



# Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

**Newsletter**

**21 novembre  
2016**

**CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD**

## IN QUESTO NUMERO

- ❖ I comitati spontanei e le associazioni di cittadini non hanno diritto di ricorrere al Tar solo perché si autodefiniscono enti di tutela dell'ambiente
- ❖ Il Ministero deve sempre indicare l'interesse per cui impugna le delibere comunali di determinazione delle tariffe anche nel caso in cui siano state adottate oltre il termine previsto per legge
- ❖ Non basta un errore formale della commissione elettorale per annullare le elezioni
- ❖ I limiti per le assunzioni nei Comuni con meno di 1000 abitanti

**SEDE CENTRALE - Piazzale Risorgimento n. 14 - 24128 Bergamo**  
**Tel. 030/40.35.40 . Fax 035/25.06.82 - C.F. 95100580166**  
**[www.conord.org](http://www.conord.org)                      [conord@conord.org](mailto:conord@conord.org)**

### **I comitati spontanei e le associazioni di cittadini non hanno diritto di ricorrere al Tar solo perché si autodefiniscono enti di tutela dell'ambiente**

Per agire legittimamente in giudizio contro provvedimenti autorizzativi della Pubblica Amministrazione che suscitano proteste occasionali o l'opposizione di una limitata parte della popolazione interessata dalle ricadute, non solo ambientali, delle opere e dei progetti, ma priva di una stabile e concreta rappresentatività della comunità locale e del territorio, non basta che questi gruppi di cittadini si costituiscano in associazioni o comitati contenenti generiche previsioni statutarie ispirate alla tutela ambientale o della salute.

Questo ha stabilito il Tar Lombardia, Milano, III Sezione, con la sentenza numero 1853 dell'11 novembre 2016, dovendo decidere in merito alla sussistenza dei requisiti, sviluppati dalla giurisprudenza amministrativa, per riconoscere l'interesse e la legittimazione a ricorrere contro i provvedimenti amministrativi con impatto ambientale, per le associazioni non riconosciute di protezione ambientale che si dicono rappresentative della comunità locale, nei confronti di un attore qualificatosi come "esponente delle collettività di riferimento" siccome nel proprio statuto si prefiggeva di "promuovere e proteggere il territorio e l'ambiente" sulla base "dell'impegno civico profuso" nel contrastare un progetto che impattava sull'area territoriale di riferimento. La vicenda prende piede dal ricorso di un'associazione di cittadini contro la Regione Lombardia, il Ministero dello Sviluppo Economico ed alcuni Comuni della provincia di Milano, ovviamente anche contro la ditta interessata, al fine di ottenere l'annullamento del decreto della Direzione generale ambiente, energia e sviluppo sostenibile della regione, che dichiarava la compatibilità ambientale per un progetto di perforazione di un pozzo

esplorativo, secondo la procedura dettata dal Codice dell'ambiente, che si sarebbe realizzata nel Comune dell'associazione stessa.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha sviluppato tutta una serie di requisiti che è necessario riscontrare perché vi sia la legittimazione ad agire di un'associazione o comitato per la tutela ambientale contro provvedimenti autorizzativi amministrativi relativi a progetti o opere con impatto ambientale, che si basano sulla natura non occasionale o meramente strumentale per un singolo ricorso del vincolo associativo, sulla stabile relazione fra il gruppo degli associati ed il territorio di riferimento interessato che può essere provato dal fatto che l'associazione esistesse prima della proposizione del ricorso, oltre al fatto che si tratti davvero di un'associazione rappresentativa della comunità di riferimento, dato questo che può emergere dal "*numero delle persone fisiche costituenti l'associazione*".

Fatte queste dovute premesse, il Collegio ha accolto le censure di inammissibilità del ricorso proposto, accertando come prima cosa la mancanza dei requisiti di rappresentatività adeguata della comunità locale, siccome da una analisi dello statuto dell'associazione è emerso che in sostanza la gestione dell'ente fosse riservata in via esclusiva ai tre soci fondatori, oltre che il fatto che l'assemblea dei soci dalla data della fondazione dell'associazione si fosse riunita una sola volta essendo stato il Consiglio direttivo a deliberare la proposizione del ricorso al Tribunale Amministrativo contro il provvedimento di compatibilità ambientale.

Inoltre, Il Tribunale rileva che la carenza di rappresentatività della comunità locale di questa Associazione si evincerebbe anche dalla previsione statutaria di decadenza automatica del socio nel caso di mancato versamento della quota annuale, in quanto non si ravvedono dall'analisi dei documenti elementi che attestino il versamento delle quote da parte dei soci dopo il versamento iniziale effettuato al

momento della costituzione dell'Associazione, senza che si possa invocare la necessità di un'apposita delibera per formalizzare la decadenza.

Infine, i magistrati del Tar Milano rilevano il carattere occasionale dell'Associazione ricorrente, priva quindi di una storia stabile e duratura, siccome sarebbe nata esclusivamente in occasione del procedimento che ha condotto all'adozione del provvedimento contro cui hanno proposto ricorso come mera manifestazione del dissenso espresso da alcuni cittadini, costituitesi in realtà associativa, al progetto dell'attività di perforazione oggetto del ricorso oltre che nei confronti di altri pozzi analoghi, ma tutto ciò non è sufficiente a dimostrare un comprovato e consolidato collegamento col territorio di riferimento, né tantomeno una duratura attività di lavoro per la tutela dell'ambiente e della salute pubblica contro provvedimenti potenzialmente lesivi, non essendo per questi fini rilevante il mero richiamo generico contenuto nello statuto dell'obiettivo della tutela ambientale come scopo sociale dell'ente.

**Il Ministero deve sempre indicare l'interesse per cui impugna le delibere comunali di determinazione delle tariffe anche nel caso in cui siano state adottate oltre il termine previsto per legge**

Con cadenza sempre più frequente il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha provveduto, nel corso degli anni 2015 e 2016, ad impugnare numerose delibere comunali di determinazione delle aliquote dei tributi locali per essere state adottate oltre il termine previsto dall'art. 1 comma 169 della L. 296/2006, secondo cui tali aliquote devono essere determinate al più tardi entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione.

Tali impugnative sono state peraltro

promosse nonostante i Comuni interessati abbiano, nella maggior parte dei casi, cercato di rappresentare al Ministero sia le esigenze contingenti per cui hanno adottato le predette delibere successivamente al termine stabilito, che i fini perseguiti, spesso volti a tutelare proprio i cittadini contribuenti.

Al contrario, invece, il Ministero ha deciso di impugnare di default le delibere tardive per il solo fatto di aver violato il termine imposto dalla legge.

In siffatto contesto, le amministrazioni interessate si sono molte volte costituite per resistere all'impugnazione degli atti, eccependo l'inammissibilità del ricorso del Ministero per carenza di interesse concreto a vedere annullate le delibere in questione.

Così definite, nella maggior parte dei casi, le posizioni processuali, la giurisprudenza ha tuttavia espresso un orientamento maggioritario secondo cui l'art. 52 comma 4 del D.lgs. 446/1997 delinea un'ipotesi di legittimazione straordinaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze ad impugnare gli atti degli enti locali in materia di tributi, ipotesi che prescinde dall'esistenza di una lesione di una situazione giuridica tutelabile in capo ad esso, che determini l'insorgere di un interesse personale, concreto e attuale all'impugnazione, giacché l'attribuzione della legittimazione straordinaria è prevista dal legislatore esclusivamente in funzione e a tutela degli interessi pubblici la cui cura è affidata al Ministero stesso (cfr. Tar Catanzaro sez. I 29 giugno 2016 n. 1340; Cons. Stato sez. V 17 luglio 2014 nn. 3808 e 3817, idem 28 agosto 2014 n. 4409; idem 19 marzo 2015 n. 1495; Tar Milano sez. III 4 giugno 2014 n. 1419).

In discordanza con tale esegesi è stato tuttavia affermato un orientamento difforme che focalizza l'attenzione non tanto sulla legittimazione straordinaria, quanto, più precisamente, sull'interesse all'azione da parte del Ministero (cfr. Tar Trieste 22 aprile 2016 n. 148).

Dopo una prima adesione all'orientamento

maggioritario, anche il TAR Lombardia-Milano decide, con la sentenza 2266 del 30.11.2016, di rimeditare la propria posizione ed aderire alle tesi propugnate dal Giudice triestino.

La Sezione adita non pone in discussione la legittimazione del Ministero ad impugnare, in forza del disposto di cui al comma 4 dell'art. 52 della D.lgs. 446/1997 ma ritiene invece che una legittimazione – seppur straordinaria – non può “assorbire” la sussistenza dell'altra e distinta condizione dell'azione, ovvero l'interesse ad agire. Una cosa, infatti, è la speciale posizione qualificata del soggetto che lo distingue dal *quisque de populo*, altro è l'interesse ad agire.

Nell'ambito del processo amministrativo l'interesse a ricorrere deve intendersi caratterizzato dalla presenza dei medesimi requisiti sostanziali che qualificano l'interesse ad agire di cui all'art. 100 c.p.c. ovvero dalla prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato. In tal senso, invero, sarebbe del tutto inutile eliminare un provvedimento o modificarlo nel senso richiesto dal ricorrente, se questi non possa trarne alcun beneficio concreto in relazione alla sua posizione legittimante (Consiglio di Stato, Sez. VI, 3.9.2009, n. 5191).

In altri termini non risulta sufficiente l'astratta possibilità di impugnare una delibera per sostanziare in concreto l'interesse del Ministero ricorrente, che deve risultare portatore - nello specifico - di un'utilità ricavabile dall'annullamento degli atti impugnati.

Infatti, in mancanza di deduzioni specifiche in ordine all'interesse ad agire, la domanda giudiziaria proposta innanzi al giudice amministrativo si traduce in una mera e inammissibile richiesta di ripristino della legalità violata.

Nel caso di specie il Ministero non ha spiegato, con l'atto introduttivo del

giudizio, i motivi per i quali le delibere gravate si presenterebbero lesive della sua sfera giuridica ovvero degli interessi pubblici di cui è portatore, omettendo di illustrare i meccanismi in forza dei quali dall'annullamento di dette delibere potrebbero derivare effetti favorevoli per la propria sfera giuridica, limitandosi genericamente a denunciare una loro difformità dalla legge, per quanto concerne la tempistica della loro approvazione.

La necessità della dimostrazione dell'interesse da parte del Ministero ricorrente appare imprescindibile tenuto conto del delicato equilibrio tra il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, da un lato, funzione di cui è titolare il Ministero, e l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, dall'altro, riconosciuta agli enti locali dall'art. 119 Cost.

Nel bilanciamento di tali due principio di pari rango, la necessità della prevalenza dell'uno a discapito dell'altro deve essere congruamente supportata da argomentazioni concrete (che non si risolvano nella mera invocazione della disposizione che sostanzia la speciale legittimazione del Ministero) volte ad evidenziare la logica complessiva ed unitaria dell'azione, considerato anche il rischio di creare situazione di disparità di trattamento tenuto conto del numero dei Comuni sul territorio nazionale.

Per le ragioni il ricorso avverso le delibere comunali è stato dichiarato inammissibile.

**Non basta un errore formale della commissione elettorale per annullare le elezioni**

Il Consiglio di Stato, II sezione ha affermato con la sentenza del 21 novembre numero 4863 che la discordanza fra il numero delle schede elettorali autenticate e

la somma di quelle effettivamente votate ed autenticate ma non utilizzate non è sufficiente da solo ad invalidare l'esito delle elezioni. Per il principio di conservazione dei risultati elettorali frutto dell'espressione della volontà popolare, le elezioni potranno essere annullate solo se vi è stata una dettagliata e puntuale verifica procedurale che abbia fatto emergere un sistema di brogli generalizzato delle commissioni elettorali, oppure che l'irregolarità in oggetto si possa solamente spiegare con la pratica cosiddetta della scheda ballerina.

Sulla base del Dpr del 16 maggio 1960 numero 570, cioè il Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali il Presidente del seggio elettorale ha alcuni compiti fra cui distribuire agli scrutatori un numero di schede corrispondente a quello degli elettori iscritti nella sezione, ex articolo 47. Queste schede, una volta timbrate col bollo della sezione elettorale di riferimento e sottoscritte da almeno uno degli scrutatori del seggio, diventano schede autenticate. Alla fine della votazione, si occupa di accertare il numero dei votanti e di contare le schede autenticate non votate, contenute in un'apposita scatola, verificando che la somma delle schede votate e di quelle autenticate e non votate sia uguale al numero di schede che aveva preso in consegna ed in custodia sotto la propria responsabilità all'atto della costituzione del seggio. Finito lo spoglio, deve verificare se il numero delle schede autenticate, votate e scrutinate corrisponde al numero effettivo dei votanti, come prevede l'articolo 63.

Se le procedure sono state eseguite nel modo corretto e secondo l'ordine descritto e se sono state correttamente dichiarate nel verbale, non vi dovrebbe essere alcuna irregolarità che possa viziare l'esito dello scrutinio, ma tuttavia capita che nonostante tutto alcune irregolarità più o meno gravi possano verificarsi. Una prima irregolarità può essere che non tornino i conti sommando le schede votate e quelle

autenticate e non votate, fatto che può riferirsi ad una sola sezione o a più sezioni, aumentando di gravità e di pericolosità per la legittimità del voto più è diffuso il fenomeno.

Molto più grave è il caso della scheda ballerina, anche per gli effetti invalidanti sull'esito del voto, che consiste nella pratica di far uscire dal seggio una scheda autenticata, ma non votata, sulla quale poi viene espresso un voto e viene consegnata all'elettore che entra a seggio, riceve una scheda vuota per votare, deposita quella già votata che ha già con se e riporta fuori quella bianca. Questo tipo di fatto non può mai essere frutto di distrazione o di un errore materiale nel conteggio delle schede da parte degli scrutatori, ma costituisce una gravissima irregolarità che può inficiare l'esito dell'intera consultazione elettorale.

Il caso in analisi riguarda il ricorso in appello per la riforma di due sentenze del Tar Toscana, Firenze, sezione II, la prima è la numero 93 del 20 gennaio 2016, l'altra è la numero 1159 del 12 luglio 2016. Fra i diversi motivi di ricorso vi è la denuncia della violazione dei principi in materia di trasparenza e affidabilità dei risultati elettorali e della libera espressione del voto, in primis per la discrasia fra il numero di schede autenticate non utilizzate e numero degli elettori non votanti che non sarebbe stata nemmeno rilevata dal verbale del Presidente del seggio. Tale omissione indicherebbe, secondo i ricorrenti, una *“grave incertezza sull'effettivo numero delle schede autentiche e, quindi, sul regolare svolgimento dell'attività dell'ufficio nonché l'irregolare mancata determinazione del numero delle schede autenticate non utilizzate per la votazione”*.

I giudici del Consiglio di Stato hanno affermato che *“il Collegio non intende negare che la mancanza di schede autenticate e non votate ... possa essere di per sé causa di nullità per il pericolo di alterazione dei risultati elettorali”*, ma hanno anche fatto delle ulteriori precisazioni ricordando che la prima regola in campo elettorale è quella

della conservazione della volontà espressa dai cittadini e che le violazioni di regole formali si possono concretizzare nell'annullamento della consultazione *“soltanto se si dimostra una sostanziale inattendibilità del risultato finale”*.

Detto questo, considerato che il Tar nel giudizio di primo grado aveva valutato regolari le operazioni di voto in nove delle undici sezioni oggetto di ricorso, per il Consiglio di Stato non è accoglibile la tesi secondo cui la mancata coincidenza fra il numero delle schede autenticate e la somma di quelle votate e di quelle autenticate ma non votate comporterebbe l'annullamento delle operazioni elettorali in ragione del fatto che ci sarebbe la possibilità della pratica della cosiddetta scheda ballerina. Lo stesso Consiglio di Stato, sezione III, con la sentenza numero 2950 del 9 giugno 2016, ha affermato che se la non coincidenza non assume proporzioni numeriche tali da mettere in discussione il risultato delle elezioni, non è causa di annullamento delle operazioni di voto.

Questa sentenza conferma l'orientamento per cui per arrivare all'annullamento delle elezioni, una irregolarità formale deve assumere un carattere generalizzato tale da dimostrare un comportamento illecito delle commissioni elettorali. Questa situazione si ha nel caso in cui i dati numerici indichino una diffusione dell'irregolarità in un numero importante di sezioni, tale da far pensare ad un sistematico comportamento di frode, oppure nel caso in cui non sia possibile verificare i documenti in quanto le schede elettorali ad esempio sono andate distrutte a causa dell'allagamento degli archivi dove erano custodite, o in ultimo nel caso in cui fatte tutte le analisi la irregolarità esaminata non trova altra spiegazione plausibile che quella della scheda ballerina.

### **I limiti per le assunzioni nei Comuni con meno di 1000 abitanti**

Interpellata da un piccolo Comune lombardo, la Sezione regionale della Corte dei conti ha reso un interessante parere circa le condizioni richieste per l'assunzione, da parte di un piccolo comune, di un nuovo dipendente.

Il Comune richiedente ha precisato di voler procedere, nel corso dell'anno 2017, all'assunzione a tempo indeterminato di n. 1 istruttore amministrativo - Categoria C1 - a fronte della cessazione di n. 1 operatore a tempo indeterminato - Categoria B4 intervenuta il 31.12.2013. Stante però la specifica circostanza per cui il dipendente cessato era in servizio part-time al 83,33%, viene chiesto se, nei limiti dell'importo della spesa di personale sostenuta nell'anno 2008 (art. 1 - 562° comma della Legge n. 296/2006), sia possibile procedere all'assunzione di n. 1 dipendente full time.

La Sezione, dopo aver precisato che a monte del quesito formulato si pone la decisione avente natura discrezionale dell'Ente se procedere, o meno, a nuova assunzione nel corso del 2017, evidenzia come il comma 562 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 imponga ad un ente locale sotto i mille abitanti che intende procedere ad una nuova assunzione di rispettare un duplice limite: quello dell'intervenuta cessazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato *“nell'anno precedente”* a quello in cui si intende procedere al turn over e quello del rispetto del tetto di spesa complessivo sostenuta per il personale nell'anno 2008.

Quanto alla prima condizione, in ordine alla quale è stato chiesto il parere da parte del Comune, viene richiamato quanto statuito dalle Sezioni riunite in sede di controllo, (deliberazione n. 52/2010), secondo cui per gli enti non soggetti al patto di stabilità le cessazioni intervenute possono essere ricoperte anche in anni successivi a quello immediatamente

seguinte tutte le cessazioni intervenute dal 2006 in poi. In altre parole, poiché si tratta di piccoli comuni, il turn over include tutte le vacanze complessivamente verificatesi (ma non ancora coperte) nell'arco temporale compreso tra l'anno antecedente l'entrata in vigore della disposizione (1° gennaio 2007) e quello precedente l'assunzione.

Ne consegue che, in relazione al quesito posto dall'ente, essendoci stata il 31.12.2013 la cessazione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato e che l'ente medesimo non ha proceduto ad una nuova assunzione, sussiste il presupposto che legittima l'ente ad esercitare la nuova facoltà assunzionale purchè l'assunzione medesima, anche a tempo pieno, non comporti lo sfioramento del tetto di spesa del 2008.