



Normativa e giurisprudenza di interesse per la Giustizia amministrativa a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione

Indice

Corte costituzionale

1. **Corte cost., 23 novembre 2021, n. 218, sulle concessioni senza gara: illegittimo l'obbligo di affidare all'esterno i contratti di lavori, servizi e forniture.**

Corte di cassazione – sezioni unite civili

2. **Cass. civ., sez. un., 24 novembre 2021 n. 36373, sull'illecito del legislatore;**
3. **Cass. civ., sez. un., 19 novembre 2021, n. 35466, sugli effetti che si producono, in ordine alla individuazione della data di conferimento della procura, nel caso di incorporazione della stessa, rilasciata ex art. 83, terzo comma, c.p.c., nell'atto di impugnazione.**

Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali amministrativi Regionali

4. **Cons. Stato, sez. III, 25 novembre 2021, n. 7891, sull'intelligenza artificiale nell'appalto di forniture;**
5. **Cons. Stato, sez. III, 25 novembre 2021, n. 7890, sul tentativo di infiltrazione mafiosa nell'attività d'impresa;**
6. **Cons. Stato, sez. VI, 23 novembre 2021, n. 7839, ribadisce alcuni quesiti in tema estensione dei poteri dell'autorità di regolazione in materia di telecomunicazioni;**
7. **Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 2021, n. 7727, sui costi della transizione energetica;**

8. T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. I, 22 novembre 2021, n. 955, sul vincolo di bene culturale a filari di vite "maritata".

Consiglio di Stato – Pareri

9. Cons. Stato, sez. I, 22 novembre 2021, n. 1786, sul rimborso delle spese elettorali sostenute anticipatamente dal Comune;
10. Cons. Stato, sez. cons. per gli. atti normativi, 18 novembre 2021, n. 1783, termini di trasposizione del ricorso straordinario al capo dello Stato per opposizione dei controinteressati.

Normativa ed altre novità di interesse

11. Legge 19 novembre 2021, n. 165 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, recante misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di *screening* (in G.U. n. 277 del 20 novembre 2021; in vigore dal 21 novembre 2021);
12. Legge 5 novembre 2021, n. 162 – Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo (in G.U. n. 275 del 18 novembre 2021; in vigore dal 3 dicembre 2021).

Corte costituzionale

(1)

La Corte costituzionale si pronuncia sulle concessioni senza gara, previste dall'art. 177 d.lgs. 50 del 2016: illegittimo l'obbligo di affidare all'esterno i contratti di lavori, servizi e forniture.

[Corte costituzionale, sentenza 23 novembre 2021, n. 218, Pres. Coraggio – Rel. De Pretis](#)

La previsione dell'obbligo, a carico dei titolari di concessioni affidate direttamente, di esternalizzare tutta l'attività oggetto della concessione – mediante appalto a terzi dell'80% dei contratti inerenti la concessione stessa e assegnazione del restante 20% a società *in house* o comunque controllate o collegate – costituisce «una misura irragionevole e sproporzionata rispetto al pur legittimo fine» di garantire l'apertura al mercato e alla concorrenza.

La Corte costituzionale ha, pertanto, dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 177 del codice dei contratti pubblici e dell'articolo 1, comma 1, lettera iii), della relativa legge di delega, perché il perseguimento della finalità sopra detta incontra pur sempre il limite della ragionevolezza e della necessaria considerazione degli interessi dei soggetti coinvolti, a loro volta protetti dalla garanzia dell'articolo 41 della Costituzione.

La pronuncia ribadisce che il legislatore può intervenire a limitare la libertà d'impresa in funzione della tutela della concorrenza, nello specifico ponendo rimedio, attraverso gli obblighi di esternalizzazione, al *vulnus* derivante da passati affidamenti diretti, avvenuti al di fuori delle regole del mercato.

Tuttavia, la libertà d'impresa non può subire, nemmeno in ragione del doveroso obiettivo di piena realizzazione dei principi della concorrenza, interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe sacrificando completamente la facoltà dell'imprenditore di compiere le scelte organizzative tipiche della stessa attività imprenditoriale.

La Corte ha ritenuto che il legislatore, stabilendo un obbligo particolarmente incisivo e ampio, ha ommesso di considerare non solo l'interesse dei concessionari ma anche quelli dei concedenti, degli eventuali utenti del servizio e del personale occupato nell'impresa. Interessi, tutti, che per quanto comprimibili nel bilanciamento con altri ritenuti meritevoli di protezione da parte del legislatore, non possono essere tuttavia completamente ignorati.

La Corte costituzionale ha, quindi, dichiarato:

a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera iii), della legge 28 gennaio 2016, n. 11 e dell'art. 177, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

2) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 177, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016.

La sentenza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi massimario e formazione.

Corte di cassazione – sezioni unite civili

(2)

Le Sezioni unite si pronunciano sulla domanda risarcitoria proposta per illegittimo esercizio della funzione legislativa e sul relativo riparto di giurisdizione.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 24 novembre 2021 n. 36373, Pres. Amendola, Rel. Terrusi](#)

Le Sezioni unite hanno chiarito che la domanda proposta per il risarcimento dei danni che si assumono derivati dall'illegittimo esercizio, in quanto discriminatorio, della potestà legislativa derivante dalla predisposizione, presentazione o mancata modifica di un atto legislativo, non configura un difetto assoluto di giurisdizione perché non riguarda controversie direttamente involgenti attribuzioni di altri poteri dello Stato o di altri ordinamenti autonomi, come tali neppure astrattamente suscettibili di dar luogo ad un intervento del giudice, ma l'esercizio di un diritto soggettivo mediante una comune azione risarcitoria ex art. 2043 c.c., dovendosene, escludere, inoltre, anche l'astratta improponibilità per ragioni di materia o di regolamentazione normativa.

Nella fattispecie, relativa alla legge di bilancio per il 2020, asseritamente lesiva dei diritti di uguaglianza in materia tributaria, le sezioni unite hanno evidenziato che, vertendosi in materia di diritti soggettivi fondamentali, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, che non è chiamata ad invadere una funzione sovrana, ma solo a stabilire se l'evocata fattispecie integri o meno l'illecito civile denunciato.

(3)

Le Sezioni unite si pronunciano sulla data di rilascio della procura incorporata nell'atto di impugnazione.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili – sentenza 19 novembre 2021 n. 35466 – Pres. D'Ascola, Rel. Graziosi](#)

L'incorporazione della procura rilasciata ex art. 83, terzo comma, c.p.c. nell'atto di impugnazione estende la data di quest'ultimo alla procura medesima, per cui si presume che la stessa sia stata rilasciata anteriormente alla notifica dell'atto che la contiene. Conseguentemente, non rileva, ai fini della verifica della sussistenza o meno della procura, l'eventuale mancata riproduzione o segnalazione di essa nella copia notificata, essendo sufficiente, per l'ammissibilità del ricorso per cassazione, la presenza della procura nell'atto originale.

Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali Amministrativi Regionali

Le massime sotto riportate comprendono anche quelle pubblicate nella Sezione in evidenza del sito www.giustizia-amministrativa.it, a cura del consigliere Giulia Ferrari.

(4)

Intelligenza artificiale ed algoritmo nell'appalto di forniture di un dispositivo medico con elevato grado di automazione.

[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 25 novembre 2021, n. 7891 – Pres. Corradino, Est. Veltri](#)

Ai fini della fornitura di un dispositivo medico con elevato grado di automazione non occorre che l'amministrazione faccia espresso riferimento a elementi di intelligenza artificiale, essendo del tutto sufficiente, anche in considerazione della peculiarità del prodotto (*pacemaker* dotati, per definizione, di una funzione continuativa di “*sensing*” del ritmo cardiaco e di regolazione dello stesso) il riferimento allo specifico concetto di algoritmo, ossia ad istruzioni capaci di fornire un efficiente grado di automazione, ulteriore rispetto a quello di base, sia nell'area della prevenzione che del trattamento delle tachiaritmie atriali.

(5)

La III sezione si pronuncia sul tentativo di infiltrazione mafiosa nell'attività d'impresa.

[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 25 novembre 2021, n. 7890 – Pres. Frattini, Est. Ferrari](#)

Uno degli indici del tentativo di infiltrazione mafiosa nell'attività d'impresa - di per sé sufficiente a giustificare l'emanazione di una interdittiva antimafia - è identificabile nella instaurazione di rapporti commerciali o associativi tra un'impresa e una società già ritenuta esposta al rischio di influenza criminale, in ragione della valenza sintomatica attribuibile a cointeressenze economiche particolarmente pregnanti; queste, infatti, giustificano il convincimento, seppur in termini prognostici e probabilistici, che l'impresa controindicata trasmetta alla seconda il suo corredo di controindicazioni antimafia, potendosi presumere che la prima scelga come partner un soggetto già colluso o, comunque, permeabile agli interessi criminali a cui essa resta assoggettata (o che, addirittura, interpreta e persegue).

Ad avviso della Sezione soltanto là dove l'esame dei contatti tra le società riveli il carattere del tutto episodico, inconsistente o remoto delle relazioni d'impresa deve escludersi l'automatico trasferimento delle controindicazioni antimafia (Cons. Stato, sez. III, 21 gennaio 2019, n. 520)

Ha ancora ricordato la sezione che secondo la Corte costituzionale n. 57 del 26 marzo 2020 – di fatto confermativa della giurisprudenza della sezione - a supportare il provvedimento interdittivo sono sufficienti anche situazioni indiziarie, che sviluppano e completano le indicazioni legislative, costruendo un sistema di tassatività sostanziale. Tra queste: i provvedimenti "sfavorevoli" del giudice penale; le sentenze di proscioglimento o di assoluzione, da cui pure emergano valutazioni del giudice competente su fatti che, pur non superando la soglia della punibilità penale, sono però sintomatici della contaminazione mafiosa; la proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione previste dal d.lgs. n. 159 del 2011; i rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una "regia collettiva" dell'impresa, nel quadro di usuali metodi mafiosi fondati sulla regia "clanica"; i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia; le vicende anomale nella formale struttura dell'impresa e nella sua gestione, incluse le situazioni in cui la società compie attività di strumentale pubblico sostegno a iniziative, campagne antimafia, antiusura, antiriciclaggio, allo scopo di mostrare un "volto di legalità" idoneo a stornare sospetti o elementi

sostanziosi sintomatici della contaminazione mafiosa; la condivisione di un sistema di illegalità, volto ad ottenere i relativi “benefici”; l’inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità. Vale ancora ricordare che ai fini della legittima adozione del provvedimento interdittivo è sufficiente la contiguità soggiacente agli ambienti della criminalità organizzata, non richiedendosi necessariamente la ben più forte contiguità compiacente, essendo anche la prima insidiosa per la propria capacità pervasiva all’interno dell’economia (Cons. Stato, sez. III, 10 maggio 2021, n. 3654; 31 gennaio 2019, n. 758; 5 settembre 2019, n. 6105), stigmatizzando la particolare insidiosità di quest’ultima. Ha sottolineato la sezione (31 gennaio 2019, n. 758) il mutamento intervenuto nel fenomeno mafioso, che è passato dalle “tragiche stagioni di sangue degli attacchi frontali allo Stato” alla quotidiana occupazione di settori economici penetrando nell’economia legale. Il fenomeno è particolarmente evidente nel caso di contiguità compiacente, in cui si rinvencono condotte ambigue di operatori che, benché siano formalmente estranei ad associazioni mafiose, si pongono su una pericolosa linea di confine tra legalità e illegalità nell’esercizio dell’attività imprenditoriale.

(6)

La VI sezione ribadisce alcuni quesiti in tema estensione dei poteri dell’autorità di regolazione in materia di telecomunicazioni e rimette le relative questioni alla Corte di giustizia UE.

[Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 23 novembre 2021, n. 7839 – Pres. Montedoro, Est. De Luca](#)

Devono essere confermate e rimesse nuovamente alla Corte di giustizia UE, le seguenti questioni, già rimesse alla Corte di giustizia UE con ordinanza n. 5588 del 24 settembre 2020:

a) se la corretta interpretazione degli artt. 49 e 56 TFUE, nonché del quadro normativo armonizzato espresso dalle direttive n. 2002/19/CE, n. 2002/20/CE, n. 2002/21/CE e n. 2002/22/CE e, in particolare, dagli artt. 8, par. 2 e par. 4, direttiva 2002/21/CE, come modificata dalla direttiva n. 2009/140/CE, dall'art. 3 direttiva n. 2002/20/CE, come modificata dalla direttiva n. 2009/140/CE, e dagli artt. 20, 21 e 22 direttiva n. 2002/22/CE, come modificata dalla direttiva n. 2009/136/CE, osti ad una norma nazionale, quale quella desumibile dal combinato disposto degli artt. 13, 70 e 71 d. lgs. n. 259 del 2003, 2, comma 12, lett. h) e l) l. n. 481 del 1995 e 1, comma 6, n. 2, l. n. 249 del 1997, che attribuisce all'Autorità nazionale di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche il potere di imporre: i) per la telefonia mobile, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione non inferiore a quattro settimane con la contestuale previsione dell'obbligo per i relativi operatori economici che adottino una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base diversa da quella mensile, di informare prontamente l'utente, tramite l'invio di un SMS, dell'avvenuto rinnovo dell'offerta; ii) per la telefonia fissa, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base mensile o suoi multipli; iii) in caso di offerte convergenti con la telefonia fissa, l'applicazione della cadenza relativa a quest'ultima;

b) se la corretta interpretazione ed applicazione del principio di proporzionalità, in combinazione con gli artt. 49 e 56 TFUE e il quadro normativo armonizzato espresso dalle direttive n. 2002/19/CE, n. 2002/20/CE, n. 2002/21/CE e n. 2002/22/CE e, in particolare, dagli artt. 8, par. 2 e par. 4, direttiva n. 2002/21/CE, come modificata dalla direttiva n. 2009/140/CE, dall'art. 3 direttiva n. 2002/20/CE, come modificata dalla direttiva n. 2009/140/CE, e dagli artt. 20, 21 e 22 direttiva n. 2002/22/CE, come modificata dalla direttiva n. 2009/136/CE, osti all'adozione di misure regolatorie assunte dall'Autorità nazionale di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche volte a imporre: i) per la telefonia mobile, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione non inferiore a quattro settimane con la contestuale previsione dell'obbligo per i relativi operatori economici che adottino una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base diversa da quella mensile, di informare prontamente l'utente, tramite l'invio di un SMS, dell'avvenuto rinnovo dell'offerta; ii) per la telefonia fissa, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su

base mensile o suoi multipli; iii) in caso di offerte convergenti con la telefonia fissa, l'applicazione della cadenza relativa a quest'ultima;

c) se la corretta interpretazione ed applicazione dei principi di non discriminazione e di parità di trattamento, in combinazione con gli artt. 49 e 56 TFUE e il quadro normativo armonizzato espresso dalle direttive n. 2002/19/CE, n. 2002/20/CE, n. 2002/21/CE e n. 2002/22/CE e, in particolare, dagli artt. 8, par. 2 e par. 4, direttiva n. 2002/21/CE, come modificata dalla direttiva n. 2009/140/CE, dall'art. 3 direttiva n. 2002/20/CE, come modificata dalla n. direttiva 2009/140/CE, e dagli artt. 20, 21 e 22 direttiva n. 2002/22/CE, come modificata dalla direttiva n. 2009/136/CE, osti all'adozione di misure regolatorie assunte dall'Autorità nazionale di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche volte a imporre: i) per la telefonia mobile, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione non inferiore a quattro settimane con la contestuale previsione dell'obbligo per i relativi operatori economici che adottino una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base diversa da quella mensile, di informare prontamente l'utente, tramite l'invio di un SMS, dell'avvenuto rinnovo dell'offerta; ii) per la telefonia fissa, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base mensile o suoi multipli; iii) in caso di offerte convergenti con la telefonia fissa, l'applicazione della cadenza relativa a quest'ultima.

L'ordinanza di rinvio ritiene che la corretta interpretazione dei pertinenti parametri europei rileva ai fini della soluzione della controversia nazionale, per valutare se il legislatore italiano, legittimando l'adozione da parte dell'autorità nazionale di misure regolanti la cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione e funzionali alla protezione dei consumatori, abbia violato gli obblighi di recepimento imposti dalle direttive in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica o, comunque, abbia disatteso le previsioni dei Trattati e i principi generali del diritto unionale, alla luce dell'interpretazione che sarà data dalla Corte di giustizia UE.

La presente ordinanza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studio massimario e formazione.

(7)

La IV sezione si pronuncia sui costi della transizione energetica.

[Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 19 novembre 2021, n. 7727 – Pres. Poli, Est. Lamberti](#)

La transizione energetica è un obiettivo prioritario dell'Unione Europea: pertanto, le disposizioni nazionali tese ad agevolare la realizzazione sono *per tabulas* volte alla “modernizzazione dell'azione pubblica”, in quanto finalizzate a far sì che l'azione amministrativa sia più idonea a conseguire gli scopi individuati in sede euro-unitaria. In tale ottica l'incremento del canone dovuto dai concessionari di aree per la coltivazione di idrocarburi è una possibilità intrinsecamente prevedibile nei rapporti di durata, che non mina, in sé, il principio di certezza del diritto, tanto più allorché è stata disposta nell'ambito ed in funzione di un più ampio ed organico disegno di politica energetica nazionale e può dirsi ricompresa negli obiettivi avuti di mira dal decreto legge n. 135 del 2018; ne consegue la manifesta infondatezza della q.l.c. dell'art. 11-ter del citato decreto legge, introdotto dalla legge di conversione n. 12 del 2019, nella parte in cui ha introdotto tale disposizione, avuto riferimenti ai parametri di cui agli articoli 3, 41, 42, 53, 97 e 117 della Costituzione.

(8)

Il T.a.r. si pronuncia sul vincolo di bene culturale a filari di vite “maritata”.

[T.a.r. per l'Emilia Romagna, sezione I, sentenza 22 novembre 2021, n. 955, Pres. Migliozi, Est. Amovilli](#)

La *qualitas* culturale di filari di vite maritata, ai fini dell'imposizione del relativo vincolo, deve avere ad oggetto l'immobile o il sito nel suo aspetto "corporale", ma non può essere imposta dall'amministrazione preposta alla tutela del vincolo in relazione all'attività o meglio alla tecnica di lavorazione utilizzata, quando il terreno vede coltivazioni del tutto eterogenee e in particolare contrassegnate da vegetazione spontanea.

Ha ricordato il T.a.r. che sensi dell'art. 10, d.lgs. n. 42 del 2004, se è vero che la nozione di bene culturale è di tipo aperto e non strettamente tipizzata, è altrettanto vero che è necessaria la c.d. corporalità del bene culturale nel senso che l'attività espletata attraverso il bene può rilevare unicamente ove il valore culturale per così dire pervada il bene immobile o mobile, non essendo altrimenti possibile desumerlo dalle sole attività svolte (T.a.r. per il Lazio, sez. II-*quater*, 19 maggio 2021, n. 5864; Cons. Stato, sez. VI, 10 ottobre 1993, n. 741).

L'ampia discrezionalità tecnica alla base del giudizio che presiede all'imposizione di una dichiarazione di interesse culturale ovvero della *qualitas* culturale (Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2020, n. 5357) è dunque delimitata da ciò che può essere per scelta legislativa vincolato, non avendo l'ordinamento (per scelta legislativa) esteso il vincolo alle mere attività espletate attraverso il bene ove non ve ne sia significativa traccia.

Non può pertanto vincolarsi un'attività economica o ricreativa ove l'attività non si sia compenetrata negli arredi o nelle strutture del locale (Cons. Stato, sez. VI, 10 ottobre 1993, n. 741).

Nel caso di specie, ad avviso del T.a.r., l'evidente abbandono delle coltivazioni e la diffusione della vegetazione spontanea rende quantomai ardua la sostenuta presenza di una traccia identitaria che consenta di associare le condizioni del sito ad un impianto di vite maritata a piantata

romagnola ovvero ad una particolare tecnica di coltivazione oramai scomparsa.

Consiglio di Stato – Pareri

(9)

Il Consiglio di Stato ha reso il parere sul rimborso delle spese elettorali sostenute anticipatamente dal Comune.

[Consiglio di Stato, sezione I, 22 novembre 2021, n. 1786 – Pres. Torsello, Tucciarelli](#)

Tutte le spese elettorali sostenute dai comuni devono essere rimborsate (art. 17, primo comma, l. n. 136 del 1976) 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.

Ha ricordato il parere che disciplina di riferimento è costituita dall'art. 17, l. n. 136 del 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 ragione 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 del 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 del 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 del

1993, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 68 del 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.

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 (Cass. civ., sez. I, 18 giugno 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.

Termini della trasposizione del ricorso straordinario al capo dello Stato per opposizione dei controinteressati.

[Consiglio di Stato, sezione I, 17 novembre 2021, n. 1756 – Pres. Torsello, Est. Mele](#)

Notificata l'opposizione alla trattazione della controversia in sede straordinaria, consegue l'improcedibilità del ricorso straordinario, risultando l'Amministrazione ed il Consiglio di Stato in sede consultiva spogliati di ogni potere decisorio.

Una volta eseguita una nuova notifica, la sanatoria della prima non può essere invocata ai fini della decorrenza da essa di un termine perentorio e decadenziale che gravi su altra parte del procedimento, quale quello posto a carico del controinteressato per la proposizione dell'atto di opposizione.

L'irritualità della notificazione di un atto a mezzo di posta elettronica certificata non ne comporta la nullità se la consegna dello stesso ha comunque prodotto il risultato della sua conoscenza e determinato così il raggiungimento del suo scopo legale.

Ha ricordato il parere che l'art. 10, d.lgs. n. 1199 del 1971 dispone, al comma 1, che "I controinteressati, entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione del ricorso, possono richiedere, con atto notificato al ricorrente e all'organo che ha emanato il provvedimento impugnato, che il ricorso sia deciso in sede giurisdizionale".

La Corte costituzionale, con sentenza n. 148 del 1982, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della prefata disposizione, nella parte in cui, ai fini della facoltà di scelta ivi prevista, non equipara ai controinteressati l'ente

pubblico, diverso dallo Stato, che ha emanato l'atto impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Il Codice del processo amministrativo, poi, ha generalizzato la facoltà di opposizione, disponendo, all'articolo 48 comma 1, che "Qualora la parte nei cui confronti sia stato proposto ricorso straordinario ai sensi dell'art. 8 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, proponga opposizione, il giudizio segue dinanzi al tribunale amministrativo regionale [...]", dovendosi, pertanto, ritenere che il potere di richiedere la trasposizione spetti a qualsiasi amministrazione, anche quella statale.

Notificata, dunque, l'opposizione alla trattazione della controversia in sede straordinaria, consegue l'improcedibilità del ricorso straordinario, risultando l'Amministrazione ed il Consiglio di Stato in sede consultiva spogliati di ogni potere decisorio.

Normativa ed altre novità di interesse

(11)

[Legge 19 novembre 2021, n. 165](#) – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, recante misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di *screening* (in G.U. n. 277 del 20 novembre 2021; in vigore dal 21 novembre 2021).

(12)

[Legge 5 novembre 2021, n. 162](#) – Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari

opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo (in G.U. n. 275 del 18 novembre 2021; in vigore dal 3 dicembre 2021).