



Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

Newsletter

**30 gennaio
2017**

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

- ❖ Anche nel periodo elettorale un Consiglio Comunale può deliberare in materia di pianificazione urbanistica
- ❖ Relazione della Corte dei Conti sull'attuazione del federalismo fiscale
- ❖ Proroga di tre mesi alle Regioni per le proprie politiche attive del lavoro
- ❖ Principio di concentrazione dei lavori della commissione giudicatrice e circostanze impreviste

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

Anche nel periodo elettorale un Consiglio Comunale può deliberare in materia di pianificazione urbanistica

L'adozione d'urgenza di atti di pianificazione urbanistica, se accompagnati da adeguata motivazione stringente ed approfondita, non è preclusa dall'indizione dei comizi elettorali e dalla pubblicazione del relativo decreto.

Questo è quanto ha stabilito con la sentenza del 18 gennaio 2017 numero 50 il Tar Veneto, rigettando il ricorso presentato dall'Associazione Italia Nostra contro la delibera del consiglio comunale di Caldogno che adottava d'urgenza il piano di assetto del territorio, dopo la convocazione dei comizi elettorali, per indicare un'area da destinare a bacino di laminazione per le esondazioni dei fiumi Timonchio e Bacchiglione.

Questo provvedimento era stato poi approvato con un emendamento ad hoc dal nuovo consiglio comunale subentrato dopo le elezioni nell'approvazione del piano di interventi previsto dalla legge regionale numero 11 del 23 aprile 2004, mentre invece la ricorrente aveva denunciato due profili di illegittimità opponendosi. La prima perplessità riguardava la non presenza dei requisiti di improrogabilità ed urgenza previsti dall'articolo 38, comma 5, del decreto legislativo numero 267/2000 che cita testualmente *"I Consigli [comunali e provinciali] durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili"*. La seconda doglianza riguarda il fatto che il Consiglio comunale *"non avrebbe potuto approvare un emendamento volto ad integrare la motivazione circa le ragioni di improrogabilità ed urgenza, perché estraneo al contenuto tipico del documento programmatico previsto dall'articolo 18 della legge regionale 23 aprile 2004, n.11"*.

Secondo la legge regionale veneta numero

11/2004 è il piano regolatore comunale che disciplina la pianificazione urbanistica comunale articolandosi in disposizioni strutturali, contenute nel piano di assetto del territorio, e in disposizioni operative, contenute nel piano degli interventi. Il primo, si occupa di individuare e delineare le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale, individuando le vocazioni specifiche, mentre il secondo strumento urbanistico individua e disciplina in accordo e coerentemente col Pat gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio, programmando contestualmente la realizzazione degli interventi stessi, il loro completamento, i servizi connessi e le infrastrutture per la mobilità.

Nella motivazione della sentenza il Tar Veneto si rifà all'indirizzo giurisprudenziale che spiega quanto previsto dall'articolo 38, comma 5, del decreto legislativo numero 267/2000 come volto ad evitare che i provvedimenti adottati dai Consigli comunali dopo l'indizione dei comizi elettorali possano essere percepiti come finalizzati a raccogliere consenso fra gli elettori, restando comunque chiaro che le motivazioni d'urgenza individuate come base per l'adozione di tali provvedimenti non sono sindacabili davanti al giudice di legittimità, se non limitatamente al profilo della palese irrazionalità ed illogicità che possono esse censurate soltanto in caso di illogicità manifesta, come stabilito dalla Sezione I del Tar Friuli Venezia Giulia nella sentenza numero 585 del 30 agosto 2006. In base a questo principio, non è possibile a priori negare l'urgenza e la non prorogabilità dell'approvazione di atti consiliari nel periodo elettorale per gli strumenti di pianificazione urbanistica, nemmeno quando i relativi tempi di attuazione siano lunghi, come sostenuto nella sentenza numero 1717 della Sezione II del Tar Lombardia – Milano del 2 luglio 20114.

Fatte queste premesse sugli orientamenti

giurisprudenziali, il Tar Veneto conclude che le valutazioni fatte dall'amministrazione in merito all'esistenza dell'urgenza e improrogabilità quali presupposti degli atti adottati siano *"sufficientemente motivati e privi di vizi logici"*, visto che la delibera consiliare nella motivazione spiegava come l'area individuata per l'intervento fosse stata interessata da diverse esondazioni che avevano procurando l'allagamento di larghe aree urbane e rurali con il conseguente abbandono di abitazioni da parte di migliaia di sfollati, danni enormi all'agricoltura e alle attività produttive oltre a ben tre vittime, una delle quali nel Comune di Caldogno, con l'aggiunta del fatto che era stato dichiarato il preallarme idraulico. Per questo motivo i magistrati amministrativi hanno ritenuto infondato anche il secondo motivo del ricorso, in quanto il piano degli interventi ha nel piano di assetto del territorio il suo immediato presupposto, in quanto ai sensi dell'articolo 12, comma 3, della legge regionale numero 11/2014 *"il Piano di interventi (PI) è lo strumento urbanistico che, in coerenza e in attuazione del PAT, individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione e di organizzazione con il territorio"* e quindi nella fase di formazione del Pi è semplicemente logico che *"il Consiglio comunale si preoccupi di porre in essere le iniziative necessarie a sanare eventuali vizi da cui può essere affetto il Piano di assetto del territorio che potrebbero riverberarsi sul Piano degli interventi"*.

Relazione della Corte dei Conti sull'attuazione del federalismo fiscale

E' stata pubblicata in data 2 febbraio 2017 l'audizione della Corte dei conti presso la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità

locale, sugli effetti sul sistema perequativo e sulle prospettive di modifica.

Tra le molte informazioni utili ed interessanti contenute nella relazione, spiccano immediatamente alcuni dati relativi al confronto tra ipotetico fabbisogno dei Comuni e spesa storica: attualmente oltre il 55 per cento degli enti avrebbe un livello di spesa superiore a quello stimato come necessario per garantire le funzioni fondamentali. Tale dato riguarderebbe una quota pressoché analoga della popolazione (poco più di 29,5 milioni di abitanti). Si tratta soprattutto di enti di piccole e medie dimensioni: sono oltre il 68 per cento dei Comuni con popolazione tra i 1.000 e i 20.000 (poco più di 2.500 enti), cui corrispondono circa 12 milioni di abitanti.

Nel complesso tali enti presentano una spesa storica pro capite di 742 euro, di cui, oltre il 23 per cento superiore al fabbisogno stimato; dato che cresce al 27 per cento nel Sud e al 25 per cento nel Centro. Le differenze assolute maggiori sono concentrate negli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti (la spesa storica è superiore di oltre il 33 per cento al fabbisogno), con punte particolarmente elevate nel Centro e nel Sud (+39 per cento).

Parallelamente vi sono, poi, poco meno di 3.000 gli enti che presentano un fabbisogno standard superiore alla spesa storica. Enti, quindi, per i quali le stime segnalano un sottodimensionamento della spesa storica. La spesa storica è in media pari a 554 euro a fronte di un fabbisogno stimato di 605. Di questi oltre il 66 per cento è localizzato nelle Regioni del Nord. Si tratta di enti di piccole dimensioni, che presentano livelli di spesa pro capite di circa il 15 per cento inferiore ai fabbisogni.

Riguardo alla capacità fiscale viene sottolineato come a determinarne il livello e la distribuzione – soprattutto dopo l'abolizione della TASI sulla prima casa – concorrano in larga misura (per i quattro quinti sul dato nazionale complessivo) due

componenti: l'IMU, con oltre il 52 per cento, e una voce "residuale" che ricomprende tutta una serie di micro entrate delle amministrazioni comunali con oltre il 26 per cento; il restante 20 per cento circa è riconducibile a ciò che resta della TASI, a una stima del Tax gap immobiliare e, soprattutto all'ACI (addizionale comunale all'Irpef).

Su questo dato, rispetto al valore medio nazionale (413 euro è la capacità fiscale pro capite 2016, al netto della componente rifiuti), le realtà comunali mostrano differenze pressochè incolmabili e dipendenti, nei loro estremi, da peculiari condizioni dei singoli enti: si va infatti da un livello minimo (gli 80 euro di un Comune della Calabria) ad uno massimo 73 volte superiore (un Comune della Liguria, con 5.932 euro).

Quanto agli effetti del passaggio ad una ripartizione del Fondo di Solidarietà Comunale sulla base del meccanismo perequativo, la Corte rileva che dei 6.642 enti considerati, oltre due terzi presentano una perdita. Tuttavia, guardando alla popolazione, il rapporto muta significativamente: beneficiano di un incremento in media di 7,2 euro pro capite oltre 27 milioni e mezzo di cittadini, a fronte della flessione di oltre 8 euro registrata da 24 milioni di residenti nei Comuni penalizzati. Ciò conferma, in sostanza, una penalizzazione dei Comuni meno popolosi.

Ed infatti il passaggio alle nuove regole di riparto dei trasferimenti del FSC si ripercuote soprattutto sui Comuni di piccolissime dimensioni (quelli fino a 1.000 abitanti perdono in media 17 euro pro capite e quelli localizzati nel Nord-est superano i 21 euro), mentre quelli grandi subiscono penalizzazioni più limitate, ad eccezione dei grandi Comuni del Sud che scontano invece una riduzione dei trasferimenti superiore alla media (12 euro pro capite per Napoli; 14,8 euro per 5 enti compresi tra 60.000 e 250.000 abitanti).

Infine, non vengono taciute dalle Sezioni

Riunite in sede di Controllo le criticità legate al meccanismo perequativo che, in larga parte, risultano dipendere dalla significativa incidenza della capacità fiscale: basti pensare che, come peraltro già osservato anche dalla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, l'esclusione dei trasferimenti compensativi dal calcolo del sistema perequativo a fronte di interventi del Governo centrale in materia di tributi locali è destinata ad incidere sul processo redistributivo introducendo possibili distorsioni. Ne è un esempio (l'ultimo in ordine di tempo di sicuro rilievo) la TASI sull'abitazione principale: le differenze osservate in termini di presenza di abitazioni principali (dato molto diversificato sul territorio) fanno sì che l'esclusione dei trasferimenti compensativi (che intende assicurare la neutralità dell'abolizione del prelievo sulla dotazione di risorse degli enti), produca una distorsione nel funzionamento del sistema.

Così, osservando il dato a livello regionale, emerge come vi siano Regioni (la Liguria, l'Emilia-Romagna, la Lombardia) che dall'abolizione del tributo sulle abitazioni principali subiscono una flessione del gettito inferiore alla media, vedendo ampliare la distanza del risultato in termini pro capite dalla media nazionale. Fatto 100 il gettito pro capite nazionale, il già rilevante valore della Liguria nel 2015 (148) aumenta ancora a 160; così l'Emilia-Romagna da 118 a 123 e la Lombardia da 106 a 111. Di converso, vi sono Regioni come il Lazio e la Puglia che vedono ridursi il proprio gettito relativo (da 125 a 117 il primo, da 79 a 75 la seconda).

A detta della Corte, quindi, si è di fronte ad un sistema perequativo che muove in un contesto economico profondamente mutato rispetto a quello in cui è stata approvata la legge 42 del 2009. La crisi economica e la conseguente scarsità delle risorse hanno reso meno agevole il percorso di attuazione. Un percorso che era volto a ridurre le differenze che caratterizzano la dimensione e l'estensione

dei servizi resi alla cittadinanza tra aree territoriali. Ciò significava garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali definendo i livelli essenziali delle prestazioni ed assicurando a tutti gli enti risorse adeguate. Per le restanti funzioni si trattava, invece, di attribuire una maggiore responsabilità fiscale, pur con un adeguato livello di solidarietà.

Al momento, purtroppo, si è di fronte ad una perequazione relativamente debole sulla componente delle funzioni fondamentali (anche perché quella componente si basa sui fabbisogni standard molto correlati alle risorse effettivamente disponibili) ed un forte carattere redistributivo di quella intestata alla componente residuale.

Inoltre la mancanza di un quadro consolidato delle caratteristiche del prelievo locale e delle conseguenti leve per l'esercizio dello sforzo fiscale rende la struttura sensibile e mutevole nei risultati, privando gli enti di un riferimento certo nel tempo e facilmente rapportabile alle variabili gestionali a disposizione.

Proroga di tre mesi alle Regioni per le proprie politiche attive del lavoro

Il Ministero del Lavoro ha prorogato al 31 marzo 2017 mediante la circolare numero 2/2017, il termine entro cui le Regioni potranno finanziare le proprie politiche attive del lavoro rispettando il limite del 50% delle risorse degli ammortizzatori sociali in deroga, considerando anche i residui di eventuali economie derivati dal mancato utilizzo di risorse degli anni passati.

La possibilità per le Regioni di destinare fino al 50% delle risorse agli ammortizzatori sociali, e non solo il 5%, nasce dal decreto legislativo correttivo del Jobs Act numero 185/2016, in deroga ai limiti molto più restrittivi indicati dal

decreto ministeriale numero 83473 del 1 agosto 2014, che ne aveva ristretto l'ambito di applicazione e aveva anche fissato la cancellazione della mobilità in deroga a decorrere dal 1 gennaio 2017.

Grazie a questo intervento, le Regioni potranno pianificare le proprie politiche attive del lavoro e le misure da realizzare sui territori per tre mesi ulteriori rispetto al termine del 31 dicembre, che era stato fissato dalla circolare precedente, la numero 34/2016, del Ministero del Lavoro medesimo. La motivazione sta nel fatto che il 22 dicembre 2016 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha emanato un decreto con la quale sono stati stanziati altri 65 milioni di euro per gli ammortizzatori sociali in deroga nelle aree di crisi complessa, che ha reso necessaria questa proroga di tre mesi.

Viene precisato nella circolare che la proroga in oggetto vale solamente per le azioni di politica attiva del lavoro e non anche per la concessione della cassaintegrazione e mobilità in deroga. Per questi ultimi trattamenti rimangano in vigore i termini indicati dalla circolare numero 34/2016 con cui era stato specificato che le risorse di cui disponevano le Regioni potevano essere impiegate per il finanziamento di provvedimenti autorizzativi con inizio entro la fine del 2016, anche se la decorrenza fosse successiva, ma sempre nel rispetto dei limiti delle risorse disponibili.

Principio di concentrazione dei lavori della commissione giudicatrice e circostanze impreviste

La sentenza n. 172 del 30.1.2017 del TAR Lecce affronta il tema, frequentemente portato all'attenzione del giudice amministrativo in materia di appalti, della violazione del principio di continuità e concentrazione dei lavori della

Commissione giudicatrice.

I fatti di causa traggono origine dalla partecipazione, da parte della società ricorrente, ad una procedura indetta da un Comune per l'assegnazione in concessione di un'area pubblica da destinare all'installazione di un chiosco bar, all'esito della quale questa risultava collocata al terzo posto della graduatoria.

Cionondimeno la società eccepiva alcuni rilievi in tema di continuità/concentrazione delle operazioni di gara e di conservazione, medio tempore, dei relativi plichi: ed in effetti, a quanto emerge dalla ricostruzione fornita dal TAR, dopo una prima seduta della Commissione tenutasi in data 15 giugno 2016, questa dava atto di riconvocarsi per il giorno successivo ma, al contrario, senza alcuna giustificazione e/o chiarimento, si riuniva non già il 16 giugno ma addirittura il 7 luglio 2016, neppure specificando alcunché in ordine alle modalità di conservazione, durante questo lasso di tempo, della documentazione di gara.

Sentito sul punto il Presidente della Commissione, questo esponeva che in data 16 giugno non si era potuta tenere la seduta della Commissione di gara in quanto la sua presenza era stata richiesta durante la seduta del consiglio comunale convocata per quel giorno. Così stando le cose, gli altri commissari veniva informati telefonicamente del rinvio a data da destinarsi. Successivamente, lo slittamento era stato poi causato da assenze dall'ufficio per ragioni personali nonché per presiedere e altra commissione di gara.

In siffatto quadro, il Giudice adito ha posto in rilievo come il principio di concentrazione e di continuità delle attività demandate alla Commissione di gara può sì tollerare deroghe alla sua operatività, ma solamente in presenza di situazioni particolari che impediscano obiettivamente l'esaurimento di tutte le operazioni di gara in una sola seduta e, comunque, anche in questa evenienza, alle condizioni della durata minima

dell'intervallo temporale tra le diverse riunioni e dell'adeguatezza delle modalità di conservazione dei plichi, a presidio dell'imparzialità e della correttezza delle operazioni valutative (cfr. ex multis Cons. St., V, 22 gennaio 2015, n. 257) (Consiglio di Stato, III, 25 novembre 2016, n. 4993).

Nel caso in questione, invece, a fronte di una riconvocazione disposta il 15 giugno per il giorno successivo, la Commissione si riuniva il 7 luglio, e dunque circa 20 giorni dopo la seduta precedente: inoltre questo ritardo non dipendeva da circostanze sopravvenute, imprevedute o obiettivamente tali da impedire i lavori della Commissione stessa, dato che così non possono considerarsi l'attività del Consiglio Comunale, gli impegni personali del Dirigente o l'aver la medesima presieduto altra Commissione.

Pertanto, stante la fondatezza del motivo di gravame, è stato disposto l'annullamento degli atti impugnati, con travolgimento dell'intera procedura concessoria e declaratoria di inefficacia della "concessione/contratto" ai sensi dell'art. 122 del cod. proc. amm. dato che, in caso di annullamento dell'intera gara, occorre pronunciare l'inefficacia del contratto senza che necessiti una specifica valutazione comparativa degli interessi in gioco.