



Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

Newsletter

**1 luglio
2016**

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

- ❖ Costituzione di un rapporto di lavoro con un dipendente di un altro ente locale e corretto computo della spesa secondo i vincoli assunzionali
- ❖ Se un'area ambientale è tutelata il Comune può vietare ogni forma di coltivazione, anche se biologica.
- ❖ Inibizione ad attività commerciali di riprodurre musica elettroamplificata
- ❖ Il regolamento comunale che sanziona i locali troppo rumorosi per tutelare la quiete è legittimo

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

Costituzione di un rapporto di lavoro con un dipendente di un altro ente locale e corretto computo della spesa secondo i vincoli assunzionali

Con la delibera n. 23 del 20.6.2016 la Sezione delle Autonomie ha chiarito se, data la possibilità per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti di instaurare rapporti di lavoro con dipendenti di altre Amministrazioni locali ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, detti rapporti debbano o meno essere computati ai fini dei vincoli assunzionali stabiliti per le forme di lavoro flessibile dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ossia il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

La remittente Sezione di controllo per il Piemonte ha ritenuto che la questione vada risolta in senso negativo, poiché i rapporti di lavoro previsti dall'art. 1, comma 557, della legge n. 311/2004, non rientrerebbero fra quelli disciplinati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 (come integrato dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che ne ha reso applicabile la disciplina anche agli Enti locali).

Tuttavia l'intervento della Sezione Autonomie si rivela indispensabile stante l'esistenza anche di orientamenti contrari quali, ad esempio, quello delle Sezioni di controllo per la Lombardia (parere n. 118/2012 e n.448/2013), per il Molise (parere n. 35/2015) e per la Regione siciliana (parere n. 128/2014), le quali ritengono che la fattispecie prevista dal comma 557 configura un particolare rapporto di impiego che consentirebbe al dipendente dell'Ente locale di svolgere, al di fuori dell'orario di lavoro a tempo pieno con l'Ente di appartenenza, attività lavorativa presso altro Ente tipicamente individuato. Tale rapporto di lavoro (definito "a scavalco d'eccedenza") sarebbe

connotato da una prestazione di lavoro a tempo pieno presso l'Ente di appartenenza e da una prestazione aggiuntiva a tempo parziale presso l'Ente utilizzatore.

Nel cercare di dirimere la questione interpretativa sorta la Sezione Autonomie cerca di far luce sulla ratio di entrambe le norme, contestualizzandole nel "complesso regime vincolistico" dettato in materia di personale.

Quanto all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, la sua lettura sistematica, anche alla luce delle numerose eccezioni introdotte (tra cui, da ultima, quella dell'art. 11 D. L. 90/2014) induce a ritenerlo riferibile alle sole ipotesi di conferimento di incarichi, di vario genere, finalizzati all'instaurazione di nuovi rapporti a tempo determinato che producono un incremento della spesa per il personale.

Pertanto, stante la volontà sottesa alla citata norma di limitare la spesa per le assunzioni di personale con tipologie contrattuali a tempo determinato finalizzate ad eludere i vincoli in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato, devono intendersi escluse dalle limitazioni di cui all'art. 9 del d.l. n. 78/2010, le modalità di utilizzo del personale che, senza comportare un incremento della spesa complessiva, siano dirette ad ottimizzare l'allocatione delle risorse umane attraverso una distribuzione più efficiente sul territorio, realizzata con la cessione dell'attività lavorativa di dipendenti ovvero con la costituzione di uffici comuni per la gestione in forma associata di funzioni e servizi (art. 30 TUEL).

E' così che l'accennato regime di esclusione dalle limitazioni di spesa dettate dall'art. 9, comma 28, trova ampia applicazione anche nelle fattispecie inquadrabili nell'art. 1, comma 557, della legge n. 311/2004, il cui disposto normativo introduce una disciplina di favore per gli Enti locali di ridotte dimensioni demografiche che intendono servirsi "dell'attività di dipendenti a tempo

pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza”.

Stante, infatti, la mancata costituzione di un nuovo rapporto di lavoro né, tantomeno, un incremento della spesa complessiva tra i due Enti, deve ritenersi che possano estendersi alla fattispecie di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 311/2004 gli stessi motivi che portano ad escludere l'art. 14 del CCNL del 22 gennaio 2004 dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

D'altronde, il favor del legislatore verso rimedi che possano sopperire a temporanee insufficienze di organico dei piccoli Comuni attraverso modalità di cessione del personale che, senza comportare un incremento complessivo di spesa, assicurino una distribuzione più efficiente delle risorse umane, rappresenta un elemento teleologico presente nello stesso limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

Cionondimeno è necessario che le economie di spesa realizzate dall'Ente cedente non concorrano a finanziare spese aggiuntive di personale o nuove assunzioni.

Occorre dunque che l'Ente cedente – nei casi in cui il personale comandato rientri in una delle tipologie di lavoro flessibile – neutralizzi la minore spesa computando figurativamente nella spesa per il personale, ai fini del rispetto dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, anche l'importo di spesa che avrebbe dovuto sostenere in assenza di comando ovvero la spesa effettivamente sostenuta ma rimborsata dall'Ente utilizzatore.

Se un'area ambientale è tutelata il Comune può vietare ogni forma di coltivazione, anche se biologica

Attraverso gli strumenti di pianificazione paesaggistica ed ambientale adottati da comuni, province e regioni, le amministrazioni possono impedire ai privati di destinare a determinate colture agricole, diverse da quelle tradizionali, parti del territorio ricomprese in aree soggette a vincoli per la salvaguardia di particolari valori storico culturali o paesaggistici, in quanto andrebbero a modificare la morfologia del territorio, anche se realizzate con metodi biologici e nel totale rispetto dell'ambiente.

Con la sentenza del 6 giugno 2016, numero 580, il Tar Veneto si è espresso in questo senso, respingendo il ricorso presentato da un privato cittadino contro il provvedimento di un Comune del trevigiano che vietava l'impianto di un vigneto biologico sul fondo di sua proprietà, siccome l'area ricadeva in una zona di interconnessione sottoposta a vincoli speciali di protezione ambientale e paesaggistica che escludono in toto ogni tipo di utilizzo agricolo dei terreni. Nel caso specifico, il Comune aveva respinto l'istanza del proprietario del terreno in quanto, nonostante la scelta del vigneto biologico fosse stata motivata proprio per la presenza dei vincoli ambientali appena citati, risultava incompatibile con l'articolo 26 delle Norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore comunale, secondo il quale esplicitamente *“sono vietate le trasformazioni a vigneto, frutteto, e altre colture intensive in genere”* ed anche i *“disboscamenti e trasformazioni di prati e prati arborati in seminativo”*, ma anche *“la soppressione di canali e scoline”*, rimanendo permesso solamente *“il cambio culturale da seminativo a prato, prato arborato o bosco ceduo / alto fusto”*

Nella sentenza i giudici ricostruiscono la storia dell'area, ricordando che è caratterizzata da una singolare peculiarità

storico paesaggistica denominata “Palù”, ciò dalla presenza in passato di una zona paludosa che fu oggetto di interventi di bonifica a partire al basso medioevo ad opera dei frati benedettini dell’Abbazia di S. Bona di Vidor con la conseguente trasformazione degli acquitrini in terreni a prato, delimitati da siepi perimetrali e fossi per la produzione di foraggio, legname e legna da ardere: questa vocazione ed aspetto del territorio è rimasta invariata nei secoli. Per questo, una simile peculiarità è stata fatta oggetto di specifica tutela da parte dei vari strumenti di pianificazione comunale e regionali considerando inoltre che nell’area vi sono due Siti di importanza comunitaria ed una Zona di protezione speciale, cioè due Sic e una Zps. Il Tribunale ha respinto l’interpretazione proposta dal ricorrente, visto il contesto, secondo la quale il divieto del regolamento comunale riguarderebbe solo le colture intensive e non quindi i vigneti ecologici proposti, perché le disposizioni comunali vietano nell’interpretazione corretta tanto le trasformazioni a frutteto e vigneto, quanto l’agricoltura intensiva, in quanto tutti i vari strumenti di pianificazione sovracomunale hanno come obiettivo non soltanto quello di limitare eventuali agenti inquinanti legati alla coltivazione intensiva, ma anche di preservare l’aspetto dei luoghi e le caratteristiche storico paesaggistiche tipiche della bonifica benedettina.

Le disposizioni comunali quindi, sono perfettamente in linea con i piani territoriali con valenza paesistica sovraordinati, finalizzati a tutelare e valorizzare i beni ambientali e paesaggistici, in linea con gli obiettivi di conservazione di tutta l’area interessata, comprese le zone di interconnessione, e con lo scopo di limitare gli effetti dell’antropizzazione cercando di contenere gli interventi di alterazione *“della morfologia e/o della sistemazione agraria tipici dei luoghi”*, ed *“in grado di compromettere le relazioni visive e paesaggistiche tra filari di alberi, siepi e il loro immediato intorno”*. Nella particolare situazione, la modifica contestata dal

ricorrente al Piano regolatore, era stata motivata nella delibera comunale come giustificata dalla necessità di arginare *“l’onda speculativa”* data dal successo commerciale del Prosecco, in quanto aree come quelle interessate censite cartograficamente dal Piano Ambientale regionale come destinati a seminativo, avrebbero rischiato una trasformazione *“con danni gravi ed irreversibili dei profili litologici, naturalistici e paesaggistici e con la perdita di ciò che resta di un monumento culturale e storico di importanza internazionale e dei valori intrinseci del paesaggio e del territorio”*

Viene inoltre respinto dai magistrati l’argomento di una presunta violazione del principio costituzionale di libertà dell’iniziativa economica sancito dall’articolo 41 della Carta, nonché la presunta violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale, perché il divieto del Comune in linea con gli strumenti di pianificazione sovraordinati ed i relativi limiti e vincoli di valenza paesistica, determina legittimamente effetti conformativi sul diritto di proprietà dei privati anche riguardanti gli usi agricoli ammessi, come strumento *“necessario, idoneo e non eccedente”* per conseguire gli obiettivi di tutela e valorizzazione del patrimonio storico e paesaggistico ed agro-forestale che sono alla base dei vincoli previsti dai piani territoriali.

Inibizione ad attività commerciali di riprodurre musica elettroamplificata

Il titolare di un locale notturno ha recentemente impugnato, innanzi al TAR Veneto, un’ordinanza con cui il competente Dirigente disponeva, ai sensi del Regolamento Comunale per la disciplina delle attività rumorose, che l’attività commerciale venga esercitata “in assenza

della riproduzione musicale elettroamplificata, di qualsiasi tipologia e a qualunque titolo autorizzata, per un periodo di 60 giorni consecutivi, dal 27 maggio 2016 al 26 luglio 2016”.

Il provvedimento inibitorio citato è stato adottato a seguito dell'avvenuto accertamento, nei mesi antecedenti, di quattro differenti violazioni per aver effettuato attività musicale diversa da quella di sottofondo.

Il ricorrente propone numerosi motivi di ricorso, alcuni dei quali vengono immediatamente dichiarati inammissibili per difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo, essendo dette doglianze rivolte a censurare i verbali di contestazione di infrazione elevati dagli Agenti della Polizia Locale, la cui cognizione rientra nella giurisdizione del Giudice Ordinario, vertendosi in materia di sanzioni amministrative di carattere punitivo e/o afflittivo, volte a garantire soltanto il rispetto della norma violata posta a tutela dell'interesse pubblico, come quelle consistenti nel pagamento di una somma di denaro disciplinate dalla L.n. 689 del 1981, nei cui confronti la posizione giuridica del privato ha sempre natura di diritto soggettivo (in termini da ultimo TAR Emilia-Romagna, Sez. Staccata di Parma, Sezione I, Sentenza n.65/2016; TAR Toscana, Sez.II, Sentenza n.1546/2015).

Quanto, poi, al merito del ricorso il Giudice ritiene che l'operato dell'Amministrazione sia stato legittimo.

In particolare viene rilevato come, a seguito della quarta infrazione, fosse già stata adottata un'ordinanza con cui si imponeva al titolare del locale di presentare la documentazione di impatto acustico o una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà come previsto dall'art. 4 comma 1 del D.P.R. 19 ottobre 2011 n.227 a cui, però, non è mai stato dato seguito.

Questa inadempienza può ben dirsi integrare un'infrazione rilevante ai sensi

del Regolamento Comunale per la disciplina delle attività rumorose, il quale testualmente dispone che: “In ogni caso, qualora venga segnalata una situazione di potenziale inquinamento acustico nei confronti del vicinato, sarà richiesta al titolare dell'attività l'effettuazione di misurazioni fonometriche presso il recettore maggiormente esposto.”

Viene poi rigettata anche l'ulteriore tesi di parte ricorrente, secondo cui la competenza sarebbe stata del Sindaco e non del Dirigente.

Ed infatti il provvedimento impugnato dispone la sospensione dell'attività musicale, ai sensi del Regolamento comunale, a titolo prettamente sanzionatorio. Fattispecie ben diversa, quindi, da quella prevista dall'art. 9 della Legge n.447/1995, che contempla la differente ipotesi di sospensione, disposta dal Sindaco in via preventiva con giudizio ex ante, in caso di “eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente”.

Infine non viene accordata alcuna rilevanza alla sospensione, precedentemente disposta dal Giudice di Pace, in ordine ad uno dei verbali elevati per le infrazioni sopracitate, dal momento che tale sospensione riguarda esclusivamente l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, ovvero la sua idoneità ad essere posto in esecuzione per la riscossione coattiva delle sanzioni amministrative pecuniarie ricollegate direttamente alla suddetta violazione (sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 10 Legge n.447/95 ed all'art. 8 Legge Regionale n.21/1999); ma tale mera sospensione non incide affatto, in mancanza di annullamento del verbale, sulla esistenza in sé della accertata violazione, la quale, nella sua oggettiva materialità, è rimasta impregiudicata e continua a costituire un elemento di una più ampia fattispecie, da cui discende una autonoma e diversa sanzione amministrativa in punto di sospensione della riproduzione musicale.

Il regolamento comunale che sanziona i locali troppo rumorosi per tutelare la quiete è legittimo

Il Tar Veneto, sezione III, con la sentenza numero 644/2016, conferma che il regolamento comunale finalizzato a fronteggiare gli eccessi della movida, in attuazione della disciplina statale e regionale per la tutela dall'inquinamento acustico, è legittimo. Si tratta del regolamento adottato dal Comune di Verona contro l'eccessiva rumorosità.

Il ricorrente è il titolare di un locale nel centro di Verona, che ha impugnato il provvedimento con cui il Comune aveva ordinato la sospensione della diffusione di musica per 28 giorni consecutivi, dopo aver accertato la violazione delle disposizioni contenute nel regolamento sulle attività legate al divertimento notturno, contestandone la legittimità per violazione di legge ed eccesso di potere. I giudici amministrativi veneti, analizzando il caso, a riguardo hanno risposto che il provvedimento oggetto di impugnazione non si baserebbe esclusivamente sulla mancanza del nulla-osta richiesto dal Comune prima di avviare quel tipo di attività, ma soprattutto sugli schiamazzi e sul comportamento eccessivamente rumoroso degli avventori del bar gestito dal ricorrente, che in tal modo disturbavano la quiete ed il riposo degli abitanti della zona in orari notturni.

Vi è un preciso articolo del regolamento che impone all' esercente di un certo tipo di attività particolarmente soggette a questi problemi come bar, birrerie, trattorie, sale giochi, discoteche e simili di vigilare tramite la propria organizzazione sui frequentatori del locale pubblico, sia all'interno dello stesso che all'esterno nelle immediate pertinenze, al fine di contenere il rumore causato dagli stessi avventori e gli effetti negativi sulla pubblica quiete e su quella privata, anche tramite la richiesta di intervento delle Forze dell'Ordine. Per

questo il Tar ha ritenuto che il provvedimento di sospensione della diffusione musicale non sproporzionato, ma nemmeno irragionevole o eccessivo viste le infrazioni che ne hanno giustificato l'applicazione ai fini di deterrenza.