



Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

Newsletter

**15 gennaio
2016**

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

- ❖ Fine mandato e relazione: anche in caso di scioglimento anticipato il sindaco deve adempiere a pena di sanzioni
- ❖ In presenza di particolari condizioni gli atti di indirizzo della giunta comunale sono autonomamente impugnabili
- ❖ Novità per i mini-acquisti sotto soglia, via libera dell'Anac anche per i piccoli comuni sotto i 10 mila abitanti
- ❖ L'attività di addestramento cani e di pet therapy è un servizio pubblico e può essere svolta in zona agricola
- ❖ I sindaci rispondono di danno erariale per la gestione inefficiente della raccolta rifiuti

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

Fine mandato e relazione: anche in caso di scioglimento anticipato il sindaco deve adempiere a pena di sanzioni.

Una deliberazione interessante per i comuni che si avvicinano al voto è quella della Corte dei Conti del Molise n. 243 del 31 dicembre 2015 che dopo aver accertato il mancato rispetto della procedura per la stesura e pubblicazione della relazione di fine mandato da parte di un Comune, ordina agli uffici del Comune stesso di applicare le sanzioni pecuniarie previste dall'ordinamento per l'omessa trasmissione alla Corte della relazione di fine mandato, chiedendo agli uffici comunali di avere entro 10 giorni dal ricevimento della delibera una relazione sull'applicazione delle sanzioni. L'adempimento relativo alla relazione di fine mandato non coinvolge solo i sindaci, ma anche i responsabili dei servizi finanziari, i revisori dei conti ed i segretari. La relazione infatti entro 60 giorni prima della scadenza del mandato deve essere predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e poi sottoscritta dal sindaco o dal presidente della Provincia. Dopo questa fase, entro 15 giorni la relazione passa al collegio dei revisori dei conti per essere certificata per poi entro 3 giorni essere inviata insieme alla certificazione dal sindaco o presidente di Provincia alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. Inoltre nei 7 giorni successivi alla certificazione da parte dell'organo di revisione, sia la relazione che la certificazione sono pubblicate sul sito istituzionale dell'ente con indicata la data di trasmissione alla Corte. Questa procedura è disciplinata dall'art. 4 del Dlgs. 149/2011.

Nel caso oggetto della delibera, si tratta di un Comune che andava al voto anticipato per via dello scioglimento anticipato del Consiglio. In questa particolare situazione, la legge prevede che la sottoscrizione della relazione e la certificazione della relazione da parte del collegio dei revisori debbano

avvenire entro 20 giorni dall'indizione delle elezioni e come nella situazione ordinaria inviate entro 3 giorni alla Corte dei Conti. Stesse scadenze anche per la pubblicazione sul sito, che come nel caso di chiusura del mandato regolare deve avvenire nei 7 giorni seguenti la certificazione dei revisori con indicata la data di trasmissione alla Corte. La cosa più importante riguarda però il fatto che anche in questo caso speciale, la firma sulla relazione non può essere apposta dal commissario straordinario, ma è comunque un obbligo del sindaco o presidente di Provincia decaduto come stabilisce la delibera n. 15/2015 della Corte dei Conti, Sezione Autonomie.

Come abbiamo esposto prima, al mancato adempimento di questi obblighi conseguono delle sanzioni pecuniarie. Più precisamente al sindaco ed al responsabile del servizio finanziario o al segretario generale che non abbiano predisposto la relazione vengono decurtate della metà le indennità e gli emolumenti delle tre mensilità successive. A questa sanzione si aggiunge l'obbligo per il primo cittadino di dare pubblica spiegazione attraverso al sito istituzionale dell'ente del fatto in sé oltre alle cause della mancata pubblicazione della relazione di fine mandato.

Il caso preso in esame dalla Corte riguarda un comune molisano commissariato a seguito delle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri comunali, la cui relazione di fine mandato era stata firmata dal commissario straordinario, certificata dal collegio dei revisori e poi pubblicata sul sito insieme alla relazione. I giudici nonostante rilevino un mancato rispetto dei termini per la redazione e sottoscrizione dell'atto, si soffermano sul fatto che a firmare la relazione sia stato il commissario e non il sindaco. Per quanto riguarda il mancato rispetto delle tempistiche imposte dalla legge, i magistrati indicano il responsabile del servizio finanziario o il segretario comunale come principale colpevole della mancanza. Su questa base la deliberazione

della Corte prevede che il Comune dovrà applicare le sanzioni già esposte sia al responsabile dei servizi finanziari per il mancato rispetto dei tempi, sia all'ex sindaco per la mancata sottoscrizione e redazione della relazione di fine mandato.

Al fine di evitare questo tipo di sanzioni, il segretario o il responsabile del servizio finanziario possono tutelarsi trasmettendo per la firma la relazione di fine mandato al sindaco o al presidente di provincia nei termini, certificando l'invio mediante il protocollo, così da renderlo documentabile in caso di contestazioni. Questo in quanto la sanzione scatta per queste figure in caso di mancato rispetto dei termini di legge. Per quanto riguarda il sindaco invece, deve tenere a mente che in caso di scioglimento anticipato del Consiglio Comunale resta un suo onere firmare la relazione di fine mandato anche se già decaduto dalla carica.

In presenza di particolari condizioni gli atti di indirizzo della giunta comunale sono autonomamente impugnabili

Com'è noto, al principio cardine di separazione tra politica ed amministrazione consegue che i poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica compete in via esclusiva all'apparato burocratico.

Cionondimeno, in alcuni casi, anche gli atti di indirizzo adottati dall'organo politico possono essere immediatamente lesivi e, come tali, impugnabili innanzi al giudice amministrativo.

Tale infrequente circostanza è stata, infatti, rilevata dal TAR Calabria, con la sentenza n. 3 del 11.1.2016, con cui è stata dichiarata l'illegittimità di una delibera giunta avente ad oggetto un atto di

indirizzo per l'affidamento del servizio di "assistenza agli alunni disabili della scuola dell'obbligo".

In effetti l'atto di indirizzo, più che tracciare delle linee entro cui il competente ufficio avrebbe dovuto esercitare l'azione amministrativa, esprimeva direttamente la volontà di affidare ad una precisa cooperativa il servizio di assistenza agli alunni disabili della scuola dell'obbligo nell'ambito territoriale di competenza, demandando unicamente al responsabile del Settore Affari Generali il compito di adottare le determinazioni necessarie per dare l'avvio al servizio.

Tale indicazione nominativa trovava, a detta dell'amministrazione, giustificazione nel principio di rotazione, in quanto si erano proposte per l'affidamento del servizio solo la cooperativa prescelta ed un'altra che, però, era già stata affidataria del servizio per l'anno precedente.

Quest'ultima, tuttavia, non ha gradito di aver perso la gestione del servizio ed ha quindi impugnato gli atti, deducendo sia la violazione dell'art. 5 della L. 8 novembre 1981, n. 381, che consente l'affidamento diretto alle cooperative sociali di appalti per la fornitura di beni o di servizi solo nel caso in cui esse siano iscritte nell'apposito albo regionale, sia il vizio dell'eccesso di potere, in quanto la Giunta comunale avrebbe adottato un metro di giudizio incoerente e disomogeneo.

La difesa dell'Ente ha cercato di confutare le tesi del ricorrente sostenendo la natura endoprocedimentale dell'atto di indirizzo approvato dalla Giunta comunale e sollevando, di conseguenza, l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso.

Ciononostante il TAR adito ha ritenuto di poter sindacare l'atto, giungendo a pronunciare il suo annullamento.

E' infatti pacifico in giurisprudenza che, "sebbene l'atto di indirizzo non modifichi immediatamente la situazione giuridica dei destinatari finali, esso pone dei vincoli all'organo competente a provvedere,

senz'altro rilevanti in ordine alla valutazione giudiziale del successivo esercizio del potere, ma — di norma — non tali da produrre lesioni dirette per le quali possa predicarsi l'onere dell'immediata impugnazione”.

Cionondimeno, il Collegio osserva che nel caso in cui “la particolare natura delle prescrizioni e delle modalità d'azione prefigurate siano così stringenti da rendere ineluttabile l'effetto lesivo poi concretamente generato dall'atto attuativo, l'atto di indirizzo possa esso stesso porsi come fonte direttamente lesiva, risultando invero plausibile che la certezza di una futura modifica della situazione giuridica o la stessa capacità conformativa immediata dell'indirizzo vincolante possano, in concreto, risultare fattispecie idonee a radicare un interesse giuridicamente rilevante e processualmente spendibile “.

Ipotesi che, a ben vedere, ricorre nel caso posto all'attenzione del giudice ove la delibera giuntale ha provveduto ad individuare specificamente la cooperativa cui affidare il servizio di assistenza agli alunni disabili della scuola dell'obbligo. Nel fare ciò, essa ha conformato la successiva azione amministrativa rendendola, nella prospettiva della ricorrente, inevitabilmente lesiva per i suoi interessi.

D'altro canto, non a caso, la successiva determinazione del Dirigente del Settore Affari Generali – anch'essa impugnata con motivi aggiunti – ha recepito l'indicazione della Giunta comunale, affidando l'incarico alla cooperativa sociale individuata dalla Giunta e pertanto attualizzando la lesione già provocata dall'atto di indirizzo.

Il TAR adito dichiara, poi, l'illegittimità dell'affidamento anche per la mancata iscrizione della cooperativa beneficiaria negli appositi albi provinciali, presupposto per derogare – ai sensi della L. n. 381/1981 – dalla disciplina vigente in materia di contratti della pubblica amministrazione.

Stante ciò, il Comune è stato anche

condannato al risarcimento dei danni patiti dalla cooperativa ricorrente che, essendo l'unica altra ad avere manifestato interesse al servizio, ed essendo in possesso dei requisiti prescritti, sarebbe stata ragionevolmente affidataria del servizio.

Novità per i mini-acquisti sotto soglia, via libera dell'Anac anche per i piccoli comuni sotto i 10 mila abitanti

In tema di acquisti nei comuni non capoluogo di Provincia negli ultimi anni abbiamo avuto un proliferare di norme e correzioni che hanno generato una situazione di caos ed incertezza anche per la difficoltà riscontrate nel dar vita alle aggregazioni di piccoli comuni, necessarie ai sensi di legge per poter procedere al reperimento di beni e servizi sul mercato, oltre ai problemi legati all'operatività dei cosiddetti soggetti aggregatori a cui i comuni sotto i 10 mila abitanti avrebbero dovuto rivolgersi per ogni tipo di acquisto nel caso in cui non avessero costituito la centrale unica di committenza attraverso convenzioni o unioni di comuni.

Il comma 501 della legge di stabilità ha in qualche modo posto un correttivo a questo stallo del sistema, estendendo la deroga all'obbligo di centralizzazione dell'acquisto quando il costo del bene o servizio è sotto soglia, già prevista per i comuni sopra i 10 mila abitanti, a tutti i comuni. L'Anac riprende questa norma autorizzando i piccoli comuni ad effettuare acquisti non centralizzati quando si tratta di importi sotto la soglia dei 40 mila euro; questa novità riguarda 7.712 comuni italiani. In base alle regole previgenti, l'Anac non poteva rilasciare il codice identificativo di gara ai comuni inadempienti, bloccandone l'operatività. Oggi invece lo stallo dovrebbe essere superato ed i piccoli comuni, in

attesa del prossimo cambio di regole, potranno effettuare gli acquisti sotto soglia senza passare dalla centrale unica di committenza o dai soggetti aggregatori previsti dalla legge, ricevendo il cig dall'Anac.

L'attività di addestramento cani e di pet therapy è un servizio pubblico e può essere svolta in zona agricola

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, ha recentemente affermato che l'attività di addestramento cani, così come quella di onoterapia, ben può essere svolta in zona agricola anche da coloro che non possiedono i requisiti previsti per ottenere la qualifica di imprenditore agricolo.

I fatti di causa, da cui è scaturita l'interessante sentenza n. 6/2016, traggono origine dall'iniziativa di un privato che, con apposita SCIA, ha avviato un'attività di onoterapia e pet therapy. A distanza di circa un anno, questi ha presentato una nuova SCIA, ad integrazione della precedente, con cui segnalava che avrebbe svolto anche attività di addestramento cani, sino ad un massimo di 10 unità.

Tuttavia il competente Comune ha ritenuto di dover inibire l'esercizio di questa ulteriore attività, dato che questa, oltre a svolgersi in zona agricola, comporterebbe un passaggio dal livello amatoriale a quello professionale senza che il soggetto interessato sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo. Inoltre, l'area su cui insiste l'attività si trova all'interno di un Parco Locale di Interesse Sovracomunale (PLIS) ove sarebbero consentiti unicamente interventi connessi all'attività agricola, attività agrituristiche, realizzazione di servizi e attrezzature pubbliche o di uso o interesse pubblico.

Il provvedimento inibitorio viene, però, impugnato dall'interessato sotto plurimi

profili di diritto, volti sostanzialmente a lamentare l'errata qualificazione da parte del Comune dell'attività cinotecnica, nonché a rivendicare la possibilità di svolgere in zona agricola utilizzi di tipo intermedio tra quello agricolo e quello edificatorio – quali ad esempio, attività di caccia, di sport, di agriturismo – tra l'altro in assenza di opere edilizie.

Nel siffatto quadro, il Giudice adito svolge anzitutto alcune puntualizzazioni circa la disciplina della cd. "cinotecnica" prevista dalla L. 349/93. Da un'interpretazione sistematica delle disposizioni di legge emerge, infatti, la possibilità che tale attività venga svolta anche non in forma imprenditoriale dato che il legislatore ha volutamente posto alcuni requisiti minimi (afferenti al reddito e al numero di capi), in difetto dei quali il soggetto interessato non assume la qualifica di imprenditore agricolo.

Quindi, in buona sostanza, la L. 349/93 non impone a colui che esercita l'attività cinotecnica di assumere necessariamente lo status di imprenditore agricolo, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune.

Anzi, il fatto stesso che l'attività non contempli l'allevamento e la selezione canina, ma si limiti al solo addestramento, pare del tutto logico ed aderente ad un suo esercizio in forma non imprenditoriale. Se, infatti, è logico ritenere che, in via ordinaria, l'addestramento sia rivolto agli animali allevati sul fondo, è comunque ragionevole consentire che il predetto singolo segmento qualificante dell'attività possa essere valorizzato singolarmente.

Infine, ma non per importanza, il TAR adito ritiene essere meritevole di apprezzamento anche l'ulteriore motivo con il quale parte ricorrente ha dedotto un eccesso di potere per illogicità manifesta, e ciò in quanto "la pet therapy consiste effettivamente in un'attività terapeutica di promozione della salute dei soggetti beneficiari, i quali si trovano in condizioni di particolare debolezza o fragilità:

l'instaurazione di una relazione positiva con l'animale domestico realizza un evidente interesse di portata generale, ossia il miglioramento del benessere degli individui in difficoltà. La cura delle patologie che affliggono talune persone mediante l'ausilio di animali ben può rientrare nella definizione di "servizi di interesse pubblico", adoperata dall'amministrazione per descrivere gli interventi ammessi nella zona ove la ricorrente svolge la propria attività".

I sindaci rispondono di danno erariale per la gestione inefficiente della raccolta rifiuti

La magistratura contabile imputa il danno erariale a due sindaci ed al responsabile amministrativo dell'ente per la cattiva gestione del sistema di raccolta rifiuti. Si tratta di due sindaci avvicendatosi alla guida del medesimo comune, che a seguito della scadenza del contratto di servizio con una società mista pubblico-privata del settore, hanno deciso di reinternalizzare il servizio noleggiando da un privato locale i mezzi per la raccolta. Per la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Calabria, questi amministratori sono colpevoli di una gestione irrazionale fatta di scelte illegittime e diseconomiche che hanno portato a condanne per mezzo milione di euro, come stabilito nella sentenza n. 256/2015.

La normativa dell'epoca, in quanto i fatti risalgono al periodo 2007/2012, prevedeva con l'art. 200 del Dlgs. 152/2006 che "la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali". Da qui si deduce il primo problema, cioè il fatto di aver deciso di gestire in economia il servizio autonomamente, senza affidare all'ambito territoriale i compiti previsti dalla legge, cioè la determinazione degli obiettivi e delle modalità di erogazione del

servizio in un'ottica di maggiore efficienza e razionalità dell'organizzazione oltre al maggior contenimento dei costi. L'altro aspetto illegittimo riguardava una serie di irregolarità nella procedura comparativa per la scelta dell'azienda privata locale a da cui noleggiare i mezzi, oltre alla falsa dichiarazione di uno stato di emergenza nel settore dello smaltimento rifiuti.

Queste scelte hanno creato enormi disagi ai cittadini a causa dei ritardi costanti nella raccolta con l'estrema conseguenza di un peggioramento drastico delle condizioni igienico sanitarie del territorio comunale più volte segnalato dalle autorità superiori.

Le valutazioni della Corte in merito ai fatti esposti sono le seguenti: "è stata sviluppata una opzione di trasferimento di risorse pubbliche in favore di una impresa privata, senza alcun presupposto giuridico autorizzatorio, in palese dispregio del quadro normativo vigente, per cui i cittadini hanno praticamente finito con il remunerare attraverso le imposte comunali un servizio reso illegalmente ed illegittimamente, che non ha garantito nemmeno condizioni minime di igiene e decoro del suolo comunale".

Un ulteriore passaggio importante della sentenza sottolinea il nesso causale fra le scelte illecite degli amministratori ed il danno erariale, quantificato nei maggiori costi sostenuti dall'ente rispetto alla gestione che sarebbe derivata dall'affidamento dell'organizzazione del servizio all'ambito territoriale. I magistrati ritengono dolose le condotte degli amministratori in quanto non era possibile non sapere quale fosse la normativa in merito ed inoltre l'affidamento illecito ad una ditta locale del più costoso noleggio mezzi rafforza in quadro accusatorio