

INFORMAZIONI AMMINISTRATIVE ED APPROFONDIMENTI

INDICE

La soppressione dei consorzi di funzione di cui all'art. 1, comma 186 della legge finanziaria 2010 non si applica agli AATO (Autorità d'ambito) – Deliberazione della Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse idriche del 26 gennaio 2010	2
1° marzo 2010, termine per la consegna del CUD da parte dei sostituti d'imposta ai propri dipendenti	3
Lavoro occasionale di tipo accessorio – Circolare INPS n. 17 del 3 febbraio 2010 – Le novità della Legge Finanziaria 2010	4
Ineleggibilità e/o incompatibilità di un ex consigliere comunale nominato assessore esterno – Parere del Ministero dell'Interno del 1° febbraio 2010	7
Obbligo di astensione dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio del Comune in cui esercita il proprio mandato per un consigliere comunale cui sia stato attribuito dal sindaco un incarico istruttorio in materia di urbanistica ed energie rinnovabili – Parere del Ministero dell'Interno del 1° Febbraio 2010	8

La soppressione dei consorzi di funzione di cui all'art. 1, comma 186 della legge finanziaria 2010 non si applica agli AATO (Autorità d'ambito) – Deliberazione della Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse idriche del 26 gennaio 2010

L'art. 2, comma 186, della l. n. 191 del 2009, stabilisce che in relazione alle riduzioni dei contributi ordinari, i comuni devono adottare una serie di misure di contenimento della spesa, tra cui la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto.

Secondo la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche *"...verosimilmente l'art. 2, comma 186, della l. n. 191 del 2009, intende riferirsi ai consorzi di cui all'articolo 31 del d.lgs 18/08/2000, n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), aventi natura di forma associativa costituita per la gestione unitaria di servizi e funzioni nella titolarità degli enti locali..."*.

Per quanto concerne invece le Autorità d'Ambito *"... allo stato della legislazione vigente, l'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006 - come riconosciuto da Corte costituzionale, sent. n. 246 del 2009, e, da ultimo, TAR Brescia, sez. II, 19/11/2009 n. 2238 - prevede il riconoscimento della personalità giuridica in capo all'Autorità d'Ambito, la partecipazione obbligatoria degli Enti locali del territorio (salvo per i Comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti facenti parte di una Comunità montana) e l'espresso trasferimento all'Autorità delle competenze spettanti ai Comuni in materia di programmazione delle infrastrutture e di gestione delle risorse idriche (art. 148 comma 1), spettando alle Regioni e alle Province autonome la disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra gli Enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, «assolto l'obbligo di costituire l'Autorità "cui è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico integrato" (art. 148 comma 2).»... Dunque, dal citato art. 148 discende, per gli Enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, soltanto l'obbligo di costituire l'Autorità "cui è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico integrato". Diversa questione è, invece, quella della forma giuridica adottabile in sede di assolvimento di siffatto obbligo di costituzione...."*.

Conseguentemente, conclude l'autorità *"... la disposizione in discorso non sembra idonea a provocare un effetto automatico di estinzione dei consorzi in questione, demandando piuttosto ai comuni l'adozione di misure volte a ridurre enti ed organismi aventi questa forma, appare corretto ritenere che dal vincolo di legge alla soppressione dei consorzi non possa ricavarci, per quanto qui interessa, anche un obbligo di soppressione delle Autorità d'Ambito."*

Del resto, a confermare ulteriormente l'inapplicabilità dell'art. 2, comma 186, della l. n. 191 del 2009, alle Autorità d'Ambito di cui all'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006 sta anche la circostanza che, in ogni caso, non sarebbe possibile da parte degli enti locali quella «assunzione delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto» prevista dalla norma per prima indicata. E' di tutta evidenza, infatti che le funzioni attribuite dal d.lgs. 152/2006 alle AATO non possono essere ridotte alla mera somma delle funzioni altrimenti esercitabili singolarmente dagli enti locali quotisti.

Resta dunque impregiudicata la sopravvivenza delle Autorità d'Ambito, quali - si ripete - soggetti di diritto con personalità giuridica autonoma, e come tali dotati di una forma giuridica propria (a carattere comunque associativo, atteso il sistema delle quote di cui al citato art. 148, comma 4), tipizzata dalla legge, e, con i limiti previsti dalla normativa vigente, declinabile negli aspetti organizzativi interni dalle regioni e dalle province autonome in applicazione del potere disciplinare ad esse attribuito dall'art. 148, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006. In particolare, per le AATO che ancor oggi risultino essere - sul piano formale - consorzi, l'art. 2, comma 186, della l. n. 191 del 2009 non ha creato, a carico dei comuni, alcun obbligo di realizzarne la soppressione, ed essi potranno continuare ad operare, in quanto (e nella forma propria di) AATO, ai sensi del citato art. 148, comma 1 e nei termini sopra illustrati, con gli organi attualmente previsti, sino a diversa determinazione normativa, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, delle regioni e delle province autonome".

1° marzo 2010, termine per la consegna del CUD da parte dei sostituti d'imposta ai propri dipendenti

I sostituti d'imposta obbligati ad effettuare le ritenute a titolo d'acconto sui redditi di lavoro dipendente ed assimilati ai propri dipendenti o collaboratori devono rilasciare una apposita certificazione unica (c.d. CUD) attestante le somme erogate e le relative ritenute effettuate e versate all'Erario, entro il 28 febbraio di ciascun anno ovvero entro dodici giorni dalla richiesta, in caso di interruzione del rapporto di lavoro.

Per il 2010, il 28 febbraio cade di domenica, il termine è prorogato al 1° marzo.

Il CUD deve essere consegnato, in duplice copia, al contribuente (dipendente, pensionato, percettore di redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente).

Il sostituto d'imposta può trasmettere al contribuente il CUD in formato elettronico, purché sia garantita al dipendente la possibilità di entrare nella disponibilità dello stesso e di poterlo materializzare per i successivi adempimenti.

Tale modalità di consegna, pertanto, può essere utilizzata solo nei confronti di quanti siano dotati degli strumenti necessari per ricevere e stampare il CUD rilasciato per via elettronica mentre deve essere esclusa, ad esempio, nelle ipotesi in cui il sostituto sia tenuto a rilasciare agli eredi il CUD relativo al dipendente deceduto ovvero quando il dipendente abbia cessato il rapporto di lavoro.

Resta, dunque, in capo al sostituto d'imposta l'onere di accertarsi che ciascun dipendente si trovi nelle condizioni di ricevere in via elettronica il CUD, provvedendo, diversamente, alla consegna in forma cartacea. (Agenzia delle Entrate)

Lavoro occasionale di tipo accessorio – Circolare INPS n. 17 del 3 febbraio 2010 – Le novità della Legge Finanziaria 2010

La legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge Finanziaria 2010) ha introdotto importanti novità in materia di lavoro occasionale di tipo accessorio.

L'articolo 2, commi 148 e 149 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, apporta le seguenti modifiche all'articolo 70 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276:

a) alla lettera b) del comma 1, dopo le parole: «parchi e monumenti» sono aggiunte le seguenti: «, anche nel caso in cui il committente sia un ente locale»;

b) la lettera e) del comma 1 è sostituita dalla seguente: «e) di qualsiasi settore produttivo, compresi gli enti locali, le scuole e le università, il sabato e la domenica e durante i periodi di vacanza da parte di giovani con meno di venticinque anni di età se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università»;

c) alla lettera g) del comma 1, le parole: «, limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi» sono soppresse;

d) alla lettera h-bis) del comma 1, dopo le parole: «settore produttivo» sono inserite le seguenti: «, compresi gli enti locali.»;

e) dopo la lettera h-bis) del comma 1 è aggiunta la seguente: «h-ter) di attività di lavoro svolte nei maneggi e nelle scuderie»;

f) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In via sperimentale per l'anno 2010, per prestazioni di lavoro accessorio si intendono anche le attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito di qualsiasi settore produttivo da parte di prestatori di lavoro titolari di contratti di lavoro a tempo parziale, con esclusione della possibilità di utilizzare i buoni lavoro presso il datore di lavoro titolare del contratto a tempo parziale»;

g) al comma 1-bis, le parole: «per il 2009» sono sostituite dalle seguenti: «per gli anni 2009 e 2010» e dopo le parole: «in tutti i settori produttivi» sono inserite le seguenti: «, compresi gli enti locali.».

Dopo il comma 2-bis dell'articolo 70 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è aggiunto il seguente: «2-ter. Il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di un committente pubblico e degli enti locali è consentito nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e ove previsto dal patto di stabilità interno».

Il nuovo dettato normativo amplia, quindi, l'ambito di utilizzo dei "buoni lavoro", inserendo ulteriori attività e nuovi committenti.

Con la Circolare n. 17 del 3 febbraio 2010, l'INPS fornisce chiarimenti circa il nuovo quadro normativo introdotto dalla legge finanziaria 2010 in materia di lavoro occasionale di tipo accessorio. Le principali novità riguardano:

a) gli studenti con meno di venticinque anni di età iscritti a un ciclo di studi universitari;

Le nuove disposizioni ribadiscono quanto già previsto per gli studenti con meno di 25 anni iscritti regolarmente ad un ciclo di studi presso istituti scolastici di ogni ordine e grado (art. 70, comma 1, lettera e), i quali possono accedere al lavoro occasionale accessorio anche il sabato e la domenica, oltre che nei periodi di vacanza, compatibilmente con gli impegni scolastici.

Restano ferme le indicazioni contenute nella Circolare dell'INPS n. 104 del 1 dicembre 2008, per l'individuazione dei "periodi di vacanza", secondo la quale si considerano:

a) "vacanze natalizie" il periodo che va dal 1° dicembre al 10 gennaio;

b) "vacanze pasquali" il periodo che va dalla domenica delle Palme al martedì successivo il lunedì dell'Angelo;

c) "vacanze estive" i giorni compresi dal 1° giugno al 30 settembre.

Per quanto riguarda gli studenti regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università e con meno di venticinque anni di età la nuova formulazione della lett. e) dell'articolo 70 del decreto legislativo n. 276 prevede che questi possano svolgere lavoro occasionale in qualunque periodo dell'anno.

Gli studenti possano essere impiegati, nei periodi sopra indicati, per svolgere attività di lavoro occasionale accessorio rese nell'ambito di qualsiasi settore produttivo, compresi gli enti locali, le scuole e le università.

b) i pensionati, che ora possono essere impiegati anche dagli enti locali:

Con riferimento ai pensionati (art. 70, comma 1, h-bis) la disposizione, oltre a ribadire che tale categoria può svolgere attività di natura occasionale in qualsiasi settore produttivo, prevede il loro impiego anche in favore degli enti locali.

c) i lavoratori part-time, i quali, in via sperimentali per l'anno 2010, possono essere impiegati nell'ambito di qualsiasi settore produttivo.

Per quanto riguarda in particolare gli Enti Locali, essendo stato eliminato il riferimento ai settori del commercio, turismo e servizi, tra gli utilizzatori sono stati inseriti anche gli enti locali, per lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti.

Per quanto riguarda i committenti che possono ricorrere ai buoni lavoro, la legge finanziaria prevede un riferimento agli enti locali, in particolare:

- per le attività di cui alla lett. b) dell'art. 70 (lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi, monumenti);
- con riferimento a singole categorie di prestatori quali pensionati, giovani studenti con meno di 25 anni di età e, in via sperimentale, per il 2010, i percettori di prestazioni integrative a sostegno del reddito ed i titolari di contratto di lavoro a tempo parziale.

Pertanto nel caso di specie le attività concernenti i "lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti", di cui alla lett. b) dell'art. 70, come modificato dalla finanziaria 2010, sono circoscritte, nell'ambito del settore pubblico, agli enti locali, dovendosi intendere per essi i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni, nonché i consorzi cui partecipano enti locali (ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Per "committente pubblico", ai sensi dell'art. 1 comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, vanno intese "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".

Per quanto riguarda, invece, il profilo concernente i prestatori di lavoro che, senza particolari limitazioni, possono svolgere attività di lavoro accessorio anche a favore degli enti locali, si ribadisce che questi sono:

- gli studenti, i quali potranno altresì ottenere "buoni lavoro" anche da scuole e università;
- i pensionati;
- i percettori di prestazioni integrative a sostegno del reddito;
- i titolari di contratto di lavoro a tempo parziale,

Infine, il comma 149 della citata legge finanziaria aggiunge dopo il comma 2-bis dell'articolo 70 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, il comma 2-ter il quale stabilisce che "il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di un committente pubblico e degli enti locali è consentito nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e ove previsto dal patto di stabilità interno".

Ineleggibilità e/o incompatibilità di un ex consigliere comunale nominato assessore esterno – Parere del Ministero dell'Interno del 1° febbraio 2010

Il quesito riguarda l'eventuale sussistenza di presupposti di ineleggibilità o di incompatibilità, ai sensi degli artt. 60 comma 1, n. 11 o 63 comma 1, n. 1 del decreto legislativo n.267/2000, in capo ad un consigliere comunale, dimessosi dalla carica, che risulta però ricoprire la carica di consigliere di amministrazione di un consorzio per lo smaltimento rifiuti che rientra tra quelli obbligatori, costituito ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000, ed al quale il Comune partecipa con una quota inferiore al 20% del capitale sociale.

A tale proposito il Ministero dell'Interno osserva che:

"...Al riguardo, preliminarmente si osserva, per quanto riguarda la sussistenza di eventuali cause ostative all'espletamento del mandato conferito al suddetto amministratore, che l'art. 47 comma 4 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 dispone che nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio ed in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere. Per quanto attiene più in particolare la sussistenza delle supposte cause di ineleggibilità ed incompatibilità si osserva che la Corte di Cassazione, con alcune peraltro non recenti pronunce (Cass nn. 12532/92; 391/94; 6160/94 e 6920/97) con riferimento all'art. 2 comma 1, n. 11 della legge n. 154/1981 ora trasfuso nel citato art. 60, comma 1, n. 11, ha chiarito che tale causa ostativa si configura quando un consorzio agisce in conformità alle specifiche prescrizioni impartite in via generale o puntuale per ogni singolo atto dal comune da cui dipende. Infatti, secondo i giudici di legittimità, connotazioni essenziali della nozione di "dipendenza" sono la strumentalità per il perseguimento degli scopi propri dell'ente sovraordinato e l'operatività nelle materie attribuite alla sua competenza, la causa di ineleggibilità può pertanto delinarsi non quando il comune sia titolare di una generica potestà di indirizzo politico od amministrativo o di controllo sulla struttura organizzativa, sugli atti o sugli organi dell'ente dipendente, bensì quando al comune spetti un più penetrante potere di ingerenza che lo ponga in condizione di dirigere l'ente dipendente, cosicché quest'ultimo si configura come mero strumento della volontà direttiva dell'ente sovraordinato.

Per quanto attiene invece alla configurabilità, della causa di incompatibilità di cui all'art. 63 comma 1 n. 1 T.U.O.E.L. si osserva che tale norma prevede non possa ricoprire la carica di consigliere comunale l'amministratore con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza in cui vi sia almeno il 20 per cento di partecipazione da parte del comune. Atteso che, come risulta dalla documentazione trasmessa il comune di partecipa con una quota inferiore al 20% al capitale sociale del Consorzio si ritiene opportuno esaminare l'orientamento della giurisprudenza in merito all'ulteriore elemento, concernente la vigilanza, richiesto per la sussistenza della causa ostativa di cui al menzionato art. 63 comma 1 n. 1 T.U.O.E.L.. Ai fini che qui interessano, la Corte di Cassazione ha stabilito che la ratio dell'art. 63, comma 1, n. 1, D. Lgs. n. 267/2000, è quella di "evitare che il consigliere municipale cumuli funzioni inerenti alla tutela di interessi in potenziale conflitto con quelli del comune". Tale situazione, ha ritenuto la Suprema Corte, non viene a determinarsi nel caso in cui sia stato costituito un consorzio obbligatorio tra gli enti territoriali, per il potenziamento ed il miglioramento di attività e servizi pubblici che non possono

essere proficuamente gestiti dal singolo ente locale, e dove "...il concorso dei partecipanti nell'adozione delle delibere consortili è fisiologico e non esprime un potere di vigilanza", sicchè tale tipo di rapporto non configura "l'ingerenza o la vigilanza di fatto ex art. 63, comma 1, n. 1, D. Lgs. n. 267/2000..." (cfr. Cass. Civ., Sez. I, 10 luglio 2004, n. 12807)".

Ciò premesso, stante la natura obbligatoria del consorzio de quo, in quanto previsto ed istituito con legge, si ritiene che nella fattispecie in esame non sussistano le evidenziate cause di ineleggibilità ed incompatibilità.

Obbligo di astensione dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio del Comune in cui esercita il proprio mandato per un consigliere comunale cui sia stato attribuito dal sindaco un incarico istruttorio in materia di urbanistica ed energie rinnovabili – Parere del Ministero dell'Interno del 1° Febbraio 2010

Al riguardo il Ministero rileva che:

"... benché i destinatari del divieto siano solo "i componenti la giunta comunale competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici", non può ritenersi astrattamente precluso il ricorso all'analogia per ampliarne la portata in quanto la norma in questione non prevede una causa ostativa all'espletamento del mandato e pertanto non può considerarsi di stretta interpretazione. Ciò premesso, si ritiene che l'applicabilità o meno della citata norma al caso in questione dipende dalla natura dell'incarico affidato al suddetto consigliere.

L'art. 6 del d.lgs. n. 267/2000 consente agli statuti comunali di specificare le attribuzioni degli organi in armonia, ovviamente, con quanto previsto dalla legge statale. In base all'art. 25 dello statuto comunale, le cui disposizioni appaiono in linea con la disciplina primaria in materia, "il sindaco può attribuire ad assessori e consiglieri incarico di svolgere attività di istruzione e studio di determinati problemi e progetti o di curare determinate questioni dell'Amministrazione", fermo restando che "tali incarichi non costituiscono delega di competenze e non abilitano allo svolgimento di un procedimento amministrativo che si concluda con un atto amministrativo ad efficacia esterna". Il provvedimento sindacale in questione precisa, in effetti, che l'incarico attribuito al consigliere "non costituisce delega di competenza", e che si tratta di un incarico meramente "istruttorio", ma non risulta circoscritto, come prescritto dalla citata norma statutaria, a "determinati problemi e progetti" ovvero a "determinate questioni dell'Amministrazione", bensì è esteso ad intere materie, tra le quali l'urbanistica.

E' necessario precisare, pertanto, che l'incarico in questione può ritenersi conforme alla disciplina statale e statutaria in materia solo qualora le funzioni svolte dagli amministratori medesimi, nel loro concreto atteggiarsi, non comprendano anche l'assunzione di atti a rilevanza esterna, ovvero l'adozione di atti di gestione spettanti agli organi burocratici. La giurisprudenza in materia ha ritenuto, infatti, che in tali ultimi casi e, comunque, quando l'incarico conferito afferisce a compiti riguardanti interi settori dell'amministrazione comunale (e non a determinati problemi o progetti come correttamente prescritto dallo statuto), si verrebbe ad aumentare in modo surrettizio il numero degli assessori e ad attuare una incongrua commistione tra le funzioni di controllo, proprie del consiglio, e quelle esecutive demandate alla giunta. Se, dunque, le funzioni svolte dal consigliere in questione sono riconducibili agli

ambiti circoscritti sopra delineati, al medesimo, non esercitando, nemmeno di fatto, attribuzioni proprie degli assessori all'urbanistica, edilizia e lavori pubblici, non è possibile estendere l'applicabilità di cui al citato art. 78, venendo a mancare il presupposto dell'"eadem ratio" necessario per il ricorso all'analogia".

Bergamo, 09 febbraio 2010

Confederazione delle Province
e dei Comuni del Nord