



# Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

**Newsletter**

**5 febbraio  
2016**

**CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCE E DEI COMUNI DEL NORD**

## IN QUESTO NUMERO

- ❖ Affidamenti diretti in presenza di eventi imprevedibili ed estrema urgenza
- ❖ Esenzioni Imu e Tasi per gli imbullonati, le novità della legge di stabilità
- ❖ Un'altra giunta comunale azzerata per violazione della rappresentanza di genere
- ❖ Legittima la legge regionale lombarda sull'abbattimento delle nutrie con armi da fuoco

**SEDE CENTRALE - Piazzale Risorgimento n. 14 - 24128 Bergamo**  
**Tel. 030/40.35.40 . Fax 035/25.06.82 - C.F. 95100580166**  
**[www.conord.org](http://www.conord.org) [conord@conord.org](mailto:conord@conord.org)**

### **Affidamenti diretti in presenza di eventi imprevedibili ed estrema urgenza**

Con la sentenza n. 413 del 3.2.2016 la V<sup>^</sup> Sezione del Consiglio di Stato ha fornito alcune importanti indicazioni circa la possibilità per le PP.AA. di procedere ad affidamenti diretti in presenza di eventi imprevedibili ed estrema urgenza.

I fatti di causa traggono origine da una procedura selettiva, indetta da un Comune, per individuare un soggetto gestore di un impianto sportivo composto da alcune piscine coperte.

A conclusione della procedura, che aveva visto la partecipazione di due sole Associazioni sportive, la seconda classificata decideva di impugnare l'aggiudicazione e gli atti di gara.

Peraltro, nelle more della definizione del giudizio, il Comune affidava in via diretta all'aggiudicatario la gestione temporanea del complesso sportivo giustificando la propria azione con la necessità di evitare che l'impianto cadesse in stato di abbandono e si dovesse, successivamente, intervenire con delle manutenzioni straordinarie.

La seconda in graduatoria decide così di impugnare anche tale affidamento – diretto, temporaneo e disposto in via d'urgenza – ottenendo una sentenza favorevole da parte del Tribunale Amministrativo Regionale, il quale ritiene che l'attività posta in essere sarebbe illegittima, costituendo principio immanente alle procedure di affidamento di contratti pubblici il rispetto dei principi di derivazione comunitaria che impongono nella generalità dei casi l'apertura alla concorrenza e la parità di trattamento tra gli operatori. A detta del TAR, infatti, pur non sindacando la necessità di ricorrere ad un affidamento in via d'urgenza, il Comune avrebbe dovuto anche solo procedere ad una selezione informale, essendo tale possibilità percorribile senza incidere sui tempi di una pronta

determinazione, dato che questo era in possesso dei nominativi di tutti i potenziali interessati, individuabili nei partecipanti alla procedura selettiva.

Chiamato ad esprimersi sulla legittimità della sentenza di primo grado, il Consiglio di Stato ritiene però di doverla riformare, sostenendo che la fattispecie rientra nell'ambito di quelle descritte all'art. 57, comma 2, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Tale ipotesi, com'è noto, “rappresenta un'eccezione al principio generale della pubblicità e della massima concorrenzialità tipica della procedura aperta, con la conseguenza che i presupposti fissati dalla legge per la sua ammissibilità devono essere accertati con il massimo rigore e non sono suscettibili d'interpretazione estensiva (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 30 aprile 2014, n. 2255)”.

Inoltre, per quanto attiene al caso di cui al comma 2, lett. c) di tale previsione normativa, l'affidamento diretto è consentito nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti.

Nel caso in questione il Giudice d'appello ritiene che “il Comune, compatibilmente con tale disposizione, ha evidenziato nel provvedimento contestato che tale affidamento si era reso necessario per evitare di far fronte a costi non sostenibili derivanti dal pericolo di un'eventuale “non gestione” della struttura per un tempo apprezzabile e non predeterminabile, con connessa evidente alta probabilità di danni che all'ente sarebbe potuta derivare dall'eventuale danneggiamento degli impianti. Tale eventualità, circostanziata e verosimile, avrebbe comportato l'esigenza di dover provvedere ai lavori di manutenzione straordinaria per assicurare i

relativi adempimenti, funzionali all'affidamento della struttura all'avente titolo, a seguito della procedura di gara impugnata con separato giudizio”.

Il Consiglio di Stato aggiunge, poi, che la scelta dell'affidatario temporaneo, pure rientrando nell'ambito dei poteri discrezionali dell'Amministrazione, non può dirsi illogica o irrazionale, dato che questa è ricaduta su quel soggetto che, nella procedura di gara conclusa ed impugnata, era risultato primo in graduatoria.

### **Esenzioni Imu e Tasi per gli imbullonati, le novità della legge di stabilità**

Una novità di cui si è molto parlato contenuta in questa legge di stabilità riguarda l'esenzione Imu e Tasi per gli imbullonati e cioè i pannelli fotovoltaici a terra, pale eoliche, turbine, macchinari vari, gru, forni, elementi di pertinenza delle industrie siderurgiche ed in generale tutte quelle strutture su cui l'introduzione dell'Imu aveva creato una marea di giuste polemiche da parte di cittadini ed amministratori. Inoltre escono anche dall'applicazione di queste due imposte tutti i sistemi di risalita delle località sciistiche con le relative funi, cabine, motori e per quanto riguarda i parchi divertimenti l'esenzione riguarderà le giostre che integrano parti mobili. Le costruzioni fisse finalizzate allo svago o all'attività sportiva come piscine o cinema continueranno a pagare.

Le norme riguardanti le esenzioni fiscali sugli imbullonati sono contenute nell'ultima legge di stabilità nei commi 21 e seguenti. Queste vengono tradotte dalla circolare 2/2016 dell'Agenzia delle Entrate diffusa nei giorni scorsi dopo un lungo dibattito fra fisco ed imprese. Il documento contiene le indicazioni per gli uffici

territoriali dell'Agenzia delle Entrate, ma dovranno essere le imprese private a chiedere al fisco la revisione della “stima diretta”, cioè della procedura con cui viene calcolato il valore imponibile dell'immobile con una scadenza importante fissata per il 15 giugno, in quanto per chi presenterà i documenti di aggiornamento entro quella data si applicherà l'alleggerimento dell'imponibile retroattivamente al 1 gennaio tagliando così l'acconto previsto in scadenza per il 16 giugno. Le aziende, secondo alcune stime dell'Agenzia, potrebbero risparmiare in totale più di 770 milioni di euro.

Le concrete applicazioni di questo principio saranno diverse zona per zona in base a come gli uffici locali dell'Agenzia delle Entrate avevano sviluppato la loro prassi per calcolare la stima diretta su “congegni, attrezzature ed altri impianti, funzionali allo specifico processo produttivo”. Anche in virtù di questa situazione confusionaria e discrezionale la Confindustria ha sempre chiesto al Governo di escludere gli imbullonati dall'applicazione di Imu e Tasi. Come differenze applicative si avranno anche sui tipi di attrezzature esentate, proprio in virtù delle diverse interpretazioni e delle diverse casistiche territorio per territorio, oltre ai diversi processi produttivi in costante evoluzione. Nella stessa circolare si stila un elenco di attrezzature e macchinari esentati, ma specificando che si tratta di esempi per aiutare gli uffici locali dell'Agenzia delle Entrate ad individuare le “altre fattispecie di esclusione” non espressamente elencate nella circolare.

Gli effetti di questa novità dipenderanno quindi dal numero di richieste che arriveranno dalle imprese, ma anche da come queste esenzioni saranno accordate dagli uffici territoriali. Proprio per questo il Governo ha previsto un taglio di 776 milioni di euro di introiti per Imu e Tasi, conteggiando però all'interno di questi anche 155 milioni a carico dei comuni che verranno indennizzati dallo Stato. Questo rimborso però non verrà dal fondo di

solidarietà comunale, ma la manovra prevede un censimento puntuale immobile per immobile del mancato gettito dopo le verifiche in loco, al fine di avere un quadro esatto di quale sia il mancato gettito di ogni comune per poter definire i parametri per il rimborso.

### **Un'altra giunta comunale azzerata per violazione della rappresentanza di genere**

Il Consiglio di Stato è tornato ad esprimersi sulla legittimità dei decreti sindacali di nomina dei componenti della giunta comunale adottati in violazione delle disposizioni vigenti in materia di rappresentanza di genere.

Ça va sans dire che, anche nel caso oggetto della sentenza n. 406 del 3.2.2016, il genere sotto rappresentato è quello femminile dato che nel nominare i 5 membri della giunta comunale il Sindaco aveva individuato una sola donna invece delle due che, in base ai parametri di legge, dovevano essere nominate.

La pronuncia in questione conferma quanto già statuito in primo grado dal T.A.R. Calabria-Catanzaro, con la sent. n. 1 del 9 gennaio 2015, il quale, accogliendo il ricorso proposto dalla Consigliera di Parità Regionale della Calabria – e, quindi, su iniziativa di soggetto esterno all'Ente Comune e specificamente preposto alla tutela delle pari opportunità – ha annullato il suddetto decreto sindacale di nomina, ritenendo fondate in particolare le censure sollevate di violazione dell'art. 1, comma 137, della legge 7 aprile 2014, n. 56 e dell'art. 51 della Costituzione.

Pur avendo inizialmente sospeso l'esecutività della sentenza di primo grado impugnata, e ciò per la sola "necessità di assicurare la continuità della Giunta Comunale, che costituisce interesse pubblico prevalente, in questa fase, rispetto

a quello azionato dalle controparti" il Consiglio di Stato conferma l'illegittimità degli atti impugnati evidenziando, innanzitutto, come il principio di cui all'art. 51 Costituzione abbia trovato puntuale attuazione nell'articolo 1, comma 137, della cd. Legge Delrio, a norma del quale "Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico".

Richiamando quanto già statuito con la precedente sentenza n. 4626 del 5 ottobre 2015 il Collegio ha ricordato come a seguito dell'entrata in vigore della suddetta norma tutti gli atti di nomina adottati trovano nella stessa "un ineludibile parametro di legittimità, non essendo ragionevole una sua interpretazione che leghi la concreta vigenza della norma alla data delle elezioni ovvero che condizioni unicamente le nomine assessoriali all'indomani delle elezioni".

Venendo, poi, direttamente alla questione controversa, il Giudice si interroga "se, in ogni caso e senza alcuna eccezione, la composizione delle giunta debba comunque assicurare la presenza dei due generi in misura non inferiore al 40% ovvero se sia astrattamente configurabile (e sistematicamente compatibile con quella previsione normativa) una situazione, di carattere assolutamente eccezionale, in cui, la giunta comunale possa ritenersi legittimamente costituita ed altrettanto legittimamente operante, pur se quella percentuale non sia stata rispettata". A tal riguardo va infatti rilevato come, se è pur vero che la ratio della norma in questione è quella di garantire la parità tra i sessi e conseguentemente le reciproche pari opportunità, dall'altro lato va anche riconosciuto che il continuato e corretto svolgimento delle funzioni politico - amministrative costituisce un elemento cardine del vigente ordinamento giuridico. Quindi, in linea di principio, si può ammettere che l'applicazione della suddetta norma possa conoscere deroghe



del tutto eccezionali volte a garantire il corretto svolgimento delle funzioni giuntali.

Pertanto, il giusto temperamento dei richiamati principi costituzionali, può ragionevolmente rintracciarsi “nella effettiva impossibilità di assicurare nella composizione della giunta comunale la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge, impossibilità che deve essere adeguatamente provata e che pertanto si risolve nella necessità di un’accurata e approfondita istruttoria. ed in un altrettanto adeguata e puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori che quella percentuale di rappresentanza non riesca a rispettare”.

A detta del Giudice non può consentirsi, in particolare, che l'impossibilità a rispettare la percentuale di rappresentanza dipenda da mere situazioni soggettive o contingenti, come quelle che possano “dipendere dalla mancanza di candidati di piena ed esclusiva fiducia del sindaco”.

Nel caso di specie, poi, le giustificazioni approntate dall'appellante “circa un'affannosa, ma vana, ricerca di personalità femminili cui affidare le delicate funzioni assessorili non hanno trovato alcun adeguato riscontro documentale, tale non potendo essere considerata la produzione di due soli atti scritti di rinuncia all’incarico proposto, in mancanza di qualsivoglia elemento probatorio, anche solo indiziario, sull’effettiva ampiezza (e sulle relative modalità) di tale ricerca”.

Anzi, il Giudice va oltre affermando che, sebbene il Comune in questione abbia circa 20.000 abitanti, il Sindaco non può limitare “un eventuale interpello alle sole persone appartenenti allo stesso partito o alla stessa coalizione di quella che ha espresso il sindaco”.

Come si può notare, quindi, il Giudice Amministrativo conferma una lettura particolarmente stringente delle condizioni per cui è possibile, in situazioni eccezionali, derogare ai parametri imposti in materia di

rappresentanza dei generi.

### **Legittima la legge regionale lombarda sull’abbattimento delle nutrie con armi da fuoco**

La Corte costituzionale ha ritenuto legittime le misure introdotte dalla Regione Lombardia in merito all’eradicazione e contenimento delle nutrie sul territorio che prevedono fra le altre cose l’utilizzo, al di fuori dei limiti della caccia, di armi da fuoco per gli abbattimenti, al fine di salvaguardare l’ambiente ed in particolare tutelare le culture agricole.

La norma in questione è contenuta nell’articolo 1, comma 1, lettere c) e d) della legge regionale lombarda n.32 del 2014 dal titolo “Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria – *Myocastor coypus*)”. La Corte Costituzionale ha respinto, dichiarandolo infondato, il ricorso promosso dal Governo contro questa legge.

La legge regionale in questione prescrive la redazione di appositi piani provinciali finalizzati al contenimento ed alla eradicazione delle nutrie coordinati da un Tavolo provinciale che coinvolga le prefetture, i comuni, le associazioni agricole e venatorie, i consorzi di bonifica ed ogni altro soggetto interessato. Questo Tavolo oltre alla funzione di coordinamento ha anche il compito di rilevare il perseguimento degli obiettivi. In base a questi piani, si dovrà procedere all’eradicazione delle nutrie in ogni periodo dell’anno ed anche nelle aree soggette a divieto venatorio, su tutto il territorio regionale, con metodi di controllo selettivo come l’uso di armi da fuoco, la gassificazione controllata, sterilizzazione controllata, trappolaggio ed abbattimento con narcotici, armi ad aria compressa ed ogni altro metodo

individuati dalla comunità scientifica o sistema di controllo selettivo individuato dalla Regione col consenso dell'Ispra.

Il ricorso del Governo viene respinto in quanto con il decreto legge 91/2014 è stata modificata la legge 11 febbraio 1992 n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", inserendo le nutrie esplicitamente fra le specie nocive, in quanto animali dannosi ed infestanti. Questa modifica legislativa fa sì che le nutrie non siano più soggette ai limiti e alle modalità di controllo e contenimento delle specie protette, perciò la normativa regionale lombarda prevedendo la possibilità di abbattimenti fuori dalle regole ordinarie della caccia ai fini di contenimento, non contrasta con le normative nazionali. Questo perché la finalità delle modifiche introdotte dal decreto legge 91/2014 come specificato dalla circolare ministeriale del Ministero della Salute e di quello delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 31 ottobre 2014, è proprio quello di permettere anche per le nutrie il ricorso a tutti i metodi di gestione possibili utilizzati per le colonie animali infestanti e nocivi, al fine di contenimento, ma anche di eliminazione totale, esattamente come avviene per i ratti con le derattizzazioni. Fatte queste considerazioni quindi, la Corte costituzionale ritiene pienamente legittima la normativa regionale lombarda volta a gestire il problema del sovrappopolamento delle nutrie, consentendo non solo il contenimento ed il controllo, ma anche la totale eradicazione finalizzata a tutelare le produzioni agricole, la rete idrica e la salute pubblica.

La parte più interessante della sentenza riguarda la delimitazione delle competenze regionali e statali in materia venatoria. Lo Stato ha la competenza esclusiva in materia di tutela della fauna, ma questa si concretizza nell'uniformare livelli minimi a cui le regioni devono attenersi apportando eventuali correttivi in relazione alle diverse specificità locali. Ovviamente questi

correttivi, trattandosi di livelli minimi, possono essere solo in aumento e mai in diminuzione. Nello specifico, partendo dalla grave situazione lombarda, le norme regionali prevedono un piano triennale per fronteggiare l'emergenza nutria, da attuare sulla base dei piani provinciali e con metodi autorizzati nel rispetto di tutte le leggi e procedure sanitarie e di pubblica sicurezza.

Un altro rilievo che era stato mosso dal Governo riguardava i metodi selettivi indicati nella legge, in particolare l'uso delle armi da fuoco, delle armi da lancio e delle trappole visto che il rischio sarebbe quello di coinvolgere anche altre specie protette dalla legge nazionale e comunitaria. La Corte ribatte, che l'utilizzo di questi metodi è esplicitamente ricompreso nelle linee guida indicate dall'Ispra per il controllo della specie selvatiche ed in particolare della nutria, quindi la Regione Lombardia nella sua legge non ha fatto altro che attenersi rigorosamente alle norme vigenti anche su questo aspetto.

Un ulteriore appiglio normativo sulla base del quale il Governo ha impugnato la legge regionale riguardava nello specifico l'utilizzo delle trappole che contrasterebbe con la direttiva europea 2009/147/CE che lo vieta. Ad avviso della Corte Costituzionale invece quella direttiva europea riguarda solo ed esclusivamente il divieto di uso di trappole per gli uccelli selvatici, non essendo quindi applicabile per estensione alle nutrie. Priva di fondamento è anche l'eccezione riguardante l'utilizzo delle armi da fuoco per l'abbattimento dei nocivi come in contrasto con la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione in tema di ordine pubblico e sicurezza. Questo perché la legge regionale lombarda esplicitamente prescrive che, fatta salva la legislazione statale in tema di pubblica sicurezza per cui le operazioni dovranno essere condotte nel rispetto di ogni prescrizione di legge in materia, gli abbattimenti vengano fatti da

soggetti “in possesso, ove previsto dalla normativa vigente, di porto d’armi ad uso venatorio o ad uso sportivo e con copertura assicurativa in corso”.