



# Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

**Newsletter**

**11 luglio  
2016**

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

## IN QUESTO NUMERO

- ❖ L'illegittimità della delibera di concessione del servizio di gestione dei parcheggi a pagamento non inficia la regolarità della sanzione amministrativa per il mancato pagamento della sosta
- ❖ Le nuove modalità di acquisizione di beni e servizi informatici previste dall'Agencia per l'Italia Digitale
- ❖ Le controversie in merito al conferimento di un incarico dirigenziale non sono di competenza della giustizia amministrativa
- ❖ Il Comune è legittimato ad impugnare la delibera provinciale che definisce il costo del conferimento in discarica dei 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](http://www.conord.org)                      [conord@conord.org](mailto:conord@conord.org)**

**L'illegittimità della delibera di concessione del servizio di gestione dei parcheggi a pagamento non inficia la regolarità della sanzione amministrativa per il mancato pagamento della sosta**

In seguito ad un ricorso per contestare una multa legata alla violazione del codice della strada, il controllo del giudice non può estendersi fino a sindacare eventuali vizi della delibera del Comune di assegnazione del servizio parcheggi ad una ditta privata. Si trattava in questo caso di una sanzione amministrativa per la mancata esposizione del tagliandino per la sosta su un'auto parcheggiata sulle strisce blu. Così ha deciso con la sentenza 5 luglio 2016 numero 13659 la Corte di Cassazione, spiegando che quell'atto amministrativo non si inserisce nella sequenza procedimentale che giunge alla sanzione contestata, a differenza della delibera di istituzione della zona di parcheggio a pagamento, e quindi non può essere sottoposta a giudizio.

Un'automobilista aveva fatto ricorso presso il Giudice di pace di Siracusa contro il verbale di accertamento vedendo accogliere le proprie istanze. Il Comune aveva appellato ed il Tribunale ha respinto il ricorso sostenendo che "correttamente" il giudice di prima istanza avesse contestato la legittimità dell'affidamento del servizio di gestione della sosta a pagamento ad una società privata, disapplicando quindi il provvedimento della giunta, "perché non preceduto da un'apposita delibera del consiglio comunale". Il ragionamento partiva dal fatto che la delibera contestata costituiva "il presupposto del primo atto dell'iter procedimentale sfociato nel provvedimento finale istitutivo della sosta a pagamento, immediato presupposto della sanzione amministrativa". Secondo il Tribunale quindi, essendo viziato il provvedimento di assegnazione del servizio ai privati in quanto non votato preventivamente in Consiglio Comunale,

ed essendo questo il presupposto per l'istituzione della zona blu e per la conseguente multa oggetto del ricorso, il ricorso deve essere accolto in quanto senza quell'atto originario non si sarebbe arrivati fino alla sanzione amministrativa. Il Comune però ha ricorso in Cassazione sostenendo che il provvedimento contestato in realtà non è all'origine della sanzione.

Per la Suprema Corte il giudice ordinario può solo sindacare sotto il profilo della legittimità unicamente il provvedimento "integrativo della norma la cui violazione è stata posta a fondamento della sanzione" (vedasi la sentenza numero 1742/2014). Tra questo tipo di atti, "si pone sicuramente l'ordinanza del Sindaco istitutiva del parcheggio a pagamento, che fa sorgere la violazione del conseguente divieto", come affermato dalle Sezioni Unite nella sentenza numero 116/2007. Mentre la delibera di assegnazione ad un gestore privato del servizio di parcheggio a pagamento "non si pone invece in rapporto diretto con la violazione di quest'ultimo". Questo perché gli atti relativi alla concessione del servizio ai privati e di istituzione dell'area di sosta con 'obbligo di pagamento, "sono inseriti in iter amministrativi differenti e rispondono ad altrettanto diverse finalità", cioè il primo atto serve a selezionare un concessionario di pubblico servizio, con il secondo invece si decide che in una determinata area del territorio comunale la sosta delle auto diventa a pagamento e la violazione di quest'obbligo comporta l'irrogazione della sanzione amministrativa. Quindi questo iter logico porta i magistrati a sostenere che "la delibera di concessione non si inserisce nella sequenza procedimentale che sfocia con l'adozione dell'ordinanza sindacale; né condiziona la sussistenza della violazione accertata", per ciò "l'illegittimità della prima non può riverberarsi sulla seconda, né inficiare l'accertamento stesso".

Accogliendo quindi il ricorso del Comune, la Cassazione rinvia al tribunale di Siracusa la controversia indicando il principio di diritto a cui attenersi sulla base

della ricostruzione giurisprudenziale ed interpretativa effettuata: *“Nel giudizio d’opposizione ad ordinanza-ingiunzione avente ad oggetto l’irrogazione di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, il giudice ordinario ha il potere di sindacare incidentalmente, ai fini della disapplicazione, soltanto gli atti amministrativi posti direttamente a fondamento della pretesa sanzionatoria, sicché, ove sia stata irrogata una sanzione pecuniaria per la sosta di un autoveicolo in zona a pagamento senza esposizione del tagliando attestante l’avvenuto versamento della somma dovuta, il controllo del giudice non può estendersi anche agli eventuali vizi di legittimità della deliberazione della giunta comunale di concessione della gestione del servizio ad un’impresa privata, che non si inserisce nella sequenza procedimentale che sfocia nell’adozione dell’ordinanza opposta”*.

### **Le nuove modalità di acquisizione di beni e servizi informatici previste dall’Agenzia per l’Italia Digitale**

Con la Circolare n. 2 del 24 giugno 2016 l’AGID ha fornito alcune importanti indicazioni circa le modalità con cui le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT), possono procedere agli acquisti di beni e servizi ICT nelle more della definizione del “Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione”.

Gli obiettivi di risparmio di spesa recentemente indicati dal legislatore con l’art.1, commi 512-517 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016), seppur riferibili ad un settore che presenta buoni margini di ottimizzazione, sono certamente ambiziosi: viene infatti previsto un risparmio della spesa annuale della P.A., da raggiungere nel 2018, pari al

50 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del solo settore informatico, relativa al triennio 2013-2015.

Restano comunque escluse dall’obiettivo di risparmio le spese sostenute per approvvigionarsi dei servizi di connettività e quelle effettuate tramite Consip SpA o i soggetti aggregatori, documentate nel Piano triennale, oltre ad alcune esenzioni specificamente previste per alcune Amministrazioni, quali la società di gestione del sistema informativo dell’amministrazione finanziaria, l’amministrazione della giustizia e la Consip S.p.A..

Quanto, poi, agli obiettivi già indicati per il 2016, la circolare in oggetto definisce una sorta di percorso di convergenza verso il successivo Piano Triennale.

Secondo quanto già indicato nella circolare del Mef n° 16 del 17 maggio 2016, le Amministrazioni possono procedere agli approvvigionamenti ai sensi dell’art. 1, comma 516 della Legge di Stabilità 2016, attenendosi alle seguenti disposizioni, considerate essenziali per il conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa di cui all’art. 1, comma 515:

a) le pubbliche amministrazioni devono redigere e trasmettere ad Agid il piano di integrazione alle infrastrutture immateriali - che costituiranno uno dei capisaldi del Piano Triennale - ossia dovranno dimostrare di utilizzare le infrastrutture disponibili a livello nazionale quali lo SPID (Sistema pubblico di identità digitale) PagoPA, CompoPA, NoiPA (sistema di trattamento giuridico e economico dipendenti PA), e ANPR (Anagrafe unica popolazione residente). Inoltre va tenuto in considerazione che i costi sostenuti per l’integrazione alle piattaforme immateriali rientrano nelle spese per innovazione e pertanto sono escluse dagli obiettivi di risparmio previsti.

b) le pubbliche amministrazioni non

possono effettuare acquisti di beni e servizi informatici, anche se per innovazione, qualora siano in contrasto con i principi generali di aggregazione materiale ed immateriale delle infrastrutture e, pertanto, non potranno essere sostenute spese relative alla costituzione di nuovi data center né tantomeno quelle per l'adeguamento di applicazioni rientranti tra quelle disponibili nelle infrastrutture immateriali, quali, ad esempio, il potenziamento di soluzioni di pagamento locale o di infrastrutture per l'autenticazione ai servizi online.

c) Per procedere ad acquisizioni di beni e servizi informatici e di connettività, ai sensi del comma 512, che fa salvi “gli obblighi di acquisizione centralizzata previsti per i beni e servizi dalla normativa vigente”, le amministrazioni pubbliche e le società del conto economico consolidato ISTAT devono preliminarmente verificare se sussistono per l'acquisto in questione obblighi di acquisizione centralizzata e, cioè, strumenti di acquisto e strumenti di negoziazione centralizzata; in particolare, andrà verificata la sussistenza dell'obbligo di ricorso alle convenzioni Consip (di cui all'articolo 1, comma 449, della l. 296/2006); l'obbligo di ricorso al Mercato elettronico della pubblica amministrazione (di cui all'articolo 1, comma 450, della l. 296/2006); l'obbligo di ricorso ad accordi quadro e gare su delega individuati con decreto ministeriale (ai sensi dell'articolo 2, comma 574, della l. 244/2007); l'obbligo di ricorso a strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da Consip o dalle centrali di committenza regionali di riferimento (di cui all'articolo 15, comma 13, lett. d), decreto .legge. 95/2012).

d) Qualora le amministrazioni non siano tenute a ricorrere a specifici strumenti di acquisto e negoziazione ai sensi delle disposizioni richiamate al punto precedente, la disposizione di cui al comma 512 richiede di ricorrere agli strumenti di acquisto e di negoziazione

disponibili presso Consip ed i soggetti aggregatori. Fra i detti strumenti sono ricompresi le convenzioni-quadro, i contratti-quadro e gli accordi-quadro nonché il mercato elettronico della pubblica amministrazione, il sistema dinamico della pubblica amministrazione e le gare su delega che aggregano la domanda di più amministrazioni.

Pertanto, i soggetti pubblici che devono concorrere ai descritti obiettivi di risparmio possono effettuare acquisti di beni e servizi informatici in via autonoma solo dopo aver verificato che non siano disponibili strumenti di aggregazione, attraverso la consultazione delle apposite pagine web ([www.consip.it](http://www.consip.it), [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it), nonché la sezione “soggetti aggregatori”).

Ogni qual volta le amministrazioni e le società di cui al comma 512 non possano ricorrere ai detti strumenti a causa dell'indisponibilità del bene/servizio o della sua inidoneità al soddisfacimento del fabbisogno ovvero nei casi di necessità ed urgenza comunque funzionali per assicurare la continuità della gestione amministrativa, esse potranno procedere ad acquisti autonomi soltanto previa autorizzazione motivata.

**Le controversie in merito al conferimento di un incarico dirigenziale non sono di competenza della giustizia amministrativa**

I decreti di nomina con cui vengono assegnati i vari incarichi dirigenziali non rientrano nella giurisdizione amministrativa, essendo questi atti ricompresi come genere in quelli di natura strettamente organizzativa preordinati alla nascita del rapporto di lavoro dirigenziale e regolamentati dal diritto privato come espressamente previsto dall'articolo 63 del

Decreto legislativo numero 165/2001.

Questa è la conclusione a cui è arrivato il Consiglio di Stato, sezione V, con la pronuncia numero 2728 del 21 giugno 2016, ribaltando quanto deciso nel giudizio precedente riguardo alla controversia relativa alla nomina del direttore generale dell'ente foreste della Sardegna, un istituto che ha fra i suoi compiti quelli di valorizzare il patrimonio forestale regionale e tutelarne la fauna. Il Tar Sardegna aveva accolto il ricorso presentato per contestare il difetto di motivazione del decreto di nomina del dirigente emesso dal Presidente della Regione considerando quel provvedimento "atto di alta amministrazione espressiva del generale potere di organizzazione pubblica e perseguimento delle scelte più elevate" e in quanto tale sottoponibile al sindacato della giustizia amministrativa. I giudici di Palazzo Spada invece annullano la decisione del giudice di prima istanza per difetto di giurisdizione amministrativa nel caso in oggetto per ragioni di diversa interpretazione del dettato dell'articolo 63 del Decreto legislativo numero 165/2001.

La procedura di selezione del nominato è stata piuttosto complessa, in quanto il commissario straordinario dell'Ente foreste aveva scelto direttamente da un apposito elenco di figure professionalmente idonee il candidato da proporre all'assessore regionale competente. In seguito la nomina del direttore generale dell'Ente foreste è stata effettuata dal Presidente della Regione previa delibera della giunta regionale con il successivo contratto d'incarico dirigenziale di diritto privato. La Sezione del Consiglio di Stato ritiene, analizzando le varie fasi di questo procedimento complesso, che l'attribuzione di questo incarico dirigenziale non si configuri come esercizio del potere di alta amministrazione, contrariamente a quanto stabilito dal giudice di primo grado.

La sentenza spiega che nel caso in oggetto "non è stata conferita neppure una carica fiduciaria implicante l'esercizio di funzioni

*pubbliche, trattandosi piuttosto di un incarico che, seppure di livello dirigenziale, riguarda pur sempre esclusivamente l'organizzazione burocratica dell'apparato amministrativo dell'Ente".*

Per il collegio, il punto dirimente della questione sta nel fatto che il dirigente sia stato scelto senza una valutazione comparativa e graduatoria fra i partecipanti alla procedura, per cui la nomina si configura nell'espressione di un'attività di gestione di un rapporto di lavoro ex articolo 63 del Decreto legislativo 165/2001 e in quanto tale di competenza del giudice civile.

**Il Comune è legittimato ad impugnare la delibera provinciale che definisce il costo del conferimento in discarica dei rifiuti**

Un Comune campano ha impugnato, innanzi al TAR Napoli, la deliberazione con cui il Presidente della Provincia ha stabilito, per l'anno 2014, il costo definitivo di conferimento dei rifiuti indifferenziati della Provincia al locale stabilimento di tritovagliatura e imballaggio rifiuti, determinando nel medesimo importo il costo provvisorio di conferimento dei rifiuti per l'anno 2015, unitamente alla successiva deliberazione dell'Assemblea ordinaria della Società che gestisce i servizi connessi al ciclo integrato dei rifiuti.

E' proprio quest'ultima Società - a totale capitale pubblico costituita dalla Provincia per la gestione dei servizi connessi al ciclo integrato dei rifiuti - che si costituisce in giudizio eccependo il difetto di legittimazione attiva da parte del Comune.

Al contrario, però, il TAR Napoli afferma - con la sentenza n. 3428/2016 - che l'Amministrazione comunale ha interesse all'annullamento degli atti gravati sotto un duplice profilo.

Da un lato, infatti, l'art. 3, comma 2, del

d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 qualifica il Comune come “l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo” e, conseguentemente, dev'essere riconosciuta al Comune, in quanto Ente rappresentativo della comunità locale del proprio territorio, la legittimazione alla impugnativa di atti regionali e provinciali che incidono in maniera generalizzata e indifferenziata sulla propria comunità, imponendo ad essa oneri tributari in materia di rifiuti che si ritengano sproporzionati e comunque superiori rispetto a quelli effettivamente dovuti.

Dall'altro lato, poi, nel caso di specie l'intempestiva determinazione da parte della Provincia del costo di conferimento dei rifiuti indifferenziati espone il Comune alla necessità di riconoscere, ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000, come debiti fuori bilancio le somme maggiori (rispetto a quelle previste in bilancio) richieste dalla Provincia nel 2015 per la gestione del ciclo dei rifiuti relativamente agli esercizi finanziari 2014 - 2015 e quindi di dover reperire nell'immediato (ossia, nelle more del recupero tributario nei confronti degli utenti finali del servizio e a prescindere dall'esito dell'eventuale contenzioso) la relativa provvista finanziaria.

Così respinte le eccezioni sollevate dalla Società resistente, il Giudice viene poi ad accogliere nel merito il ricorso proposto dal Comune sotto il profilo dell'eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

Il Collegio ritiene infatti che le argomentazioni addotte dalla Provincia e dalla Assemblea della Società in house per giustificare l'incremento del costo di gestione del ciclo dei rifiuti non possano essere condivise, specie ove tentano di giustificare l'incremento del 50% del costo di conferimento dei rifiuti residui in relazione alla mancanza di una discarica funzionante nella Provincia, nonché alla riduzione dei rifiuti da conferire per effetto dell'incremento della raccolta differenziata

e, conseguentemente, la mancata utilizzazione a pieno regime dell'impianto.

Pare, infatti, davvero paradossale che – stante gli obiettivi stabiliti dal legislatore nazionale e comunitario ed i conseguenti obblighi di raggiungere livelli minimi di raccolta differenziata – la Società individui quale causa di lievitazione dei costi e quindi degli oneri da porre a carico dell'utenza proprio l'incremento della raccolta differenziata la quale, dunque, anziché costituire un comportamento da promuovere ed incentivare, finisce per essere qualificato come costo ulteriore da addebitare agli utenti finali del servizio.

Pertanto, il ricorso viene accolto e gli atti impugnati annullati.