune provvedeva, quindi, ad annullare in autotutela il titolo abilitativo tacitamente assentito.

Contro tale annullamento del titolo abilitativo tacitamente assentito viene mossa azione giudiziale.

Sotto il profilo sostanziale, il TAR Catanzaro conferma, con la sent. n. 507/2018, la legittimità dell'annullamento in autotutela.

Dalle verifiche svolte, è emerso infatti che, con riferimento alle opere di urbanizzazione presenti (rete gas, elettrica, idrica, fognaria, pubblica illuminazione, raccolta delle acque bianche), alla stregua di quanto prescritto dal P.R.G. il lotto possiede i requisiti per il rilascio del titolo edilizio. Tale idoneità, tuttavia, viene meno, ove si debbano invece applicare i più restrittivi parametri contemplati dal piano attuativo del 2006.

Questo piano particolareggiato del 2006, pur risultando decorso del termine decennale, porta al suo interno delle prescrizioni aventi efficacia ultrattiva, tra cui il dimensionamento dei c.d. standard urbanistici, disciplinato dal D.M. n. 1444 del 2.4.1968.

Ne deriva quindi che, applicando i parametri contemplati dal piano attuativo del 2006, il lotto non possiede tutti i requisiti per il rilascio del titolo edilizio.

Sono state, però, sollevate anche importanti censure di carattere formale.

Viene infatti lamentato il ritardo nell'adozione dell'atto di annullamento, oltretutto la mancata dimostrazione della prevalenza dell'interesse pubblico alla rimozione di una situazione di fatto consolidatasi nel tempo ed alla mancata comparazione degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

Nessuna di tale doglianza viene però condivisa dal Collegio.

Non la prima, che non tiene conto del periodo di tempo resosi necessario per la risoluzione del contenzioso instaurato sul provvedimento di diniego; non la seconda, trattandosi di attività edilizia mai neppure iniziata; non la terza, che appare meramente ipotetica.

Così stando le cose, se è pur vero che in precedenza si era formato un silenzio-assenso sull'istanza di permesso di costruire, viene chiaramente affermato che l'annullamento in autotutela è sempre possibile ed anzi, in molti casi, auspicabile data la portata di tale ipotesi di silenzio significativo.

Il medico che non esegue le visite domiciliari incorre nel danno erariale

Il medico che, senza averlo in realtà fatto, faccia figurare di aver eseguito le visite previste nei programmi di Assistenza Domiciliare Integrata (Adi) e di Assistenza Domiciliare Programmata (Adp), porta avanti una condotta che ricade negli estremi della responsabilità contabile-amministrativa.

Così si è espressa la Corte dei Conti, Sezione per l'Emilia Romagna, con la sentenza numero 8/2018.

La vicenda nasce dagli accertamenti della Guardia di Finanza, che in seguito ai controlli scopriva che il medico di una

Azienda sanitaria locale aveva percepito una retribuzione indebita da compensi relativi a visite domiciliari fittizie, in quanto mai realmente eseguite, per un ammontare in poco più di un biennio di 600 visite dichiarate e 15.425,00 euro di compensi.

Il medico per questi motivi veniva denunciato dalle autorità per truffa e citato in giudizio dalla Corte de Conti per danno erariale.

Il Giudice accoglieva la richiesta dell'accusa, ponendo l'attenzione sul fatto che alla liquidazione dei compensi da parte dell'ente pubblico datore di lavoro, non corrispondessero l'utilità e i vantaggi che ci si sarebbe aspettati per l'utenza a fronte delle mancate prestazioni professionali falsamente dichiarate.

Il Collegio giudicante in concreto accertava l'indebita percezione di compensi relativi ad accessi domiciliari dichiarati, ma in realtà mai effettuati da parte del convenuto in occasione delle visite previste nei programmi di Adi e Adp, raccogliendo come prove le testimonianze dei pazienti interessati e dei loro familiari.

Per quanto attiene alla quantificazione del danno, la Sezione ha convalidato l'importo proposto dalla Procura erariale che si basava sui compensi contrattuali relativi all'Assistenza Domiciliare Integrata e all'Assistenza Domiciliare Programmata, ammontanti a euro 25,00 per le visite eseguite in funzione dei contratti Adp e Adi di primo livello e a euro 30,00 per le visite eseguite in funzione dei contratti Adi di secondo e terzo livello.