

**Numero 01786/2021 e data 22/11/2021 Spedizione**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Prima**

**Adunanza di Sezione del 8 settembre 2021**

**NUMERO AFFARE 00352/2020**

**OGGETTO:**

Ministero dell'interno.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dal Comune di Moncalieri, contro Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Torino, e nei confronti del Comune di Nichelino, per l'annullamento del decreto prot. n. 191159/W/18 - Servizio I del 19 dicembre 2018, concernente il rimborso delle spese per lo svolgimento delle elezioni politiche del 4 marzo 2018;

### **LA SEZIONE**

Vista la relazione, trasmessa con nota n. 174995 del 20 dicembre 2019, con la quale il Ministero dell'interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Tucciarelli;

Premesso:

1. Con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, il Comune di Moncalieri chiede l'annullamento del decreto della Prefettura di Torino prot. n. 191159/W/18 - Servizio I del 19 dicembre 2018, con il quale il Prefetto ha disposto il rimborso delle somme dovute per lo svolgimento delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 per l'ammontare di euro 146.072,74, in misura inferiore a quelle sostenute e rendicontate dall'Ente; di tutti gli atti presupposti e in particolare: della nota della Prefettura di Torino prot. n. 13107/18/W - Servizio I ad oggetto: "Spese di organizzazione tecnica ed attuazione per le consultazioni politiche del 4/3/2018" del 25 gennaio 2018; della nota della Prefettura di Torino prot. n. 13709/18/W - Servizio I del 26 gennaio 2018 ad oggetto: "Competenze dovute ai componenti dei seggi per le elezioni politiche del 4 marzo 2018"; della nota della Prefettura di Torino prot. n. 57318/W/2018 - Servizio I del 19 aprile 2018 ad oggetto: "Assegnazione fondi per il finanziamento delle spese relative alle elezioni politiche del 4/3/2018"; del D.M. n. 19645 dell'8 marzo 2018 (non noto) che ha determinato l'importo massimo che può essere rimborsato a ciascun Comune; degli atti tutti antecedenti, preordinati, consequenziali e connessi.

Il Comune di Moncalieri rappresenta che, in ottemperanza a quanto disposto dalla Prefettura di Torino con circolare prot. n. 13107/18 del 25 gennaio 2018, aveva anticipato le spese necessarie per l'organizzazione e lo svolgimento della consultazione elettorale del 4 marzo 2018, sostenendo spese per complessivi euro 215.829,22, somma da porsi a totale carico dello Stato e ripartita nelle voci relative alle competenze spettanti ai componenti dei seggi elettorali,

alle spese per la retribuzione di prestazioni del personale, alle spese per il montaggio di tabelloni elettorali e allestimento seggi, a ulteriori spese. La Prefettura di Torino inviava, in data 19 aprile 2018, a consultazione già avvenuta, una nota con cui comunicava che il limite massimo di spesa assegnato per l'organizzazione delle consultazioni in oggetto era di euro 146.042,73. La differenza fra quanto speso dal Comune di Moncalieri per adempiere allo svolgimento delle elezioni e quanto rimborsato dalla prefettura ammonta a euro 69.786,48.

3. Il ricorrente deduce i seguenti motivi a sostegno del ricorso:

- eccesso di potere per difetto di motivazione, violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. In particolare è lamentato difetto di motivazione e di istruttoria, dal momento che il provvedimento impugnato si limiterebbe a stabilire il minor importo rimborsato al Comune di Moncalieri, senza fornire alcuna giustificazione;
- violazione e falsa applicazione di legge, violazione degli artt. 7, 8 e 9 della legge n. 241/1990, eccesso di potere. La Prefettura di Torino avrebbe omesso di comunicare l'avvio del procedimento impedendo, pertanto, al Comune di Moncalieri di intervenire nella formazione del provvedimento in questione. Anzi, il Comune sarebbe stato messo al corrente dei limiti del rimborso delle spese effettuabili quando queste erano state già sostenute. In particolare, l'ente avrebbe potuto giustificare le spese sostenute, dimostrando che esse erano esclusivamente spese obbligatorie e necessarie per il corretto svolgimento delle elezioni;
- violazione dell'art. 17 della legge n. 136/1976, violazione della circolare prot. n. 13107/18/W della Prefettura di Torino. Tale circolare - cui il Comune si sarebbe fedelmente attenuto - stabilisce le

modalità con cui debba essere effettuato, a cura delle Prefetture, il rimborso delle spese sostenute dai Comuni per lo svolgimento delle elezioni. Le spese sostenute dal Comune ricorrente, in attuazione delle disposizioni dettate dalla circolare, sono relative alle competenze corrisposte ai componenti dei seggi elettorali, ai dipendenti comunali che hanno prestato la loro opera, al trasporto di materiale di arredamento delle singole sezioni elettorali dai locali di deposito ai seggi e viceversa, al montaggio e smontaggio delle cabine, all'acquisto di materiale di consumo vario ritenuto assolutamente indispensabile per l'allestimento dei seggi. Si tratterebbe sempre di spese effettuate dall'ente con oculatezza oltre che necessarie per rispettare le prescrizioni di legge al fine di garantire la regolarità delle consultazioni elettorali. Per contenere i costi nei limiti del rimborso spese poi assegnatogli, l'ente avrebbe dovuto eliminare alcune sezioni elettorali violando di conseguenza la legge e il D.M. relativo ai criteri per la ripartizione del corpo elettorale in sezioni;

- violazione della legge n. 62/2002, violazione della legge n. 70/1980 relativa al compenso da corrispondere ai componenti di seggio, violazione della legge n. 147/2013, legge n. 400/2014 relativa al compenso per il lavoro straordinario, violazione del D.M. n. 117/1998. Le norme sul rimborso delle spese sostenute per i componenti di seggio e anche per il compenso per il lavoro straordinario dei dipendenti comunali fanno eccezione, rispetto all'applicazione generalizzata del limite nelle assegnazioni. Tali spese dovrebbero essere sostenute integralmente dallo Stato e non essere considerate fra le spese rientranti nei limiti delle assegnazioni di bilancio disposte per le consultazioni elettorali;

- violazione degli artt. 118, secondo comma, 119, quarto comma, 3 (sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza e della ragionevolezza) e 97 Cost. Non risulterebbe conforme a Costituzione l'orientamento seguito dal Ministero che finisce per scaricare sul bilancio del Comune di Moncalieri le spese per le elezioni che competono allo Stato. E invero l'art. 17 della legge n. 136/1976 pone a carico dello Stato tutte le spese per l'organizzazione tecnica e l'attuazione delle elezioni politiche.

Il ricorrente chiede infine che, secondo il principio della soccombenza, il Ministero venga condannato alla rifusione delle spese di lite in favore dell'ente.

4. Il Ministero dell'interno ha trasmesso la propria relazione con nota n. 174995 del 20 dicembre 2019. La relazione, non siglata dal Ministro, sostiene l'inammissibilità del ricorso per avere il ricorrente chiesto il riconoscimento del credito in modo generico e non sorretto da una valida giustificazione e conclude comunque per l'infondatezza.

5. Con il parere interlocutorio n. 352/2021 reso nell'adunanza del 24 febbraio 2021, la Sezione ha rilevato in primo luogo che la relazione del Ministero dell'interno, sottoscritta dal Vice Capo Dipartimento vicario del Dipartimento per gli affari interni e territoriali, non era siglata dal Ministro né dal sottosegretario delegato.

La Sezione ha poi annotato che, secondo quanto riportato nel ricorso, le spese sostenute dal Comune per i componenti dei seggi sono state pari a euro 49.460 e le spese per la retribuzione di prestazioni del personale sono state pari a euro 113.758,26. Queste ultime spese sarebbero da assimilare, secondo il Comune, a quelle per i componenti dei seggi. La Sezione ha quindi richiesto al

Ministero: di precisare le modalità di calcolo adottate nel caso specifico per addivenire alla quantificazione della predetta somma da rimborsare, pari a euro 146.042,74; di prendere posizione circa la tesi, sostenuta dal ricorrente, secondo cui le spese per straordinari dei dipendenti comunali sarebbero sottratte al tetto massimo del rimborso, analogamente a quelle per i componenti dei seggi, indicando i criteri generalmente adottati, sul punto, in casi analoghi; di esplicitare le modalità di calcolo adottate nel caso specifico per l'attribuzione degli straordinari ai dipendenti comunali rispetto agli emolumenti ai componenti dei seggi; di trasmettere il decreto di riferimento ex art. 55, comma 8, della legge n. 449/1997.

La Sezione ha di conseguenza richiesto al Ministero di integrare la relazione e di trasmetterla al Comune di Moncalieri, con assegnazione di un termine, non inferiore a trenta giorni, per la presentazione di eventuali memorie o documenti e per la comunicazione del metodo di calcolo utilizzato dal Comune per la determinazione degli straordinari dei dipendenti. Ha chiesto infine al Ministero di trasmettere alla Sezione la documentazione predisposta e quella acquisita.

6. Il Ministero dell'interno, con nota del 22 giugno 2021, prot. 89903, ha trasmesso la relazione integrativa, siglata dal sottosegretario delegato, unitamente alla successiva memoria prodotta dal Comune.

Il Ministero, oltre a prospettare l'inammissibilità del ricorso per avere il ricorrente formulato una generica richiesta di riconoscimento del credito vantato senza fornire una valida giustificazione, prende posizione su ciascuna delle doglianze del Comune e si esprime per la reiezione del ricorso. In particolare, con riguardo ai singoli motivi del ricorso il Ministero sottolinea che:

- il Comune sarebbe stato edotto in anticipo, tramite circolari e comunicati, delle somme spettanti;
- non potrebbe sussistere in argomento alcuna partecipazione al procedimento da parte del Comune;
- non sarebbe assicurato alcun rimborso integrale delle spese sostenute e anticipate; viceversa esso è limitato alle risorse stanziare e disponibili né risulta che la Prefettura - U.T.G. di Torino, operando il controllo sul rendiconto presentato dal Comune di Moncalieri, abbia contestato la tipologia delle spese in esso riportate, ma solo l'eccedenza di spesa rispetto a quella assegnabile;
- il Ministero, nel rimborso delle spese elettorali, si è attenuto alla distinzione tra spese per i componenti dei seggi, predeterminate per legge, e altre spese;
- il Ministero si è attenuto a quanto stabilito dall'art. 17 della legge n. 136/1976, che pone un limite massimo ai rimborsi.

La relazione, poi, illustra il metodo di calcolo adottato per la determinazione del rimborso al Comune e offre precisazioni sulla disciplina degli straordinari dei dipendenti comunali, escludendo che vi sia correlazione tra il rimborso per i componenti dei seggi e quelli per gli straordinari dei dipendenti comunali.

La memoria comunale contesta quanto rappresentato dal Ministero e richiama giurisprudenza amministrativa che ha accolto analoghi ricorsi, anche del Comune di Moncalieri.

Considerato:

7. La controversia alla base del ricorso straordinario riguarda il rimborso delle spese elettorali sostenute anticipatamente dal Comune di Moncalieri, in occasione delle elezioni politiche del 4 marzo 2018, per le quali la Prefettura di Torino, a consultazione già avvenuta, ha

riconosciuto al Comune un ammontare di euro 146.072,74, in misura inferiore a quelle sostenute e rendicontate dall'ente, pari a euro 215.829,22. La differenza fra quanto speso dal Comune di Moncalieri per lo svolgimento delle elezioni e quanto rimborsato dalla prefettura ammonta quindi a euro 69.786,48.

La disciplina di riferimento è costituita dall'art. 17 della legge n. 136/1976, come da ultimo modificata dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147. Il primo comma dell'art. 17 stabilisce che tutte le spese per l'organizzazione tecnica e l'attuazione delle elezioni politiche e dei referendum sono a carico dello Stato nei limiti massimi fissati dal decreto previsto dall'articolo 55, comma 8, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e dal nono comma del medesimo articolo 17.

In base a quest'ultimo, l'importo massimo da rimborsare a ciascun comune, fatta eccezione per il trattamento economico dei componenti dei seggi, è stabilito con decreto del Ministero dell'interno, nei limiti delle assegnazioni di bilancio, con distinti parametri per sezione elettorale e per elettore, calcolati rispettivamente nella misura del 40 per cento e del 60 per cento del totale da ripartire. Per i comuni aventi fino a 3 sezioni elettorali, le quote sono maggiorate del 40 per cento.

Inoltre, il decimo comma dell'art. 17 prevede che gli oneri per il trattamento economico dei componenti dei seggi e per gli adempimenti di spettanza dei comuni, quando le elezioni non riguardino esclusivamente i consigli comunali e circoscrizionali, sono anticipati dai comuni e rimborsati dallo Stato, dalla regione o dalla provincia, in base a documentato rendiconto, da presentarsi entro il termine di tre mesi dalla data delle consultazioni.

A sua volta, l'art. 55, comma 8, della legge n. 449/1997 stabilisce che le amministrazioni preposte all'organizzazione e allo svolgimento delle consultazioni elettorali dovranno comunque razionalizzare i servizi al fine di realizzare un ulteriore contenimento delle spese rispetto a quelle scaturenti dalla normativa vigente. A tale scopo, con cadenza triennale, entro il 31 gennaio del primo anno di ciascun triennio, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con i Ministri dell'interno e di grazia e giustizia, deve essere determinata la misura massima del finanziamento delle spese per lo svolgimento delle consultazioni, ivi comprese le somme da rimborsare ai comuni per l'organizzazione tecnica e l'attuazione delle elezioni i cui oneri, a norma dell'articolo 17 della legge 23 aprile 1976, n. 136, e successive modificazioni, e dell'articolo 55 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, sono a carico dello Stato.

Le disposizioni di riferimento prevedono quindi, da un lato, che tutte le spese elettorali sostenute dai Comuni debbano essere rimborsate (art. 17, primo comma, della legge n. 136/1976) e, dall'altro, che ciò abbia luogo nei limiti fissati con decreto ministeriale. L'importo massimo da rimborsare a ciascun comune, fatta eccezione per il trattamento economico dei componenti dei seggi, è stabilito con decreto del Ministero dell'interno, nei limiti delle assegnazioni di bilancio.

Si tratta di spese che gravano sullo Stato e che debbono essere anticipate dai Comuni. Per esigenze di contenimento degli oneri complessivi viene posto un tetto di spesa.

Il lavoro straordinario dei dipendenti comunali in occasione di consultazioni elettorali è poi regolato più in dettaglio dall'art. 15 del

decreto-legge n. 8/1993, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 68/1993, che: stabilisce un limite medio di spesa di 40 ore mensili per persona e sino ad un massimo individuale di 60 ore mensili (il limite medio di spesa si applica solo ai comuni con più di cinque dipendenti); individua la tipologia del personale per cui può essere autorizzato lo straordinario; prevede che le spese per il lavoro straordinario dei dipendenti comunali e le altre spese anticipate dai comuni per l'organizzazione tecnica e l'attuazione di consultazioni elettorali i cui oneri sono a carico dello Stato saranno rimborsate, al netto delle anticipazioni, posticipatamente in base a documentato rendiconto da presentarsi entro il termine perentorio di quattro mesi dalla data delle consultazioni, pena la decadenza dal diritto al rimborso.

Ulteriori precisazioni sono contenute nel Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (C.C.N.L.) per il personale dipendente degli enti locali.

Nel caso di specie, la Prefettura di Torino ha impartito ai Comuni del territorio regionale le istruzioni con nota del 25 gennaio 2018, facendo seguito alla circolare ministeriale in materia. Tali istruzioni riguardavano, oltre alle spese per i componenti dei seggi e gli straordinari del personale dipendente, le spese per l'assunzione di personale a tempo determinato, le spese relative agli stampati (o *software* sostitutivi) non forniti direttamente dallo Stato, le spese per il trasporto del materiale di arredamento delle singole sezioni elettorali dai locali di deposito ai seggi e viceversa, per il montaggio e lo smontaggio delle cabine, le spese per collegamenti telefonici, le spese per la propaganda elettorale, le spese postali, le ulteriori spese. Non sussistono infatti disposizioni di legge che individuino nel dettaglio le

spese rimborsabili, ma è evidente – come ricordano anche le istruzioni prefettizie - che le spese anticipate dai Comuni, per potere essere rimborsate, devono essere funzionali e strettamente inerenti allo scopo, dovendosi escludere la rimborsabilità di quelle spese non strettamente pertinenti alla consultazione elettorale.

Per le consultazioni elettorali politiche, il Comune, autorizzato ad anticipare le relative spese con diritto al rimborso da parte dello Stato, opera quale organo periferico dell'Amministrazione statale e non esercita le funzioni proprie di ente autonomo territoriale, con la conseguenza che nei rapporti con il Ministero dell'Interno vige un sistema di controllo, da parte del dicastero, di tipo repressivo-sostitutorio, come si evince, in particolare, dall'obbligo di rendicontazione del Comune, il quale implica la necessità di un'approvazione che sia necessariamente preceduta dalla verifica della legittimità e della congruità delle spese medesime. L'Amministrazione statale, pertanto, non può limitarsi al mero riscontro delle spese anticipate, ma deve esaminarle nel merito, anche attraverso valutazioni discrezionali sull'opportunità degli impegni di spesa assunti dall'ente delegato, verificandone la necessaria funzionalizzazione alle attività connesse all'esercizio del diritto di voto (v. Cass. civ., Sez. I, Sent., 18/6/2008, n. 16595).

Il legislatore ha evidentemente inteso contemperare due distinte e contrapposte esigenze: l'onere del rimborso integrale per l'esercizio da parte dei Comuni di funzioni a loro delegate dall'amministrazione centrale in occasione dello svolgimento delle elezioni politiche; la necessità di contenere le spese complessive, che rischia di rimanere insoddisfatta attraverso il semplice rimborso delle spese comunali a pie' di lista.

Le disposizioni di legge vanno lette anche alla luce dei parametri costituzionali, in primo luogo l'art. 119, evocato anche nei motivi dedotti dal Comune ricorrente, che stabilisce una corrispondenza stretta tra titolarità delle funzioni e disponibilità delle relative risorse finanziarie.

L'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali (art. 119, primo comma, Cost.) rischia di essere lesa nel caso in cui tali enti siano obbligati a utilizzare risorse proprie in favore di organismi statali per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi, corrispondenti a loro specifiche competenze fissate nella legislazione vigente. Né si può omettere di ricordare che può risultarne lesa il legame necessario tra le entrate degli enti territoriali e le funzioni degli stessi, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost., poiché lo Stato, pur essendo titolare delle funzioni nella specifica materia, ne accolla i costi – almeno in parte – ai Comuni.

In ulteriore istanza può essere messa in discussione, eventualmente, anche la *ratio* del quinto comma dell'art. 119 Cost. laddove, anziché prevedere risorse aggiuntive per determinati enti territoriali «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» al contrario viene imposto ai medesimi enti di destinare risorse aggiuntive per l'esercizio delle funzioni delegate.

Tali principi sono stati chiaramente enucleati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22/2012, con riguardo a disposizioni contenute in un atto con forza di legge statale, concernente gli oneri finanziari a carico delle Regioni per l'esercizio delle funzioni statali in materia di protezione civile. Peraltro, si tratta di principi che costituiscono una imprescindibile chiave interpretativa delle disposizioni interessate dalla controversia odierna per l'evidente

identità, rispetto a essa, delle relazioni intercorrenti tra titolarità delle funzioni e copertura dei relativi oneri finanziari.

Non possono, tuttavia, neppure essere pretermesse le (in parte contrapposte) esigenze di coordinamento della finanza pubblica, che pure trovano un radicamento costituzionale (v. art. 117, terzo comma, e art. 119, secondo comma, Cost.).

La ricomposizione e saldatura tra i due aspetti – esercizio delegato delle funzioni e relativo finanziamento – non può avvenire in astratto bensì tramite un rigoroso rispetto delle disposizioni sulla partecipazione procedimentale, che può senza ombra di dubbio investire anche i rapporti tra ente locale e Ministero.

Nella impossibilità di predeterminare un punto di equilibrio in astratto tra il vincolo di finanziamento integrale delle spese sostenute dai Comuni per funzioni di cui è titolare lo Stato e l'obiettivo, proprio del coordinamento della finanza pubblica, di contenimento delle spese dell'apparato pubblico, le diverse istanze possono essere contemperate nella concretezza ed effettività del procedimento e delle garanzie partecipative che gli sono proprie.

La partecipazione al procedimento amministrativo di cui agli artt. 7 ss. della legge n. 241/1990 configura un principio di carattere generale del nostro ordinamento giuridico; ogni disposizione che dovesse limitare tale diritto va interpretata in modo rigoroso, onde evitare di indebolire tale principio, posta la sua correlazione diretta con i parametri costituzionali di imparzialità e buon andamento. Le disposizioni sulla partecipazione procedimentale, proprio in ragione della loro natura di principi generali, non legittimano interpretazioni restrittive, per cui esse sono applicabili alla generalità dei

procedimenti amministrativi, con le sole eccezioni poste dal legislatore in modo espresso.

Deve essere di conseguenza disattesa la conclusione ministeriale sulla insussistenza di diritti partecipativi del Comune. Al contrario, la comunicazione di avvio del procedimento di corresponsione di somme inferiori a quelle per cui era stato richiesto il rimborso avrebbe consentito anche alla Prefettura di considerare e ponderare appieno le ragioni del Comune, non ultima quella relativa al fatto, rappresentato dalla memoria comunale, che il Comune di Moncalieri esercita funzioni nel procedimento elettorale anche per altri Comuni. Inoltre, proprio nella funzione a essa riconosciuta di controllo, la Prefettura avrebbe potuto in tal modo evidenziare con idonea motivazione, all'esito dell'attività istruttoria arricchita dai contributi partecipativi del Comune interessato, quali fossero le spese comunali eccedenti i limiti della buona gestione oppure applicare le riduzioni in misura diversa oppure ancora – e in via del tutto ipotetica correlata alle circostanze – distribuire diversamente la riduzione tra vari comuni.

Dalla documentazione versata in atti non emerge alcun elemento atto a suffragare un cattivo utilizzo delle risorse da parte del Comune di Moncalieri, ad esempio tramite una non ottimale distribuzione degli straordinari tra i dipendenti o una loro sovrastima rispetto alle esigenze operative da soddisfare.

In disparte le spese relative alle somme spettanti ai componenti dei seggi, predeterminate per legge, per le spese per l'organizzazione tecnica delle consultazioni l'amministrazione utilizza una serie di parametri per il calcolo degli importi a seconda che i comuni abbiano un numero di sezioni inferiore o superiore a 3 ovvero ricorrano

abbinamenti a consultazioni regionali (v. nota in atti della direzione centrale per la finanza locale del Ministero). Si tratta di parametri per sezione e per elettore, considerandosi come elementi di calcolo per l'attribuzione ai singoli comuni quelli disponibili al 50° giorno antecedente la data della consultazione, con anticipi direttamente sui conti intestati ai comuni nella misura del 90 per cento dell'importo massimo assegnabile. Tali parametri debbono poi essere verificati nel loro approdo finale, allorché sono riferiti alle condizioni fattuali di ciascuna amministrazione comunale.

L'omessa garanzia nei confronti dei diritti partecipativi comunali si riflette nelle carenze motivazionali del provvedimento impugnato del 19 dicembre 2018, da cui non è dato evincere quali siano le ragioni del rimborso parziale, se non la non corrispondenza delle spese sostenute dal Comune rispetto alla somma assegnata il 19 aprile 2018. Nessun cenno, per converso, è fatto all'obiettivo fissato dal legislatore che "tutte" le spese per l'organizzazione tecnica e l'attuazione delle elezioni politiche e dei referendum debbano essere a carico dello Stato (art. 17, primo comma, della legge n. 136/1976).

A ulteriore conferma, circa il rilievo da attribuire alle motivazioni, in un caso analogo il giudice amministrativo ha verificato positivamente che l'Amministrazione centrale aveva esercitato tali valutazioni, dando atto, nel provvedimento impugnato, della normativa applicata e delle ragioni che l'avevano indotta a negare il rimborso di alcune spese; da tali premesse era stata ritenuta l'infondatezza della censura di omessa motivazione degli atti contestati (cfr. TAR Lazio, Sez. Roma, sent. n. 9540/2012, non appellata).

Né può sfuggire che, sebbene giustificata da esigenze tecniche richiamate dallo stesso Ministero, l'assegnazione delle risorse a

ciascun Comune in un momento successivo allo svolgimento delle elezioni non semplifica le relazioni finanziarie tra l'amministrazione statale e i singoli Comuni. Si tratta di uno snodo irrisolto, testimoniato nel caso di specie dalla stessa comunicazione della Prefettura di Torino al Comune di Moncalieri, con cui il 19 aprile 2018 – con riferimento alle elezioni del 4 marzo precedente - si dà conto del limite massimo di spesa assegnato all'ente, pari a euro 146.042,73, entro cui (utilizzando il tempo futuro per un evento passato) tassativamente “dovranno” essere contenute le spese elettorali.

E ulteriormente, sebbene in riferimento alle distinte disposizioni relative ai rimborsi per le spese elettorali dei Comuni in occasione delle elezioni al Parlamento europeo (art. 2 del decreto-legge n. 300/1994 conv. dalla legge n. 453/2004), il giudice amministrativo (TAR Liguria, sent. n. 2971/2009, non appellata) ha evidenziato che la fissazione del tetto massimo del rimborso in un momento successivo alla celebrazione delle elezioni confliggerebbe con il parametro costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti locali sancito dall'art. 119 Costituzione, determinando in sostanza l'accollo di quota parte delle spese per la celebrazione delle elezioni europee – il cui costo a norma di legge deve essere sostenuto dallo Stato – alle finanze dell'ente locale. Ha ricordato il giudice amministrativo che l'interpretazione conforme a Costituzione della norma di cui all'art. 2 d.l. 300/1994 deve, invece, porsi in linea con le previsioni di cui al disposto dell'art. 55, comma 8 l. 449/1997, ammettendo la possibilità di limitare il rimborso delle spese elettorali da parte dello Stato ma previa fissazione da parte dello Stato di un budget a ciascuna

amministrazione comunale. La limitazione dovrebbe essere stabilita preventivamente allo svolgimento delle competizioni elettorali.

Nel considerare la vigente disciplina relativa ai rimborsi elettorali per le spese comunali in occasione delle elezioni politiche è necessario peraltro tenere conto della sopravvenienza legislativa del 2013 che ha introdotto un espresso limite di risorse complessive dedicate ai rimborsi.

Come si è detto, la garanzia ed effettività dei diritti partecipativi comunali costituisce la camera di compensazione di esigenze altrimenti incompatibili.

L'interlocuzione e confronto tra l'ente comunale e l'amministrazione preposta ai rimborsi per le spese elettorali risulta quanto mai necessaria e trova ulteriore conferma alla luce degli esiti di analoghi procedimenti davanti al giudice amministrativo, quale il ricorso del Comune di Moncalieri per fattispecie analoga all'odierna, conclusosi con la declaratoria di improcedibilità del ricorso per cessazione della materia del contendere, su richiesta del Comune e senza contestazione da parte resistente, dopo che la Tesoreria dello Stato – evidentemente a seguito di una più ponderata verifica e interlocuzione tra le amministrazioni interessate - aveva provveduto a versare, in favore del Comune, la somma corrispondente a quanto reclamato in ricorso (v. TAR Piemonte, sent. n. 957/2018; cfr. anche TAR Piemonte, sent. n. 1336/2017).

Nel caso di specie, invece, il Ministero non ha documentato in quale modo sia stata svolta la diversa e preliminare interlocuzione circa gli importi specifici che sarebbero stati riconosciuti al Comune per le spese elettorali. Il provvedimento impugnato, adottato senza che fossero stati in precedenza assicurate le garanzie partecipative del

Comune, non soddisfa gli oneri di motivazione necessari a comprendere le ragioni poste alla base della decisione dell'amministrazione.

8. In definitiva, va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per avere il ricorrente chiesto il riconoscimento del credito in modo generico, sollevata dal Ministero. Gli articolati motivi dedotti con il ricorso straordinario impediscono di accogliere la preliminare richiesta ministeriale.

Al contrario, alla luce delle considerazioni svolte, la Sezione ritiene che siano fondati il primo e il secondo motivo del ricorso straordinario, relativi alle carenze istruttorie e della motivazione del provvedimento impugnato oltre che alla omessa garanzia di partecipazione alla formazione del provvedimento in favore del Comune.

Non risulta fondato il terzo motivo, non avendo dimostrato il Comune ricorrente in quale modo si sia sostanziata la violazione dell'art. 17 della legge n. 136/1976 né come sia possibile equiparare, nel computo delle spese elettorali, le spese per gli straordinari del personale a quelle, escluse dai limiti predeterminati, per i componenti del seggio elettorale.

E' invece fondato il quarto motivo, per le ragioni e nei limiti esposti, con riferimento all'art. 119 Cost.

9. In ragione del carattere esclusivamente impugnatorio del rimedio giustiziale, è poi inammissibile la domanda del ricorrente, volta a ottenere la condanna alla rifusione delle spese di lite in favore dell'ente.

10. Con l'accoglimento del ricorso straordinario odierno, nei termini sopra esposti, rimangono salvi gli ulteriori provvedimenti che

l'Amministrazione centrale resistente dovrà adottare in conformità ai principi e ai criteri sopra enunciati dal presente parere.

P.Q.M.

Esprime il parere che, nei termini di cui in motivazione, il ricorso debba essere in parte accolto e in parte dichiarato inammissibile.

L'ESTENSORE  
Claudio Tucciarelli

IL PRESIDENTE  
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO  
Carola Cafarelli