

Astensione o incompatibilità

Molti Consigli Comunali sono incerti sull'interpretazione delle circolari del Ministero dell'Interno relative agli incarichi professionali dei consiglieri comunali nel settore dell'urbanistica.

Recentemente si è aperto un dibattito sui comportamenti dei Consiglieri ingegneri e le conseguenti decisioni da assumere.

L'Aiccre Puglia ha invitato il Ministro all'Interno Alfano di affrontare con decisione questo aspetto e di sottrarre ai Consigli l'ultima decisione per evitare la lotta politica sull'appartenenza.

Risposta del Ministero che non assume una linea chiara

Mentre tutto sembrava fermo ed immobile è venuta in soccorso una sentenza del Consiglio di Stato pubblicata a settembre

L'Aiccre Puglia ha invitato, quindi, il Ministro ad affrontare il problema e sciogliere il dilemma : "astensione o incompatibilità"

Allegati:

- la lettera dell'Aiccre Puglia al Ministro all'interno giugno 2014
- Risposta del Ministero dell'Interno del 25 settembre
- Lettera dell'Aiccre Puglia del 22 ottobre



ASSOCIAZIONE ITALIANA per il CONSIGLIO dei COMUNI e delle REGIONI d'EUROPA
SEZIONE ITALIANA DEL CCRE – FEDERAZIONE DELLA PUGLIA

Segreteria generale

Roma 26.06.2014 prot.11

All'On.le avv. Angelino Alfano
Ministro all'Interno

Oggetto: Incompatibilità dei consiglieri comunali.

Signor Ministro,

i Comuni devono applicare le Leggi, sono tante, saperle interpretare, è molto difficile specie sulle incompatibilità dei Consiglieri Comunali che sono dei professionisti in particolare degli ingegneri e specie per gli incarichi nel settore della urbanistica.

Mi permetto di rappresentare l'esigenza di una nota che spieghi in maniera facile e chiara i vari casi! Le faccio un esempio, è una notizia di pochi giorni.

Un Consiglio Comunale ha votato l'incompatibilità nei confronti di un consigliere Comunale, che nella sua qualità di ingegnere ha redatto, per conto esclusivo di privati cittadini un P.U.E. (Piano Urbanistico Esecutivo) conforme allo strumento urbanistico generale P.U.G. (Piano Urbanistico Generale).

Il P.U.E. è stato adottato con delibera di consiglio comunale alla cui votazione non ha partecipato il consigliere comunale.

Redigere un P.U.E. come è noto, non significa pianificazione del territorio, infatti il P.U.G. individua i comparti edificabili sui quali si interviene con il P.U.E., inoltre il P.U.G. indica nei comparti la viabilità di piano, gli standards urbanistici nella quantità ed ubicazione, pertanto il progettista del P.U.E. attua quanto già deciso sui volumi spettanti alle proprietà in maniera proporzionale come prescritto dalla Legge Regione Puglia N. 20/2001.

I Consiglieri Comunali sono stati indotti a tale decisione da un parere di codesto Suo Ministero, su richiesta del Comune che ha prospettato il caso in maniera imprecisa!

Il prefetto, interpellato sul caso, conferma l'incompatibilità (tra le attività di Consigliere Comunale e Progettista) anche ai P.U.E. ancora in istruttoria.

La Legge Regionale della PUGLIA n. 21/2011 art. 10, prescrive alla giunta la competenza di adozione ed approvazione dei P.U.E.

La decisione del Consiglio Comunale, merita un approfondimento per non ingenerare la corsa all'incompatibilità come strumento di lotta politica.

Signor Ministero degli Interni Le chiedo di fare chiarezza anche alla luce di alcune indicazioni del Prefetto che parla..... d'incompatibilità intellettuale.

E' opportuno, quindi, una precisa e puntuale indicazione sui vari casi per non aprire un continuo e pericoloso conflitto! Grazie cordiali saluti

Giuseppe Abbati

- Legge Regione Puglia 21/11 Art. 10



ASSOCIAZIONE ITALIANA per il CONSIGLIO dei COMUNI e delle REGIONI d'EUROPA
SEZIONE ITALIANA DEL CCRE – FEDERAZIONE DELLA PUGLIA

Formazione dei piani attuativi

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, i piani attuativi, comunque denominati, per la cui formazione le leggi attualmente in vigore prevedono due distinte deliberazioni, di adozione e di approvazione definitiva, sono adottati con deliberazione della Giunta comunale e approvati in via definitiva con deliberazione della Giunta comunale se conformi allo strumento urbanistico generale vigente. I relativi procedimenti di formazione sono sottoposti all'attuale disciplina, che resta immutata, di cui alle vigenti leggi.

2. A seguito di apposita richiesta scritta da parte della maggioranza dei consiglieri comunali, anche in forma cumulativa, il piano attuativo è adottato e approvato dal Consiglio comunale anziché dalla Giunta.



ASSOCIAZIONE ITALIANA per il CONSIGLIO dei COMUNI e delle REGIONI d'EUROPA
SEZIONE ITALIANA DEL CCRE – FEDERAZIONE DELLA PUGLIA

Segreteria generale

Roma 22.10.2014 prot.25

All'On.le avv. Angelino Alfano
Ministro all'Interno

Oggetto: Incompatibilità dei consiglieri comunali.

Signor Ministro,

faccio seguito alla nota del 25 giugno per invocare nuovamente il Suo intervento perché ci possa essere una interpretazione chiara, sicura!

Mi riferisco alle incompatibilità dei Consiglieri Comunali, che sono dei professionisti, in particolare degli ingegneri e specie per gl'incarichi nel settore della urbanistica.

La risposta della dott.ssa Perrotta, che ringrazio, non è utile a chiarire ed a dissipare le ombre, nè la sentenza che cita ed allega, fuga le perplessità riguarda la sanità. mentre è certamente più esplicita quella del Consiglio di Stato emessa il 24 giugno e pubblicata a settembre, riporto alcuni passi significativi per una immediata lettura: *“l’astensione del Consigliere comunale dalle deliberazioni assunte dall’organo collegiale deve trovare applicazione in tutti i casi in cui, per ragioni di ordine obiettivo, egli non si trovi in posizioni di assoluta serenità rispetto alle decisioni da adottare di natura discrezionale, con la precisazione che il concetto di “interesse” del consigliere alla deliberazione comprende ogni situazione di conflitto o di contrasto di situazioni personali, comportante una tensione della volontà, verso una qualsiasi utilità che si possa ricavare dal contribuire all’adozione di una delibera”* (Cons. Stato Sez. IV, 28 gennaio 2011 n..693)

Poi continua, “essendo l’obbligo di astensione per incompatibilità, espressione del principio generale di imparzialità e di trasparenza (art. 97 Cost.), al quale ogni Pubblica amministrazione deve conformare la propria immagine, prima ancora che la propria azione.

Viene nella sostanza recepito nella norma in esame quel comune sentire che nei riguardi di coloro che amministrano la cosa pubblica si traduce nel detto secondo il quale essi non soltanto debbono essere ma anche apparire non in conflitto con l’oggetto della questione che sono chiamati a deliberare.

Né può apparire quella esposta un’esegesi della norma in esame che ne favorisce un’applicazione generalizzata contraria alla sua lettera, per la quale il conflitto d’interessi in essa normato richiede, quando si tratta di piani urbanistici, la condizione di “una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell’amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado”

Del rapporto sul piano interpretativo tra la prima e la seconda parte del comma secondo dell’art.78 del T.U. in esame sopra delineato, si parlerà in seguito, essendo prima necessario, alla luce della complessa censura esposta da parte appellante, chiarirne il suo rapporto con il successivo comma terzo.

Quest’ultimo invero non ha, in tema di conflitto d’interessi, come sostiene parte appellante, il rilievo di regola generale per tutti gli amministratori della cosa pubblica, ai sensi della quale l’obbligo dell’astensione sussiste soltanto quando ciò sia espressamente previsto.

Il comma terzo si riferisce non ai consiglieri comunali ma ai componenti della giunta, i quali sono tenuti a non esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio amministrato quando sono titolari di competenze in materia urbanistica, edilizia e lavori pubblici.

Si tratta quindi di un diverso tipo di conflitto d’interessi, non solo in senso soggettivo ma anche oggettivo inerendo alla carica, la cui disciplina non opera quindi per l’attività deliberativa dei consiglieri comunali quanto alla previsione espressa di un obbligo di astensione.



ASSOCIAZIONE ITALIANA per il CONSIGLIO dei COMUNI e delle REGIONI d'EUROPA
SEZIONE ITALIANA DEL CCRE – FEDERAZIONE DELLA PUGLIA

Una volta chiarito ciò e tornando al comma secondo della norma in commento, va chiarito anzitutto che il dovere di astensione si impone al consigliere, per così dire, ex ante, ogniqualvolta cioè incidendo l'atto da adottare su un interesse dell'amministratore, in senso vantaggioso o svantaggioso, vi sia il pericolo che la volontà dello stesso non sia immune da condizionamenti, e che vi sia invalidità della delibera adottata con il concorso di chi avrebbe dovuto astenersi.

E ciò a prescindere dai vantaggi o svantaggi in concreto conseguiti; v'è un contrasto dunque tra due interessi facenti capo alla stessa persona, uno dei quali di tipo «istituzionale» ed un altro di tipo personale che va risolto con l'astensione dal partecipare alla discussione e alla votazione sulla deliberazione.

Inoltre, dal tenore letterale dell'art. 78, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 emerge che la deroga divisata per gli atti generali e normativi, oltre a non essere assoluta posto che se ricorre l'interesse personale si ripristina l'obbligo di astensione anche se non vengono in considerazione i detti atti, è da considerarsi tassativa e dunque se non opera in presenza di atti di natura diversa in via generale tuttavia l'astensione diviene doverosa se sussiste la correlazione ivi descritta.

Il dovere di astensione ha quindi portata generale e dunque non possono esservi dubbi, per stare al caso in esame, sulla sua applicabilità (oltre che ai piani generali) anche con riguardo alle convenzioni aventi valore di piani esecutivi.

A tal proposito, va anzi sottolineato che se sussiste un interesse immediato e diretto in caso di adozione di piano attuativo (cosa molto più facile a verificarsi, data la maggiore determinatezza del piano di livello esecutivo o attuativo), sussiste certamente l'obbligo di astensione, né tale obbligo viene meno per la maggiore possibilità che sia l'intero piano attuativo ad essere coinvolto.

L'attenuazione delle conseguenze che la norma dispone per la violazione del dovere di astensione, circoscrivendo gli effetti dell'illegittimità dell'approvazione della deliberazione a parti dello strumento urbanistico, connettendosi alla natura di atto generale del piano, rafforza, invero, pena la loro vanificazione, le ragioni del rigoroso rispetto di tale dovere nella ipotesi in cui, come nella fattispecie in esame, anche per le ridotte dimensioni di un progetto di piano di lottizzazione eseguibile da un solo progettista, sia ancora più evidente il concreto, diretto e immediato conflitto di posizioni tra il consigliere comunale che esercita la professione di ingegnere progettista di quest'ultimo tipo di piano ed il contenuto della deliberazione consiliare che ha ad oggetto la richiesta della sua approvazione, evidente essendo il vantaggio concorrenziale nei riguardi del progettista del piano proposto.

La condivisione, per le esposte ragioni, della sentenza impugnata nella parte riguardante la violazione dell'obbligo di astensione assume quindi carattere assorbente, in grado di inficiare la delibera di rigetto gravata.....

(Consiglio di Stato emessa il 24 giugno 2014).

Una sentenza che aiuta certamente! E' una buona indicazione!

Pertanto, rinnovo l'invito, signor Ministro, se ritiene pertinente la sentenza e le indicazioni, far modificare l'orientamento finora adottato e procedere all'emissione di una disposizione chiara, accessibile, evitando di lasciare ai Consigli Comunali la facoltà di decidere perché diventa uno strumento di lotta politica!

Sono certo, Signor Ministro, che vorrà far elaborare un testo che fughi le diverse possibilità d'interpretazione.

E' volontà comune di avere indicazioni certe che non diano adito ad inutili discussioni o peggio a ricorsi infiniti!

Grazie per la cortese attenzione e colgo l'occasione per porgLe cordiali saluti

Giuseppe Abbati