



Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

Newsletter

**28 febbraio
2016**

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

- ❖ Gli uffici postali possono essere chiusi solo dopo aver consultato il comune interessato
- ❖ Corte di Giustizia UE: legittimo non erogare prestazioni sociali agli stranieri
- ❖ Approvate le linee guida della Corte dei Conti per il referto annuale del Sindaco, del Presidente della Provincia o della Città Metropolitana
- ❖ Polizia locale, in alcune Regioni è possibile partire con le nuove assunzioni

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

Gli uffici postali possono essere chiusi solo dopo aver consultato il comune interessato

Il tema, molto sentito dalle Amministrazioni comunali, della possibile chiusura degli uffici postali è stato recentemente affrontato dal TAR Toscana, con la sentenza n. 337 del 25 febbraio 2016, sotto lo specifico profilo delle garanzie procedurali che, a detta del Giudice, impongono alla concessionaria Poste Italiane S.p.A. di confrontarsi, preventivamente, con il Comune ove risulta ubicato lo sportello.

In prima battuta il Collegio respinge l'eccezione di difetto di giurisdizione avanzata da Poste Italiane, secondo la quale l'atto impugnato non avrebbe natura di atto amministrativo, sia perché la società Poste Italiane è un soggetto di diritto privato le cui decisioni relative all'organizzazione dei suoi uffici e dei suoi servizi appartengono alla sua autonomia privata.

E' ormai pacifico, in giurisprudenza, che le controversie attinenti ai provvedimenti di chiusura o rimodulazione oraria degli uffici postali appartengono alla cognizione del Giudice Amministrativo poiché, sebbene la questione non inerisca direttamente il rapporto intercorrente tra ente concedente e soggetto concessionario, presenta comunque "uno stretto collegamento con la concessione in forza della quale la società resistente eroga il servizio postale universale, avendo ad oggetto le modalità organizzative di erogazione dello stesso e la loro conformità alla disciplina regolatrice del rapporto concessorio" e perciò rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c) cod. proc. amm. (T.A.R. Campania, Salerno sez. I, 5 marzo 2013, n. 530).

Venendo, poi, al merito della controversia, il Giudice toscano ripercorre innanzitutto

l'evoluzione che ha interessato, negli ultimi anni, il rapporto tra Stato e fornitore del servizio universale postale, avendo cura di sottolineare in particolare come "La normativa comunitaria (direttiva 97/67/CE) e quella nazionale hanno assegnato particolare rilievo anche sulle esigenze degli utenti, in particolare delle zone rurali e di quelle scarsamente popolate; esigenze che non sarebbero rispettate col solo criterio di ragionevolezza basato sull'equilibrio economico come presupposto per la permanenza di uffici postali in territori particolarmente disagiati, allo scopo non potendo attribuirsi all'equilibrio economico la stessa determinante rilevanza che assume nella gestione di una impresa privata".

Cionondimeno, non viene taciuta dal Collegio la difficoltà di giungere ad un'interpretazione chiara e condivisa della facoltà di Poste Italiane di procedere alla chiusura degli uffici postali per i quali tale esigenza emerga "nell'ottica del contenimento dei costi del servizio universale".

A fronte di decisioni del Giudice Amministrativo secondo cui la chiusura di un ufficio postale non può essere disposta solo per ragioni di carattere economico, senza considerare il criterio di distribuzione degli uffici postali di cui all'art. 3, d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261 e, soprattutto, senza ponderare il pregiudizio alle esigenze degli utenti derivante dalla chiusura dell'ufficio individuando valide soluzioni alternative, a tutela della coesione sociale e territoriale (Consiglio di Stato sez. III, 6 giugno 2014 n. 2873; id., sez. III, 27 maggio 2014 n. 2720), si è affermata in altra ipotesi che la normativa richiamata non pone a carico di Poste Italiane l'obbligo di garantire punti di accesso distribuiti in maniera puntiforme sul territorio, presenza che peraltro può essere concordata con le Autorità locali e mantenuta senza che i costi gravino interamente sul concessionario (T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 5 marzo 2013 n.

533).

Ciò premesso, il caso di specie viene tuttavia risolto sotto il profilo procedimentale del mancato interpello del Comune prima di disporre la chiusura dell'Ufficio.

Sotto tale profilo, il TAR premette che comunque “non è rinvenibile nella normativa, anche di secondo rango, un obbligo di preventiva comunicazione nei confronti degli enti locali interessati dei provvedimenti di chiusura o rimodulazione oraria degli uffici, né tantomeno un più ampio obbligo di concertazione o contraddittorio anticipato con i medesimi”.

Peraltro l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha stabilito, con la sua delibera n. 342/14 di “introdurre un obbligo di comunicazione preventiva da parte di Poste Italiane nei confronti delle Istituzioni locali, avente ad oggetto l'attuazione di interventi di chiusura o rimodulazione oraria di uffici postali, al fine di instaurare un confronto nell'ambito del quale siano rappresentate le esigenze della popolazione locale e possano essere eventualmente individuate soluzioni in grado di limitare gli impatti negativi sull'utenza”. e ciò “al fine di consentire l'instaurazione di un confronto tra la società e le Istituzioni locali, nell'ambito del quale valutare più attentamente l'impatto dell'intervento sulla popolazione locale ed individuare, ove possibile, eventuali soluzioni alternative più rispondenti alla specifica situazione di fatto”.

Allo stesso tempo la concessionaria Poste Italiane, nel contesto della consultazione avviata dall'Autorità di regolamentazione, si è premurata di affermare che essa riserva “da sempre particolare attenzione all'interlocuzione con le istituzioni locali. In particolare, il piano annuale di razionalizzazione è oggetto di confronto preventivo sia con le organizzazioni sindacali, sia con le istituzioni locali, anche al fine di individuare e valutare con queste ultime eventuali soluzioni alternative a

drastici interventi di chiusura di uffici postali”.

Da questo punto di vista, è noto che la discrezionalità amministrativa può essere limitata non solo per disposizione normativa ma anche per determinazione della stessa pubblica amministrazione la quale, in via preventiva e generale, si impone delle regole che dovrà necessariamente seguire, pena il vizio di eccesso di potere, nello svolgimento della futura azione amministrativa (T.A.R. Campania, Salerno, sez. I 22 febbraio 2006 n. 171; Cons. Stato sez. VI, 12 ottobre 2010, n. 7429).

Ecco che allora il Giudice, considerata da un lato la deliberazione dell'Autorità di regolamentazione e, dall'altro, il vincolo procedimentale autoimposto da Poste italiane, ritiene che questa “sia tenuta, prima di porre in essere i provvedimenti di cui si controverte, a confrontarsi con gli enti locali destinati a veder ridurre il servizio all'utenza, senza, peraltro, che ciò comporti un vero e proprio obbligo di concertazione”.

Inoltre “la pretermissione della fase del confronto, oltre ad aver leso le garanzie partecipative della controparte (in questo caso un soggetto pubblico), ha arrecato un vulnus anche i principi di imparzialità e buon andamento, dal momento che gli apporti di collaborazione e conoscenza del soggetto inciso dall'atto non possono che determinare l'arricchimento delle ragioni poste a fondamento del provvedimento finale, oggettivamente orientando l'operato dell'Amministrazione precedente”.

Pertanto il ricorso viene accolto, con conseguente annullamento dell'atto di chiusura dell'Ufficio postale.

Corte di Giustizia UE: legittimo non erogare prestazioni sociali agli stranieri

Importante pronuncia da parte della Corte di Giustizia europea per quanto riguarda un problema molto sentito anche nel nostro Paese e dagli amministratori locali: le prestazioni sociali agli stranieri, anche cittadini Ue. Con la sentenza inerente il caso C-299/14, la Corte in Lussemburgo ha riconosciuto il diritto degli Stati europei ad escludere dall'erogazione delle prestazioni sociali i cittadini di altri Stati UE durante i primi tre mesi di soggiorno: questo al fine di evitare, anche fra gli Stati appartenenti all'Unione, il cosiddetto "turismo per fini sociali". A rivolgersi alla Corte è stato il Tribunale tedesco per il contenzioso sociale della Renania, in merito ad una controversia fra una famiglia spagnola ed un centro per l'impiego che aveva negato alla stessa delle prestazioni di assicurazione garantite dalla legge tedesca ai cittadini. Il motivo del diniego era che il coniuge ed il figlio della donna, che lavorava in Germania, non avevano alcuna occupazione e soggiornavano da meno di tre mesi nel Paese.

Per la Corte Ue, il diniego è legittimo in quanto conforme alla direttiva n. 2004/38/Ce sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei relativi familiari di circolare e soggiornare nel territorio dei vari stati membri, recepita in Italia col Dlgs 30/2007 e al regolamento 833/2004 sul coordinamento dei sistemi di sicurezza e assistenza sociale. Per i magistrati europei, le prestazioni oggetto della controversia vanno classificate come "prestazioni di assistenza sociale" e se da una parte è vero che ogni cittadino Ue ha diritto di chiedere parità di trattamento rispetto ai cittadini del Paese in cui è ospitato, è anche vero che la direttiva garantisce questo diritto ai cittadini Ue che rispettano i requisiti di cui alla direttiva 2004/38. Una volta verificata la legittimità del soggiorno, uno Stato membro può decidere di non erogare

prestazioni di assistenza durante i primi tre mesi di soggiorno del cittadino straniero, soprattutto se non è un lavoratore, per non gravare in modo eccessivo sul sistema sociale nazionale.

La tutela dei conti degli Stati membri è infatti garantita dalla Corte che sostiene che ogni Stato può decidere il diniego delle prestazioni assistenziali per garantire *"l'equilibrio finanziario del sistema di previdenza sociale degli Stati membri"*. Questo obiettivo è tutelato dalla Corte perché da una parte lo Stato ospitante non può pretendere che il cittadino Ue ospite possieda un'assicurazione per un soggiorno inferiore a tre mesi, ma dall'altra parte uno Stato non può farsi carico di ogni individuo che si trovi per un periodo limitato sul suo territorio. La direttiva, in base a quanto scrive la Corte, ha creato un sistema di tutela graduale dei cittadini ospiti che tiene conto dello svolgimento di un'attività lavorativa, quindi se il cittadino non è più lavoratore o se il familiare non lavora, lo Stato può rifiutare le prestazioni di assistenza. La Corte inoltre esclude che vi sia un obbligo a carico degli Stati membri di svolgere un'istruttoria caso per caso, visto che queste verifiche potrebbero tramutarsi in un onere eccessivo considerando il numero di richieste di prestazioni speciali in denaro.

Approvate le linee guida della Corte dei Conti per il referto annuale del Sindaco, del Presidente della Provincia o della Città Metropolitana

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti ha approvato, con la delibera 6/2016, le linee guida per il referto annuale del sindaco per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del presidente della città metropolitana e della provincia sul funzionamento del sistema dei controlli interni per l'esercizio

2015.

Alle linee guida, approvate ai sensi dell'art. 148 TUEL, viene allegato uno schema di relazione affinché le informazioni fornite dagli enti locali risultino maggiormente precise ed omogenee, così da poter tracciare un quadro generale sullo stato dei controlli all'interno degli stessi e far emergere le reali criticità delle gestioni considerate.

Per quanto attiene agli amministratori chiamati a fornire il referto, non va dimenticato che le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi del citato art. 148, nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare a carico degli stessi apposita sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione. Il questionario predisposto dalla Corte risulta, in parte, semplificato rispetto a quello dell'anno precedente anche se viene sempre fatta salva la facoltà, per le singole Sezioni regionali, di integrare lo schema con la richiesta di ulteriori elementi informativi.

Quanto, poi, alle differenti attività di controllo su cui gli amministratori sono tenuti a fornire il predetto referto, la Corte sottolinea come, nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile, debba essere adeguatamente evidenziata l'attività di programmazione posta in essere. Programmazione "che deve essere intesa, innanzitutto, come scelta, da attuarsi mediante motivate tecniche di campionamento, degli atti da sottoporre a controllo, in modo tale da consentire all'amministrazione di monitorare, con particolare attenzione, alcuni settori di attività dell'ente più delicati di altri". In tal senso, le domande inserite nel questionario richiedono infatti informazioni più articolate proprio in riferimento all'indicazione delle nuove tecniche di campionamento degli atti e delle criticità riscontrate nel corso dell'attività svolta

nell'anno.

In merito, invece, al controllo di gestione, da intendersi quale corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, il questionario è incentrato soprattutto sui report prodotti durante l'anno, le azioni correttive poste in essere, il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati nonché l'indicazione del numero e della tipologia degli indicatori sviluppati attraverso tale sistema di controllo interno. Ai fini del monitoraggio del controllo in esame, la Corte ritiene molto importanti le informazioni richieste in merito all'organizzazione dell'ufficio, preposto a tale controllo, ed ai tassi di copertura dei servizi, questi ultimi derivanti necessariamente da una, non più rinviabile, sistematica contabilità economico-patrimoniale all'interno degli enti locali.

Quanto al controllo strategico, il questionario per l'anno 2015 viene incentrato sulle delibere di ricognizione dei programmi, sulle verifiche periodiche del loro stato di attuazione e sulla percentuale di raggiungimento degli obiettivi strategici, elemento non preso in considerazione per il 2014 e che da una misura, in termini di effettività, dei livelli di bisogni soddisfatti durante l'attività considerata. Inoltre viene dato un maggiore spazio all'uso degli indicatori, alle azioni correttive e ai report redatti, specie se emanati con delibera degli organi d'indirizzo politico.

Il questionario 2015 mantiene poi alcune domande, semplificate, circa il controllo sugli equilibri finanziari, disciplinato dall'art.147-quinquies del TUEL, concernenti principalmente i soggetti coinvolti, i raffronti tra pagamenti e disponibilità, nonché le misure per la salvaguardia e il ripristino degli equilibri. Come per gli altri controlli è stata inserita una domanda sul numero di report redatti nel corso dell'anno.

Anche il controllo sugli organismi partecipati non sfugge all'attenzione della Corte, stante l'obbligo di degli enti locali di

“effettuare monitoraggi periodici sull’andamento dei propri organismi partecipati, strumentali alla verifica di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, per procedere tempestivamente a porre in essere le opportune azioni correttive, anche per evitare squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell’ente stesso”. Per tale ragione sono considerate molto importanti le informazioni richieste in tema di organizzazione dell’Ufficio preposto a tale controllo ed ai tassi medi di realizzazione degli obiettivi affidati a ciascun organismo partecipato.

Infine, anche le informazioni inerenti il controllo di qualità, inteso quale misurazione della soddisfazione degli utenti interni ed esterni, trovano spazio nel questionario predisposto dalla Corte, dal quale sono stati eliminati alcuni quesiti ma mantenuti quelli relativi alla frequenza della misurazione della soddisfazione dell’utenza e sul personale impiegato.

Polizia locale, in alcune Regioni è possibile partire con le nuove assunzioni

Iniziano ad aprirsi possibilità per effettuare assunzioni nei Comuni di nuovi agenti di polizia locale, che erano state bloccate in attesa del completo ricollocamento dei dipendenti con tali funzioni delle Province.

Come è noto infatti, attualmente, in base alle normative vigenti in tema di turnover di personale presso gli enti locali, non sarebbe possibile assumere nessuno secondo le procedure ordinarie fino al completo riassorbimento dei dipendenti in soprannumero degli enti di area vasta. Per quanto riguarda la Polizia Locale, vi è poi una normativa speciale che prevede, nelle more di questa procedura al fine di uscire dal completo stallo, la possibilità di assumere a tempo determinato, solo per

esigenze stagionali, nel limite massimo di cinque mesi non ripetibili.

Il dipartimento della Funzione Pubblica ha comunicato però il via libera per le assunzioni nel campo della Polizia Municipale per sei regioni: Piemonte, Emilia Romagna, Veneto, Marche, Lazio e Basilicata. Il portale della Mobilità infatti non riporta esuberanti inerenti a questi territori, in quanto anche grazie all’intervento delle Regioni, tutti i dipendenti sono stati riassorbiti e perciò scatta il meccanismo che dà l’avvio alla possibilità di riaprire le assunzioni “normali” in caso di mancanza di personale in quei ruoli.

La settimana prossima inoltre si svolgerà l’incontro fra Aran ed i sindacati sulla ridefinizione dei comparti del pubblico impiego.