

CORTE DI CASSAZIONE

I sezione, 18 giugno 2008, n. 16595

In relazione alle spese elettorali che fanno carico al Ministero dell'interno, quest'ultimo effettua un controllo sui rendiconti dei comuni di tipo repressivo-sostitutorio che si concreta in una verifica di legittimità e di merito atta a controllare la funzionalizzazione delle spese stese alle attività connesse all'esercizio del diritto di voto.

Il Comune di ...- premesso che aveva prodotto il rendiconto delle spese sostenute in occasione delle consultazioni referendarie del 9 giugno 1991 al fine di ottenerne il rimborso; che, a fronte di una esposizione creditizia di L. ..., l'esecutività era stata concessa dal Prefetto per L. ..., con una riduzione degli importi relativi all'indennità di missione dei presidenti di seggio, al compenso erogato a personale estraneo al Comune di ... per la pulizia dei seggi, al maggior numero di "collegatori" impiegati senza una effettiva necessità, al lavoro straordinario e a ulteriori contributi a carico del Comune per prestazioni del S.S.N.;

che, con nota n. ... del 7 luglio 1995, aveva inutilmente instato per un riesame della procedura di liquidazione - convenne in giudizio la locale Prefettura e il Ministero degli interni chiedendone la condanna al pagamento della somma di L. ..., oltre rivalutazione e interessi legali, in forza della l. n. 136 del 1976, artt. 17, 18 e L. n. 352 del 1970, art. 53, previa disapplicazione dei rilevanti atti amministrativi, o, in subordine, ai sensi dell'art. 2041 c.c..

Costituitesi in resistenza le autorità amministrative convenute, l'adito tribunale di ... rigettò la domanda e stessa sorte riservò la Corte distrettuale all'appello del soccombente ente.

Detto giudice ritenne, anzitutto, non conforme a diritto la tesi secondo cui l'ente locale delegato ha un potere discrezionale in ordine alla necessità delle spese per l'organizzazione tecnica e l'attuazione di elezioni politiche e referendum, laddove in materia esso (non esercita le proprie funzioni di ente autonomo territoriale ma) funge da organo periferico dell'amministrazione statale, al cui potere di vigilanza e controllo anche di merito rimane assoggettato.

Omissis

Il complesso motivo è destituito di giuridico fondamento. Esso è rivolto contro l'atto con cui il Prefetto ha negato al Comune il rimborso di una parte delle spese da quest'ultimo sostenute in occasione della consultazione referendaria del giugno 1991. Il Comune ritiene che tale atto sia illegittimo per violazione della L. 23 aprile 1976, n. 136. L'Amministrazione dell'interno ha sostenuto la piena legittimità dell'atto.

La questione in esame appartiene alla materia delle obbligazioni di diritto pubblico, la cui disciplina ricollega la nascita dell'obbligazione direttamente al verificarsi delle condizioni stabilite dalla norma.

Nel caso in esame, la L. 23 aprile 1976, n. 136, art. 17, comma 1 e 6, su cui si fonda la pretesa fatta valere dal Comune, stabilisce che; "Tutte le spese per l'organizzazione tecnica e l'attuazione delle elezioni politiche ... sono a carico dello Stato ...

Gli oneri ... per gli adempimenti di spettanza dei Comuni ... sono anticipati dai Comuni e rimborsati dallo Stato ... in base a documentato rendiconto da presentarsi entro il termine di 3 mesi dalla data delle consultazioni".

Come emerge chiaramente dal tenore letterale della norma riportata e dal contesto delle altre norme che a essa si coordinano, il legislatore ha tutelato in modo diretto e immediato il diritto del Comune a ottenere il rimborso delle spese elettorali anticipate, correlandolo all'obbligo dello Stato di procedere al rimborso.

Occorre a questo punto vedere se a quest'ultimo, per il conseguimento degli interessi pubblici di cui è portatore, lo stesso legislatore ha nel contempo attribuito il potere di esercitare un incisivo controllo sull'importo delle spese sostenute dai Comuni per l'espletamento delle operazioni elettorali. Ad avviso di questa Corte, al quesito non può che darsi risposta positiva.

Al riguardo, va ribadito (vedi Cass. n. 3253/1995) che, in materia di elezioni politiche, il Comune opera come organo periferico della Amministrazione statale e non esercita le proprie funzioni di ente autonomo territoriale; di conseguenza, nei rapporti tra il Ministero degli interni e i Comuni vige un sistema di controllo - da parte del predetto dicastero - di tipo repressivo-sostitutorio, che si concreta in una verifica di legittimità e di merito, non ostandovi il regime di autonomia di cui godono gli enti territoriali.

Tanto si evince, in particolare/ dall'obbligo di rendicontazione a carico del Comune che, ovviamente, fa supporre la necessità di una sua approvazione preceduta proprio dalla verifica non solo della legittimità ma anche della congruità della spesa. Ne discende, come bene osserva l'avvocatura erariale, che l'Amministrazione statale non può limitarsi a un mero riscontro delle spese anticipate dal Comune, dovendo piuttosto esaminarle nel merito sotto il profilo della giustificazione e della effettiva necessità. E, in proposito, le sono consentite valutazioni discrezionali sulla opportunità

degli impegni di spesa assunti dall'ente delegato, per verificarne la necessaria funzionalizzazione alle attività connesse all'esercizio del diritto di voto.

Come emerge dalle numerose circolari del Ministero degli interni e degli uffici territoriali del governo, e puntualmente ricordato dalla Corte, ai Comuni spetta il rimborso delle spese di organizzazione tecnica e attuazione delle consultazioni elettorali se e in quanto legittimamente assunte. In altri termini, il rimborso delle spese anzidette dovrà avvenire a condizione che si tratti di oneri (a) effettivamente sostenuti per gli adempimenti organizzativi affidati ai Comuni, (b) assunti con il rispetto delle norme legislative e regolamentari vigenti e (c) provatamente necessari. Solo dopo avere accertato tali condizioni, vale a dire la legittimità e la indispensabilità delle singole spese, nonché la regolarità formale e sostanziale della documentazione prodotta, la Prefettura provvedere a emanare apposito decreto formale di rimborso.

Dalle svolte premesse è evidente l'errore di prospettiva che inficia il ricorso in esame. L'ente ricorrente ascrive al giudice a quo di avere operato valutazioni di merito riguardo alle spese di cui si è chiesto il rimborso; al contrario, il giudice, sollecitato dall'attore a disapplicare gli atti amministrativi denegativi della di lui pretesa di rimborso delle spese anticipate, ha ripercorso e verificato i giudizi (di legittimità e di merito) a buon diritto compiuti in proposito dall'organo centrale, pervenendo alla conclusione della loro assoluta correttezza e della speculare legittimità dei provvedimenti in cui si erano tradotti.

Omissis

Risulta, invero, dalle richiamate disposizioni di legge e dalle circolari amministrative emanate in materia che, qualora l'ente non riesca a fronteggiare le particolari esigenze connesse alle consultazioni con il personale in servizio e con il ricorso al lavoro straordinario, potrà procedere alla stipula di contratti individuali per l'assunzione di personale a tempo determinato per un periodo non superiore a tre mesi, non rinnovabile con lo stesso soggetto e, comunque, entro il periodo intercorrente tra la data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi e il trentesimo giorno successivo alla consultazione stessa. La relativa spesa non grava sul bilancio comunale in quanto rimborsata dalla Prefettura e non deve neanche essere considerata ai fini del calcolo del "tetto" complessivo della spesa di personale previsto dalla normativa vigente. Le predette norme di legge e interne prevedono, inoltre, che non saranno ammesse a rimborso le spese per le assunzioni di personale effettuate mediante contratti individuali, i quali non diano luogo alla costituzione di un rapporto subordinato con l'ente locale.

Analogamente, in relazione alle spese connesse all'utilizzazione di un numero di "collegatori" maggiore rispetto a quello preventivato, la Corte del merito ha ritenuto intuitivamente irrilevante il rilievo secondo il quale tutti i soggetti convocati per tale scopo erano stati effettivamente utilizzati: circostanza siffatta, per vero, non è sufficiente a rendere rimborsabile la relativa spesa, in quanto sarebbe stato necessario dimostrare - a mezzo del raffronto con il numero di seggi operanti - che il numero di collegatori originariamente previsto sarebbe risultato insufficiente ad assolvere il servizio; tanto in osservanza del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost., che vieta l'impegno di spese superflue, quali quelle per l'utilizzo di personale esorbitante rispetto al necessario.

Parimenti infondato è il motivo di gravame afferente alla non rimborsabilità delle spese per l'acquisto di candele e sacchi di juta, non essendone stata provata l'effettiva indispensabilità e non rispondendo al vero il fatto che tale voce di spesa sia stata espressamente annoverata tra quelle rimborsabili, come può evincersi dalla lettura del testo della circolare prefettizia, nella parte richiamata dal ricorrente.

Quanto alle censure afferenti il mancato rimborso delle somme erogate dal Comune ai propri dipendenti a titolo di lavoro straordinario, non rileva l'assenza di una espressa disposizione di legge prevedente che l'autorizzazione da parte dell'ente di appartenenza allo svolgimento di tali prestazioni debba intervenire in via preventiva: tanto il Tribunale, quanto la Corte d'appello, invero, hanno esattamente desunto il carattere della necessaria anteriorità dell'autorizzazione sia dalla funzione generale dell'istituto - in quanto la natura discrezionale dell'atto autorizzatorio implica una indispensabile valutazione della ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto per la sua adozione e impedisce, pertanto, che esso possa intervenire in un momento successivo all'espletamento dell'attività da autorizzare - sia dalla, peculiare finalità di quella in esame, siccome intesa a rendere possibile la redazione dello stato di previsione della spesa occorrente e il tempestivo stanziamento dei fondi all'uopo necessari.

Omissis