



Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

Newsletter

**22 gennaio
2016**

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

- ❖ Mancato rispetto del patto di stabilità e riduzione delle indennità degli amministratori
- ❖ Divieto di gettare a terra rifiuti: interviene il legislatore nazionale
- ❖ Obbligo di alienazione per le società partecipate che non fatturano almeno un milione di euro all'anno
- ❖ Le ordinanze contingibili ed urgenti per il contenimento della fauna possono essere adottate solo in presenza di particolari presupposti

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

Mancato rispetto del patto di stabilità e riduzione delle indennità degli amministratori

Con il parere n. 57 del 20.1.2016 la II^a Sezione del Consiglio di Stato ha fornito alcuni importanti chiarimenti circa i casi in cui debba applicarsi la rideterminazione dell'indennità spettante agli amministratori locali di cui all'art. 31, c. 26 della L. n. 183/2011.

Lo specifico quesito posto al Consiglio di Stato dal Ministero dell'economia e delle finanze, è quello di comprendere se l'ente locale sia tenuto ad operare la riduzione del 30% delle indennità da corrispondere agli amministratori nell'anno successivo a quello del mancato rispetto del patto di stabilità interno anche nel caso in cui sia intervenuta una sostituzione delle persone fisiche che compongono i collegi politici interessati dalla decurtazione.

Il Ministero richiedente premette, infatti, che, ove ci si limitasse ad una lettura testuale della disposizione, la sanzione sembrerebbe riferibile all'amministratore in quanto espressione dell'Ente inadempiente.

Al contrario, un'interpretazione finalizzata ad una responsabilizzazione degli amministratori locali amministratori locali farebbe propendere per una sanzione a carattere personale, volta a sanzionare chi, in qualità di amministratore in carica al momento della violazione del patto di stabilità interno, abbia avuto una qualche responsabilità, per il mancato raggiungimento degli obiettivi posti dal patto.

Tale seconda lettura – per cui propende il Ministero dell'economia e delle finanze – risponderebbe, inoltre, anche all'obiettivo di non penalizzare, con la decurtazione dell'indennità, gli amministratori che, per una modifica della compagine politica (nuove elezioni, subentro, ecc.), si trovino a ricoprire incarichi politici in un ente locale, nell'anno successivo a quello in cui si è

verificata la violazione del patto di stabilità, non potendosi ad essi imputare alcuna condotta pregiudizievole che abbia determinato detta violazione.

A sostegno di detta interpretazione depone poi, secondo il MEF, il dato testuale del successivo comma 28 della stessa disposizione, secondo cui negli enti locali per i quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello della violazione, la rideterminazione dell'indennità verrà applicata unicamente agli amministratori in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno.

A fronte della suddetta incertezza interpretativa, il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno acquisire anche gli avvisi, sulla specifica questione, del Ministero dell'Interno, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Sia il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza, sia il Ministero dell'Interno, sono risultati concordi nel ritenere che la decurtazione dell'indennità abbia carattere sanzionatorio e che, come tale, debba rispondere al generale principio di responsabilità personale per cui potrà affliggere solo gli amministratori che hanno concorso all'inosservanza del patto di stabilità.

Di avviso contrario è risultato essere, invece, il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione il quale ha posto in evidenza come la decurtazione in questione rientri nell'ambito di alcune misure – quali divieti di spesa e riduzione del fondo perequativo – ispirate a una logica di contenimento della spesa più che a una logica sanzionatoria.

Contenimento della spesa che, secondo il citato Ministero, ben può essere imposto indipendentemente dall'accertamento delle responsabilità personali dei singoli amministratori.

Così definite le posizioni delle Amministrazioni interrogate sul punto, il Consiglio di Stato ritiene di dover richiamare, anzitutto, i principi cardine in tema di responsabilità amministrativa, la cui natura sanzionatoria è stata definitivamente accolta con l'approvazione delle leggi nn. 19 e 20 del 19 gennaio 1994 e, successivamente, confermata dalla Consulta.

Matrice sanzionatoria che il giudice ritiene di riscontrare anche nella disposizione di cui è stata chiesta l'interpretazione.

Ed infatti “la responsabilità conseguente alla elusione del patto di stabilità, introdotta dagli artt. 20 del D.L. n. 98/2011 e 31 della L. n. 183/2011, prevede a carico degli amministratori una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica ed a carico del responsabile del servizio economico-finanziario, fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali, con ciò sottolineandosi il carattere afflittivo, e non certamente risarcitorio, della sanzione ivi comminata, determinata nel quantum senza alcun riferimento, neppure indiretto, al danno effettivamente patito dall'ente.

Oltretutto, la fattispecie in esame corrisponde esattamente ad un'ipotesi “tipizzata” di responsabilità amministrativa, cui più frequentemente ricorre la più recente legislazione, riprendendo sostanzialmente il concetto della c.d. “responsabilità formale”, che comunque la più recente giurisprudenza contabile (a partire dalla sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti n.12/2007-QM del 27 dicembre 2007) ammette unicamente in presenza di dolo o colpa grave”.

Stabilito, pertanto, che detta responsabilità ha carattere eminentemente amministrativo, ne consegue che, per tale fattispecie, varrà il principio della personalità, secondo cui ciascuno risponde per il fatto proprio, e non per fatto altrui.

Così stando le cose, il Consiglio di Stato ha

ritenuto che la sanzione di cui all'art.31, comma 26, lettera e), legge 12 novembre 2011, n. 183, come sostituito dall'art. 1, comma 439, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, si riferisca specificamente ai soli amministratori in carica nel momento in cui si è verificata la violazione del Patto, non potendosi evidentemente equiparare a questi, unici responsabili dello sfioramento, le posizioni degli amministratori che, in ipotesi, abbiano sostituito i primi e che dunque tale bilancio ed annesso sfioramento abbiano ereditato, senza esserne neppure indirettamente responsabili.

Divieto di gettare a terra rifiuti: interviene il legislatore nazionale

Nel corso degli ultimi anni molte amministrazioni comunali hanno cercato di disciplinare e sanzionare, tramite i propri regolamenti di polizia urbana, l'abbandono su suolo pubblico di rifiuti che, seppur di piccole dimensioni – si pensi ai mozziconi di sigarette, ma anche agli scontrini ed alle gomme da masticare – rappresentano comunque una fonte di inquinamento e contribuiscono a rendere i centri urbani sporchi.

Sul punto è, finalmente, intervenuta la legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.

L'art. 40 della legge introduce, per l'appunto, il divieto di abbandono sul suolo, nelle acque, nelle caditoie e negli scarichi, di rifiuti anche di piccolissime dimensioni, quali scontrini, fazzoletti di carta e gomme da masticare, al fine di preservare il decoro urbano dei centri abitati e per limitare gli impatti negativi derivanti dalla dispersione incontrollata nell'ambiente di rifiuti di

piccolissime dimensioni. Il decreto prevede altresì che chiunque violi tale norma è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro trenta a euro centocinquanta. Se l'abbandono riguarda i rifiuti di prodotti da fumo la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio.

Il divieto entrerà in vigore il prossimo 2 febbraio, data dalla quale potranno essere pertanto irrogate le sanzioni previste.

Si segnala, peraltro, l'opportunità di predisporre, ove possibile, appositi contenitori per lo smaltimento di questi piccoli rifiuti, specie per i mozziconi di sigarette che, per le loro caratteristiche, potrebbero costituire un pericolo nel caso fossero gettati in contenitori ove siano presenti altri rifiuti.

Obbligo di alienazione per le società partecipate che non fatturano almeno un milione di euro all'anno

Nelle passate newsletter abbiamo affrontato più volte il tema della razionalizzazione delle partecipate, considerata l'evoluzione normativa che negli ultimi anni ha spinto le amministrazioni pubbliche a dismettere sempre più partecipazioni in quanto non strategiche oppure gravose dal punto di vista economico per l'ente. La bozza del decreto legislativo sui piani di razionalizzazione fissa un ulteriore criterio di valutazione, cioè quello del fatturato, come discriminante per poter mantenere o meno una partecipazione. L'ultima stesura del Testo Unico sulle Partecipate prevede che le aziende che non abbiano raggiunto un fatturato medio di almeno un milione di euro nel triennio non possano essere partecipate dalla Pubblica Amministrazione, che dovrà obbligatoriamente alienare le sue quote esattamente come per le società che

operano in settori dove già i medesimi servizi sono erogati da altre partecipate o quelle caratterizzate dall'aver più amministratori che dipendenti, le cosiddette scatole vuote.

Gli ultimi criteri elencati sono identici a quelli previsti nella passata finanziaria nelle disposizioni in merito alle dismissioni per le regioni e gli enti locali, con la novità del criterio del fatturato triennale, ma la grande differenza sta nel sistema di sanzioni ed obblighi operativi. Mentre nella passata versione si lasciava l'autonomia di decisione sulle alienazioni, nel nuovo testo del decreto vi è un obbligo secco di alienazione entro 18 mesi dall'entrata in vigore del decreto stesso. I piani di razionalizzazione stilati sulla base della normativa precedente, inviati dagli enti alla Corte dei Conti con delle relazioni sui risultati raggiunti, non portavano a sanzioni in caso di inadempimento. Il Nuovo testo invece prevede che il socio pubblico che non rispetta le disposizioni derivanti dalle nuove regole ed il calendario non potrà esercitare i diritti sociali nella società di cui è azionista e potrà solamente vendere la società oppure liquidarla secondo i criteri fissati da Codice Civile.

Interessante è la parte relativa alla giurisdizione per le controversie nascenti da questa normativa. Nell'ultima versione del testo cambiano ancora le regole relative ai poteri della Corte dei Conti sulle partecipate, con una formulazione che sembra figlia di un compromesso e pare destinata a lasciare aperto il dibattito. Il nuovo testo prevede che gli amministratori delle partecipate siano soggetti alla giurisdizione del giudice ordinario "*salvo il caso di danno erariale*". Nel comma successivo si spiega però che il danno erariale è solo quello subito dagli enti partecipanti. In pratica, i magistrati contabili potranno chiedere all'amministratore infedele di risarcire le finanze pubbliche quando i suoi comportamenti arrivano a colpire direttamente i bilanci degli enti

proprietari:□ oggi invece, in base alla giurisprudenza della Cassazione, le società pubbliche titolari di affidamenti diretti sono trattate come Pa, perché□ funzionano con soldi pubblici e quindi sono soggette agli stessi controlli.

La responsabilità dei soci è un tema ripreso anche nel decreto sui servizi pubblici, che prevede una serie di nuovi obblighi per gli enti che affidano i servizi, cioè per le amministrazioni pubbliche e gli ATO (ambiti territoriali ottimali). Gli enti in questione dovranno predisporre dei sistemi di controllo sull'erogazione dei servizi, chiedendo anche alle società affidatarie la trasmissione di tutti i dati e le informazioni utili alla vigilanza sul corretto adempimento al contratto di servizio. Per le società gestrici inadempienti potranno essere irrogate sanzioni fino al mezzo milione di euro.

Nello stesso decreto, una novità riguarda l'introduzione dei costi standard per quanto riguarda i trasporti pubblici locali. Viene introdotto un obbligo di innovazione dei mezzi per cui i mezzi euro 0 ed euro 1 dal 2018 dovranno essere esclusi dai bandi, mentre dovranno invece essere previste dotazioni di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri

Le ordinanze contingibili ed urgenti per il contenimento della fauna possono essere adottate solo in presenza di particolari presupposti

Il TAR Emilia Romagna-Bologna ha dichiarato, con la sentenza n. 79/2016, l'illegittimità di un'ordinanza contingibile ed urgente con la quale un Sindaco ha ordinato agli Agenti della Polizia Provinciale ed agli ausiliari di questi, di intervenire nel controllo e nella limitazione delle specie "volpe" e "piccione domestico".

Il ricorso, proposto da alcune associazioni, è stato accolto in quanto il provvedimento è stato adottato in mancanza dei presupposti previsti dall'art. 54 del D. Lgs. n. 267/2000.

In particolare, il Giudice adito ha evidenziato come nell'ordinanza non vengano indicati gli effettivi pericoli per la salute pubblica, così come le ragioni per cui non si possa fare fronte a tali pericoli mediante ricorso agli ordinari strumenti previsti dalla vigente normativa statale e regionale e dai correlati atti pianificatori assunti a livello regionale e provinciale.

L'ordinanza, poi, non indica altri elementi essenziali, quali il numero di volpi e piccioni presenti nel territorio comunale (mediante le relative operazioni di censimento), nonché il numero di questi animali che si ritiene eccessivo (con relativa documentazione probatoria) e che sarebbe, quindi, soggetto ad abbattimento.

Il provvedimento sindacale è stato, pertanto, annullato dal giudice amministrativo.