Pubblicato il 09/12/2022

N. 01098/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00149/2017 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 149 del 2017, proposto da Comune di Moncalieri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Mirabile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico in Torino, via Arsenale n. 21;

nei confronti

del Comune di Nichelino, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della nota della Prefettura di Torino prot. n. 135762/W/2016 («*Assegnazione fondi per il finanziamento delle spese relative al Referendum Costituzionale 4 dicembre 2016*»), pervenuta al protocollo generale del ricorrente il 7 dicembre 2016 prot. n. 67995;
- della nota della Prefettura di Torino prot. n. 1043/17/W («*Spese di organizzazione tecnica ed attuazione per il referendum popolare del 4/12/2016. Chiarimenti*»), pervenuta al protocollo generale del ricorrente il 27 gennaio 2017, prot. n. 5172;
- del d.m. 236239 del 2 dicembre 2016 di assegnazione dei fondi, per lo svolgimento dei referendum, alla Prefettura di Torino.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Martina Arrivi nell'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 14 novembre 2022, svoltasi da remoto ai sensi dell'art. 87, co. 4 *bis*, cod. proc. amm., e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Moncalieri ha impugnato la nota prot. 135762/W/2016 del 5 dicembre 2016, con la quale il Prefetto di Torino, sulla base delle somme stanziate a livello provinciale dal Ministero dell'Interno con il decreto n. 236239 del 2 dicembre 2016, ha fissato in euro 75.712,69 la misura massima del rimborso spettante al predetto Comune per lo svolgimento del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Il gravame viene esteso al succitato decreto ministeriale, ove lesivo delle spettanze dell'ente comunale. Il Comune, sostenendo di aver sostenuto spese per complessivi euro 149.495,34, ha chiesto altresì l'accertamento del proprio diritto al rimborso integrale.

A sostegno del gravame, il ricorrente ha formulato i seguenti motivi di diritto:

I) difetto di motivazione, in quanto la nota della Prefettura non fornirebbe alcuna giustificazione della decisione di limitare i rimborsi spettanti ai comuni per l'espletamento delle operazioni referendarie, se non richiamando il decreto ministeriale n. 236239 del 2 dicembre 2016, del pari immotivato sotto tale aspetto;
II) violazione degli artt. 7, 8 e 9 l. 241/1990 ed eccesso di potere, perché la Prefettura di Torino avrebbe omesso di comunicare l'avvio del procedimento impedendo al Comune di dimostrare la spettanza del rimborso integrale delle spese; anzi, il Comune sarebbe stato messo al corrente dei limiti del rimborso delle spese effettuabili a consultazione elettorale già svolta, cioè quando i costi erano stati già sostenuti, e senza avere contezza neppure del budget provinciale fissato con il decreto n. 236239 del 2 dicembre 2016;
III) violazione dell'art. 17 l. 136/1976, che pone a carico dello Stato "tutte" le spese per l'organizzazione tecnica e l'attuazione delle elezioni politiche e dei referendum, e della circolare prot. n. 106399/16/W della Prefettura di Torino, che stabilisce le modalità con cui deve essere effettuato, a cura delle prefetture, il rimborso delle spese sostenute dai comuni per lo svolgimento del referendum costituzionale, circolare alla quale il Comune di Moncalieri si sarebbe diligentemente attenuto nello svolgimento dei compiti ad esso affidati, sostenendo spese oculate e necessarie a garantire la regolarità della consultazione elettorale;
IV) violazione della l. 62/2002, della l. 70/1980, della l. 147/2013, della l. 400/2014 e del d.m. 117/1998, con riferimento alle spese sostenute per i componenti di seggio e per il compenso del lavoro straordinario dei dipendenti comunali, le quali non dovrebbero essere considerate fra le spese rientranti nei limiti delle assegnazioni di bilancio disposte per le consultazioni elettorali e dovrebbero, dunque, essere sempre integralmente rimborsate;

V) violazione degli artt. 118, co. 2, 119, co. 4, 3 e 97 cost., non essendo conforme a Costituzione l'orientamento seguito dal Ministero che finisce per scaricare sul bilancio dei comuni le spese per le elezioni, che competono allo Stato.

2. Si è costituito il Ministero dell'Interno, eccependo l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, stante il carattere non lesivo della nota prefettizia avversata, e deducendone l'infondatezza nel merito.

3. La causa è passata in decisione all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del 14 novembre 2022.

4. L'eccezione preliminare sollevata dal Ministero è priva di fondamento. La nota prot. 135762/W/2016 del 5 dicembre 2016 stabilisce l'ammontare massimo delle spese rimborsabili al Comune di Moncalieri per l'espletamento delle operazioni referendarie. Benché emessa prima che il Comune abbia presentato il proprio rendiconto chiedendo il rimborso delle spese (cfr. art. 17, co. 8, l. 136/1976), la nota ha carattere lesivo, perché – salve eventuali integrazioni dei fondi da parte del Ministero – inibisce l'ente dal pretendere la corresponsione di somme superiori al budget di euro 75.712,69 ad esso assegnato, quand'anche i costi sopportati per lo svolgimento del referendum costituzionale siano superiori.

5. Nel merito, il ricorso è fondato, nei limiti di seguito indicati.

6. La disciplina di riferimento è costituita dall'art. 17 l. 136/1976, come modificata dalla l. 147/2013 (legge di stabilità 2014).

Il co. 1 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 nono comma e dal decreto previsto dall'art. 55, co. 8, l. 449/1997.

Il co. 9 dell'art. 17 prevede che 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.

A sua volta, l'art. 55, co. 8, l. 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 dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri dell'Interno, della Giustizia e degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, 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'art. 17 l. 136/1976, sono a carico dello Stato.

Sotto il profilo procedurale, il co. 8 dell'art. 17 l. 136/1976, 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 in base a documentato rendiconto, da presentarsi entro il termine di tre mesi dalla data delle consultazioni.

7. Le disposizioni di riferimento prevedono quindi, da un lato, che tutte le spese elettorali sostenute dai comuni debbano essere rimborsate (art. 17, co.1, l. 136/1976) e, dall'altro, alla luce delle aggiunte introdotte all'art. 17 con la l. 147/2013, che ciò abbia luogo nei limiti fissati con decreto ministeriale, conformemente alle assegnazioni di bilancio, fatta eccezione per le spese per il trattamento economico dei componenti dei seggi, che sono prestabilite in base a compensi normativamente definiti.

Il legislatore, specialmente con la legge di stabilità 2014, ha inteso contemperare due distinte e contrapposte esigenze: da un lato, l'interesse al rimborso integrale per l'esercizio da parte dei comuni di funzioni a loro delegate dall'amministrazione centrale in occasione dello svolgimento delle elezioni politiche e dei referendum; dall'altro, la necessità di contenere le spese complessive, che rischia di rimanere insoddisfatta attraverso il semplice rimborso delle spese comunali senza limiti massimi (Cons. Stato, Sez. I, 22 novembre 2021, n. 1786). A quest'ultimo fine è previsto lo stanziamento preventivo del budget massimo spettante ai comuni, attraverso apposito decreto ministeriale a norma dell'art. 17, co. 9, l. 136/1976. Tale budget non vale per le spese relative al trattamento economico dei componenti dei seggi, ove comunque l'esigenza di contenimento della spesa pubblica è assicurata dalla predefinizione normativa dei compensi.

8. Le disposizioni di legge vanno lette anche alla luce dei parametri costituzionali.

L'esigenza di rimborso integrale delle spese sostenute dai comuni per lo svolgimento delle elezioni e dei referendum trova un addentellato costituzionale agli artt. 119 e 118 cost. L'art. 119 cost. riconosce autonomia finanziaria di entrata e di spesa agli enti locali (co. 1) e prescrive il dovere per lo Stato di garantire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite a tali enti (co. 4). L'art. 119 cost. si ricollega all'art. 118, co. 2, cost., nella parte in cui prevede il conferimento con legge statale di funzioni amministrative agli enti locali. Dal sintetico quadro costituzionale delineato deriva che, in caso di attribuzione di ulteriori funzioni amministrative ai comuni (vale a dire, oltre quelle fondamentali di cui all'art. 117, co. 2, lett. p, e quelle proprie di cui al citato art. 118, co. 2, cost.), lo Stato deve assicurare (ai sensi dell'art. 119, co. 4, cost.) anche il finanziamento integrale delle funzioni conferite. Del resto, l'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali (art. 119, co. 1, cost.) verrebbe compromessa nel caso in cui tali enti fossero obbligati a utilizzare risorse proprie per l'esercizio di compiti istituzionali degli organismi statali (T.A.R. Torino, Sez. II,

5 novembre 2007, n. 3365; Cons. Stato, Sez. VI, 28 ottobre 2009, n. 6629; Id., Sez. I, 22 novembre 2021, n. 1786).

Anche il contrapposto interesse al contenimento della spesa, nonché al coordinamento della finanza pubblica, trova un radicamento costituzionale agli artt. 81, 97, co. 1, 117, co. 3, e 119, co. 2, cost. Ne consegue che l'onere di rimborso integrale deve essere contemperato con l'esigenza di fissare dei limiti massimi ai costi statali per le elezioni politiche e per i referendum.

9. Nell'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 statale, le diverse istanze devono essere contemperate nella concretezza ed effettività del procedimento e delle garanzie partecipative che gli sono proprie (Cons. Stato, Sez. I, 22 novembre 2021, n. 1786). La partecipazione al procedimento amministrativo (artt. 7 ss. l. 241/1990), che configura un principio di carattere generale dell'ordinamento, deve essere dunque assicurata anche ai fini della determinazione delle spese finanziabili a ciascun comune per lo svolgimento delle elezioni politiche e dei referendum, costituendo la camera di compensazione delle contrapposte esigenze statali e comunali.

10. È evidente, inoltre, che la determinazione del budget di ciascun comune deve precedere lo svolgimento delle elezioni, perché solo in tal modo può consentirsi all'ente locale di adottare i sistemi virtuosi di razionalizzazione dei servizi prescritti dall'art. 55, co. 8, l. 449/1997 al fine di allineare le spese con l'importo finanziato dallo Stato. Una determinazione postuma dell'ammontare massimo del rimborso viola, a sua volta, il principio di autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119, co. 1, cost.), perché, in caso di superamento del tetto di spesa, questi si vedrebbero costretti a finanziarie con le proprie risorse funzioni amministrative che sono state loro delegate dallo Stato.

11. Tali precetti sono stati violati nel caso di specie, in quanto la Prefettura ha stabilito l'importo massimo del rimborso spettante al Comune di Moncalieri a consultazioni elettorali già effettuate e senza consentire a quest'ultimo di interloquire e dimostrare la spettanza di ulteriori rimborsi. Lo stesso provvedimento impugnato mostra la contraddittorietà della fissazione del budget in via successiva alle operazioni referendarie: il provvedimento conclude statuendo che «*il limite di spesa massimo assegnato a codesto Ente è di €. 75.712,69 entro cui dovranno essere contenute le spese elettorali connesse alla consultazione elettorale*», ma è, all'evidenza, impossibile allineare le spese elettorali al budget dopo che le elezioni si sono già tenute.

12. Le violazioni procedurali interessano anche il decreto ministeriale n. n. 236239 del 2 dicembre 2016, perché questo ha stanziato il budget di spesa relativo al territorio della Prefettura di Torino appena due giorni prima delle consultazioni elettorali, senza aver incamerato le informazioni utili per stabilire le effettive esigenze finanziarie dei comuni. Viene ad evidenza un'inversione procedurale, posto che il confronto istruttorio con i comuni delegati alle operazioni elettorali dovrebbe essere assicurato, dalle prefetture, prima che il Ministero si determini, a norma dell'art. 17, co. 9, l. 136/1976, sullo stanziamento della spesa di competenza delle stesse.

13. L'omesso riconoscimento delle garanzie partecipative comunali si riflette anche sul piano motivazionale, dato che il tetto massimo apposto al rimborso del Comune viene giustificato in base alla mera corrispondenza di questo rispetto alla somma assegnata alla Prefettura di Torino dal Ministero con il decreto n. 236239 del 2 dicembre 2016. Nessun cenno, per converso, viene dedicato alla contrapposta esigenza comunale di ottenere un rimborso idoneo ad assorbire le spese necessarie per l'espletazione della consultazione elettorale, perché tale esigenza non è stata *ab origine* incamerata nel procedimento amministrativo né tenuta in considerazione ai fini della determinazione del budget.

14. Risultano, in conclusione, fondati il primo e il secondo motivo di ricorso, relativi al difetto motivazionale e alla lesione delle garanzie partecipative. Risulta, inoltre, fondato il quinto motivo di ricorso, poiché la determinazione unilaterale e successiva del tetto di spesa a carico dello Stato contrasta con l'interesse, costituzionalmente garantito, a che le funzioni amministrative delegate dall'amministrazione centrale gravino su quest'ultima e non intacchino le risorse proprie dei comuni.

Di conseguenza, deve essere annullata la nota della Prefettura di Torino prot. 135762/W/2016 del 5 dicembre 2016 e, nei limiti d'interesse del ricorrente, il decreto ministeriale n. 236239 del 2 dicembre 2016.

15. Non possono essere viceversa scrutinati il terzo e il quarto motivo, relativi alla congruità dei costi affrontati dal Comune di Moncalieri e alla spettanza, a quest'ultimo del rimborso integrale delle spese sostenute per il trattamento economico dei componenti dei seggi e – per assimilazione – per il lavoro straordinario dei dipendenti. Queste censure attengono, infatti, alla successiva fase liquidatoria, la quale si apre a seguito della presentazione, da parte dei comuni, del rendiconto delle spese, secondo il procedimento descritto all'art. 17, co. 8, l. 136/1976. Viceversa, la controversia in esame concerne unicamente gli atti di fissazione del budget entro il quale il Comune di Moncalieri potrà domandare il rimborso delle spese.

16. Per le medesime ragioni non può procedersi, in questa sede, ad accertare la somma dovuta al Comune, perché tale accertamento deve essere espletato dall'amministrazione nel procedimento di cui all'art. 17, co. 8, l. 136/2017, sicché una statuizione anticipata sull'ammontare del rimborso spettante al Comune violerebbe il disposto dell'art. 34, co. 2, cod. proc. amm., che vieta al giudice di pronunciarsi su poteri amministrativi non ancora esercitati.

17. Le spese processuali, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la nota della Prefettura di Torino prot. 135762/W/2016 del 5 dicembre 2016 e, nei limiti d'interesse del ricorrente, il decreto ministeriale n. 236239 del 2 dicembre 2016.

Condanna il Ministero dell'Interno al pagamento, in favore del Comune di Moncalieri, delle spese di giudizio, liquidate in euro 3.000,00 per compensi, oltre oneri riflessi nella misura di legge (in luogo di I.V.A. e C.P.A.), trattandosi di patrocinio reso dall'avvocatura civica.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2022, mediante collegamento da remoto in videoconferenza *ex* art. 87, co. 4 *bis*, cod. proc. amm., con l'intervento dei magistrati:

Domenico De Falco, Presidente

Luca Emanuele Ricci, Referendario

Martina Arrivi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Martina Arrivi

IL PRESIDENTE
Domenico De Falco

IL SEGRETARIO