

**REPUBBLICA ITALIANA**

**In Nome del Popolo Italiano**

**LA CORTE DEI CONTI**

**Sezione Giurisdizionale Regionale dell'Umbria**

composta dai seguenti Magistrati :

Dott. Lodovico Principato	-	Presidente
Dott. Fulvio Maria Longavita	-	Consigliere rel.
Dott. Roberto Leoni	-	Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità istituito dal Procuratore Regionale nei confronti dei sigg.: (omissis)

Visto l'atto introduttivo della causa, iscritto al n°11029/EL del registro di Segreteria, e gli altri atti e documenti tutti della causa.

Uditi, alla pubblica udienza dell'8 aprile 2008, con l'assistenza del Segretario, sig.ra Emanuela Spacca : il relatore, nella persona del Cons. Fulvio Maria Longavita; il P.M., nella persona del dr. Massimiliano Minerva; il prof. Giovanni Tarantini e gli avv. Donato Antonucci e Nicoletta Baleani, nell'interesse dei sigg.: xxxxxx ; l'avv. Mario Rampini nell'interesse dei sigg. xxxxxxxx ; l'avv. Giovanni

Cerquetti, nell'interesse dei sigg. xxxxx; l'avv. Maurizio Mancinelli, nell'interesse del sig. xxxxx.

### Svolgimento del processo

I) – Con citazione del 12/9/2007, la Procura Regionale presso questa Sezione ha convenuto in giudizio i sigg. xxxxxxxx , per ivi sentirli condannare, nella loro qualità di componenti il Consiglio Comunale di Terni ed a favore del medesimo comune di Terni, al pagamento della complessiva somma di € 864.469,00 (come ripartita tra i singoli convenuti nella citazione stessa), oltre interessi legali e spese di giudizio a favore –quest'ultime – dello Stato, a titolo di “sanzione pecuniaria”, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, per l'emissione di B.O.C. destinati alla copertura di “spese non di investimento”, ex art. 3, comma 18, della l. n°350/2003.

II) – Riferisce la citazione che, a seguito di “indagini concernenti (sia) le emissioni di prestiti obbligazionari (da parte del) comune di Terni, dall'1/1/2003 (in poi), e (sia) la tipologia delle spese finanziate con le risorse da esse derivate, ... è emerso (che) il consiglio comunale ternano ha deliberato diverse emissioni di B.O.C.”, per un importo complessivo di €80.009.330,00 .

L'attenzione della Procura si è soffermata sulle emissioni di cui alle deliberazioni consiliari n°111/2003 (per € 13.551.000,00), n°88/2004 (per € 13.061.330,00) e n°240/2005 (per € 8.531.000,00),

“impiegate – si precisa in citazione – per finanziare una molteplicità di interventi, .... tutti elencati negli allegati agli atti deliberativi in discorso” e meglio individuabili, per “tipologia , quantità e qualità” mediante un raffronto della “delibera consiliare con le decisioni esecutive prese dalla Giunta comunale, che meglio dettagliano la consistenza e le opere da eseguire”.

In particolare:

A) con riferimento alla delibera consiliare n°111 del 14/7/2003, sono state considerate le delibere giuntali n°508 e n°235 del 2003;

B) con riferimento alla delibera consiliare n°88 del 20/12/2004, invece, sono state considerate le delibere giuntali: a) nn. 252-253-254 e 255 del 2004; b) n°250/2004; c) n°319/2004; d) n°289/2004; e) n°145/2004; f) n°217/2004; g) n°237/2004; h) n°219/2004; i) n°93/2004; j) n°164/2004; k) n°240/2004, n°71/2003, n°70/2004 e n°26/2004; l) n°13/2004 (v. pagg. 35-59 della citazione) ;

C) con riferimento alla delibera consiliare n°240 del 3/10/2005, infine, sono state considerate le delibere giuntali: a) n°214/2005; b) 213/2005; c) n°200/2005, 253/2005, n°262/2005, n°263/2005 e n°259/2005; d) n°186/2005; e) n°280/2005, n°281/2006 (recte: 2005), n°304/2005, n°330/2005, n°325/2005, n°302/2005 e 309/2005; f) n°347/2005 e n°345/2005 (v. pagg. 60-71 della citazione).

III) – Ravvisando nelle spese finanziate con le predette emissioni obbligazionarie “spese diverse da quelle di investimento”, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, e perciò fonte della

responsabilità sanzionatoria ivi prevista, la Procura ha invitato coloro che avevano partecipato all'adozione delle ricordate delibere consiliari n°111/2003, n°88/2004 e n°240/2005, ai sensi dell'art. 5 della l. n°19/1994, con atto del 14/5/2007. Tanto, a seguito della sentenza n°128-EL/2007, con la quale questa Sezione ha dichiarato inammissibile la istanza di applicazione della sanzione prevista dal ripetuto art. 30, presentata il 13/12/2006, iscritta la n°10870/EL del registro di Segreteria della Sezione medesima.

IV) Con distinte note controdeduttive di varie date, depositate tra il 21 giugno ed il 10 settembre 2007, gli intimati – ad eccezione dei sigg. xxxxxxxx , che non hanno controdedotto – hanno declinato ogni addebito con argomentazioni del tutto identiche tra loro che fanno leva sulla infondatezza delle contestazioni formulate dalla Procura, ad eccezione dei sigg. xxxxxxx, che hanno richiamato la “comparsa di risposta dell'avv. Cerquetti depositata nel procedimento oggetto della (menzionata) sentenza n°128/2007”, riportandosi ad essa.

V) Con l'atto introduttivo della causa, parte attrice, ha ribadito l'addebito mosso con l'invito, di aver cioè deliberato l'emissione di B.O.C. per sostenere “spese non di investimento”, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, evidenziando come l'istruttoria abbia consentito di rilevare una serie di interventi che “non potevano essere finanziati con le modalità stabilite dal Consiglio comunale” (così pag. 31 della citazione), trattandosi : “di interventi di carattere manutentivo ordinario, di interventi in economia, di interventi di somma urgenza,

oltre all'acquisizione di beni di cancelleria e arredi di ufficio, .....  
(che) non possono essere qualificate come *investimenti*, in base alla  
definizione gius-contabile presente nell'ordinamento" (così pag. 71  
della citazione).

A tale ultimo proposito, nell'atto introduttivo della causa, la  
Procura ha ricordato che, per l'art. 119, comma 6, cost., nel testo  
introdotto dall'art. 5 della l. n°3/2001, gli enti locali "possono ricorrere  
all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento", ed ha  
ricordato altresì che l'attuazione concreta del riferito "precetto  
costituzionale" è stata affidata a "numerosi interventi del legislatore",  
tra i quali:

a) quello di cui all'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, che "ha  
introdotto una disposizione sanzionatoria delle condotte poste in essere  
in violazione dell'art. 119, comma 6, cost.";

b) quello di cui all'art. 3, commi 16-21, della l. n° 350/2003, che "ha  
fissato i concetti di investimento e di indebitamento, necessari per  
individuare con precisione il contesto applicativo oggettivo" del  
precetto costituzionale in riferimento;

c) quello di cui all'art. 1, commi 166 e 167 della l. n°266/2005, che "ha  
indicato, quali pilastri dell'unità economica della Repubblica e del  
coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dei limiti posti dal  
patto di stabilità interno e l'ottemperanza al vincolo previsto dall'art.  
119, comma 6, cost., (ed ha affidato) alle Sezioni del controllo della  
Corte dei conti l'elaborazione dei criteri e delle linee guide da seguire

nella verifica della gestione delle forme di indebitamento, nonché il controllo della concreta attuazione delle modalità operative in materia”.

Nell’esaminare il primo di tali interventi, la Procura ritiene che l’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, “mediante la tecnica di tutela della tipizzazione degli interessi erariali”, abbia previsto una “forma di responsabilità sanzionatoria”, del tutto compatibile con il sistema costituzionale, come del resto affermato da questa Sezione con la sent. 128/2007 (v. pag. 19 – 24 dell’atto introduttivo della causa).

Passando poi all’esame del secondo intervento attuativo dell’art. 119, comma 6, cost., passando cioè all’esame dell’art. 3, commi 16-21 della l. n°350/2003, la Procura ha illustrato i vari contenuti che si possono attribuire al termine “investimento”, in relazione alla scienza giuridica e/o economica per la quale il termine stesso -di volta in volta- assume rilevanza, ed ha richiamato la sent. n°425/2004 della Corte Costituzionale, nella quale il Giudice delle leggi, secondo la Procura medesima, avrebbe fatto “propria la più restrittiva nozione di spese di investimento elaborata dalla contabilità pubblica, come spese da cui deriva un accrescimento diretto del patrimonio dell’ente che le sostiene” (v. pagg. 25-30 della citazione).

Di qui, dopo aver esaminato i vari interventi di cui alle censurate delibere, che ad avviso della Procura non possono qualificarsi “investimenti”, e dopo aver affermato la sussistenza della colpa (nella forma della “colpa semplice”), la richiesta di condanna

alla suindicata sanzione di €864.469,00, ripartita tra i convenuti come da specifico elenco, riportato nella citazione.

Tale sanzione, si precisa nell'atto introduttivo della causa, "è stata determinata prendendo a base di calcolo l'indennità di funzione, (ovverosia) il gettone di presenza mensile effettivamente percepito da ciascun componente del consiglio comunale nel mese di riferimento della seduta consiliare in cui è stata approvata la delibera di emissione dei B.O.C. ed alla quale era presente". Il relativo importo, poi, "è stato moltiplicato per il coefficiente massimo previsto dalla citata normativa (venti), in considerazione del carattere reiterato delle condotte illecite, (nonché) dell'ammontare complessivo dell'indebitamento (e) del palese contrasto con le regole fondamentali degli equilibri della finanza pubblica locale" (v. pag. 78 della citazione).

VI) – Con memoria depositata il 18/3/2008, si sono costituiti in giudizio gli avv. l'avv. Maurizio Mancinelli e Mario Rampini, nell'interesse del sig. xxxxx, ed hanno chiesto la reiezione della domanda attrice, sostenendo che le censurate spese costituiscono tutte "spese di investimento".

VII – Con memoria depositata il 19/3/2008, si è costituito in giudizio l'avv. Mario Rampini, nell'interesse dei sigg. xxxxx

Il predetto avvocato ha avversato le tesi della Procura, eccependo –nell'interesse anche del sig. xxxxx – l'insussistenza dei "presupposti oggettivi" (pagg. 7-67 della relativa memoria di costituzione in giudizio) e "dell'elemento soggettivo" (pagg. 67-72

della predetta memoria) delle fattispecie da sanzionare .

In particolare, con riferimento ai “presupposti oggettivi”, il predetto difensore, dopo aver evidenziato l’esigenza di pervenire ad una equilibrata lettura delle norme costituzionali che porti ad un “giusto bilanciamento dei principi costituzionali potenzialmente confliggenti” tra loro, ritiene che “la disciplina dettata dall’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003 (vada) interpretata nel senso che ricadono nella nozione di investimento tutti quegli interventi pubblici che si pongono al di fuori della spesa corrente, con ciò intendendo solo i cespiti di spesa che si ripetono in ogni esercizio finanziario” (v. pag. 12 della memoria di costituzione in giudizio).

Il ridetto avvocato, pertanto, ha sostenuto che costituiscono “investimenti” tutti gli interventi censurati dalla Procura, che ha analizzato partitamene. E ciò anche in base alle concrete ricadute avute dagli “appalti aperti” (negativamente considerati dalla Procura), oltre che in base alla ricostruzione logico-concettuale delle spese di “straordinaria manutenzione” (desunta dai dati normativi di vari settori del diritto), per la quale : “laddove il legislatore ha previsto la *manutenzione straordinaria*, (ha) inteso riferirsi non già alle caratteristiche oggettive e sostanziali, bensì al carattere *straordinario* degli interventi, (quali) opere da eseguire una volta tanto e non con carattere di ripetitività, a cadenza annuale” (v. pagg. 20-24 della memoria di costituzione in giudizio).

Con riferimento alla “insussistenza dell’elemento soggettivo”,

invece, il più volte menzionato difensore, dopo aver richiamato la sentenza n°12-QM/2007 delle SS.RR. di questa Corte che ha individuato nella colpa grave la soglia di rilievo della fattispecie sanzionata, ha argomentato per l'insussistenza della stessa, nella vicenda all'esame del Collegio, sotto i profili:

a) dell'ambiguità del concetto di "straordinaria manutenzione", e più in generale di "investimento", ex art. 3, comma 18, della l. n°350/2003 (v. pagg. 68-70 della memoria di costituzione in giudizio);

b) dell'affidamento dei convenuti nelle "attività preparatorie, curate dai funzionari-dirigenti responsabili dei relativi settori, ..... in senso assolutamente univoco, circa la conformità a legge delle delibere in questione" (v. pagg. 70-71 della predetta memoria);

c) del carattere cumulativo di ognuna delle censurate delibere, volte alla copertura di vari interventi, "ricondotti nel programma pluriennale degli investimenti", che "la Giunta municipale, nella quasi totalità dei casi, aveva già qualificato come interventi destinati ad investimenti", con apposite deliberazioni (v. ancora pag. 71 della cennata memoria);

d) della "normale diligenza di un consigliere di media cultura che, nel termine di cinque giorni concesso dalla convocazione della seduta, non poteva ragionevolmente procedere ad un esame analitico ed eventualmente critico sulla base di un complesso di documenti (da reperire), per molta parte, presso i singoli uffici" (v. pag. 72 della ripetuta memoria).

Da ultimo, l'avv. Rampini ha contestato la quantificazione della

sanzione, sia per ciò che attiene all'applicazione della stessa nel suo "limite massimo", sia per ciò che attiene al computo dei "gettoni di presenza", considerati dalla Procura "al di fuori di una specifica previsione legislativa e per di più su base mensile, (invece che) nella misura prevista per ciascuna seduta oggetto di contestazione", e sia infine per ciò che attiene alla posizione aggravata del sindaco e del Presidente del Consiglio Comunale, per i quali "la sanzione – ha precisato – viene richiesta in misura di gran lunga superiore, a fronte di una parità di valore del (loro) voto, rispetto a quello (dei) consiglieri" (v. pagg. 72-56 della più volte menzionata memoria).

Con riferimento a tali ultimi due profili, sono stati avanzati dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, per "disparità di trattamento", anzitutto, tra chi percepisce l'indennità di carica (la sola considerata nella citata norma) ed il gettone di presenza e, poi, tra le posizioni del Sindaco e del Presidente del Consiglio Comunale, sanzionate più gravemente di quella degli altri consiglieri comunali.

VIII) – Con memoria depositata anch'essa il 19/3/2008, si sono costituiti in giudizio il prof. Giovanni Tarantini, l'avv. Nicoletta Baleani e l'avv. Donato Antonucci, nell'interesse dei sig. xxxxx.

I predetti difensori hanno avversato le tesi della Procura, eccependo anzitutto l' "illegittimità costituzionale dell'art. 30, ultimo comma, della l. n°289/2002 prima ed anche dopo le specificazioni contenute nell'art. 3, commi 16-19, l- n°350/2003", in rapporto all'art.

25 Cost, per “mancanza e comunque non sufficiente tipicità, tassatività, determinatezza e specificità delle fattispecie cui il legislatore ha inteso riferirsi”. In pratica, i nominati legali, dopo aver evidenziato che, in relazione alla natura sanzionatoria della forma di responsabilità prevista dal precitato art. 30 (ex sent. n°12-QM/2007 delle SS.RR. di questa Corte), la stessa si ispira al principio di stretta legalità, nella “molteplice accezione della tipicità, tassatività, determinatezza e specificità”, hanno osservato come , nonostante l’intervento dell’art. 3, commi 16-19, della l. n°350/2003, “le nozioni di *indebitamento* ed in particolar modo quella di *investimento* non sono determinate *a priori* e la relativa concretizzazione è sostanzialmente collegata ad una scelta di carattere politico”, come esemplificativamente “dimostra la nozione di manutenzione ordinaria, contrapposta a quella di straordinaria manutenzione”, e ciò determina una lesione del cennato principio di legalità (v. pagg. 8-11 della memoria di costituzione in giudizio).

In particolare, secondo i nominati difensori, “prima della entrata in vigore della l. 24/12/2003, n°350, la fattispecie normativa introdotta dall’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002 era assolutamente carente (di) tipicità, tassatività, determinatezza e specificità, e quindi (non era) neppure applicabile”, così che “la Procura non (avrebbe dovuto) considerare (a fini) di responsabilità quantomeno la delibera consiliare n°111/2003”, in quanto adottata il 14 luglio 2003 (v. ancora pag. 11 della memoria di costituzione in giudizio).

Nel merito, invece, i ripetuti avvocati, hanno partitamene analizzato le delibere considerate dalla Procura, ed hanno eccepito l' "infondatezza della domanda proposta dalla Procura", in relazione alla possibilità di considerare tutti i censurati interventi come "investimenti", in ciò tenendo anche conto dei "codici gestionali SIOPE" (Sistema Informativo telematico delle Operazioni degli Enti Pubblici) "che definiscono la *“manutenzione straordinaria come quella diretta a ripristinare o aumentare il valore originario del bene”*, (v. pagg. 15-38 delle memorie di costituzione in giudizio).

Quanto all'elemento soggettivo, invece, hanno eccepito la "improponibilità della domanda", atteso che la Procura sostiene che "sarebbe sufficiente la colpa semplice", laddove la precedente sent. n°128-EL/2007 di questa Sezione, passata in giudicato e confermata in proposito dalla sent. n°12-QM/2007 delle SS.RR., si è già espressa per la "colpa grave" e non è più possibile "rimettere in discussione i presupposti qualificativi della responsabilità" (v. pagg. 38-40 della memoria di costituzione in giudizio). I più volte menzionati difensori, comunque, hanno argomentato per la carenza della colpa grave e, "con riferimento alle opere ed interventi dichiarati urgenti", hanno invocato "l'esimente dello stato di necessità" (v. pag. 43 della memoria di costituzione in giudizio).

Da ultimo, hanno contestato l' "entità della sanzione", sia perché quantificata nel suo ammontare massimo, in palese contrasto con "basilari criteri di proporzionalità e congruità"; sia perché, nel

caso, la sanzione stessa non può essere parametrata alla “indennità di carica”, in quanto neanche percepita dai convenuti, ma al “gettone di presenza di €102,22” realmente corrisposto, rapportato “al momento di emanazione delle delibere oggetto di contestazione” (v. pagg. 43-45).

IX) – Costituitosi con memoria depositata anch’essa il 19/3/2008, nell’ interesse dei sigg. xxxxxxx, infine l’avv. Cerquetti ha avversato le tesi della Procura, eccependo:

a) “il difetto di giurisdizione” di questa Corte, per quella propria del Giudice di Pace, in relazione alla natura sostanzialmente amministrativa del potere di cui la sanzione è espressione ;

b) la “illegittimità costituzionale dell’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, “in relazione agli artt. 3, 24, comma 1 e 2, 103, comma 2, e 111 Cost.”, in quanto “l’asserita giurisdizionalità del processo attivato dalla Procura configge, oltre che con la razionalità pretesa del principio di uguaglianza (ex art. 3 cost.) e con i diritti e gli interessi dei cittadini incisi dalla sanzione e negati sotto il profilo della loro difesa (ex art. 24 cost.), anche con l’art. 111 cost., commi 1 e 2, cost., in ragione –quanto a quest’ultimo – del “carattere segreto ed inquisitorio della fase concretata dalla Procura”;

c) la “inammissibilità della citazione, nonché la improcedibilità del giudizio”, in quanto la Procura ha promosso il presente giudizio quando il precedente giudizio definito, con la sentenza n°128-EL/2007 non era e non è tuttora passato in giudicato”;

- d) il “contrasto dell’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002 con il principi e le norme su cui si fonda la sentenza n°72/1983 della Corte cost., atteso che “il Comune non ha subito alcun danno per effetto della delibera consiliare n°111/2003, a cui ha partecipato” il sig. xxxxx, e /o dalla delibera n°240/2005, a cui ha partecipato la sig.ra Tombesi, “ma ha anzi tratto notevolissimi vantaggi patrimoniali e d’immagine”;
- f) l’infondatezza, nel merito, della domanda attrice, sia per la mancanza dell’elemento oggettivo, atteso che “una corretta nozione di *spese di investimento* comprende anche tutti gli interventi elencati nelle (censurate) delibere; sia per carenza dell’elemento soggettivo, da individuare nella “colpa grave”, in quanto – nel caso – non sarebbe stata provata neanche la colpa semplice;
- g) la “inapplicabilità della sanzione”, in quanto la stessa “è prevista come discrezionale” e viene rapportata alla “indennità di carica”, mentre i convenuti percepivano “solo un gettone di presenza”;
- h) la “non congruità della sanzione (nella) misura massima” chiesta dalla Procura, in quanto non conforme ai criteri in base ai quali graduare la ridetta sanzione, “che appaiono riferibili (ai convenuti) nel loro livello minimo”.

X) – All’udienza dell’8/4/2008, il P.M., dopo aver evidenziato che la nozione di “investimento”, alla stregua dell’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, va raccordata alla capacità di produrre reddito, si è soffermato sul concetto di “manutenzione ordinaria e straordinaria”, per evidenziare come una larga parte degli interventi ritenuti di

straordinaria amministrazione dai convenuti, in realtà sono di ordinaria manutenzione.

Sotto altri profili, ha anche evidenziato come gli interventi di “somma urgenza”, i c.d. “appalti aperti” ed i lavori “a cottimo” e/o “in economia” siano intrinsecamente incompatibili con il concetto stesso di “investimenti”.

Dal canto suo, il prof. Tarantini ha ribadito ed ulteriormente illustrato l’eccezione di legittimità costituzionale dell’art. 30, comma 15, della l. 289/2002, anche dopo l’intervento chiarificatore di cui all’art. 3, comma 18, della n°350/2003, per contrasto con l’art. 25 Cost., in relazione alla mancanza di adeguata determinatezza e specificità dell’ipotesi normativa sanzionata dal predetto articolo, soprattutto per ciò che attiene all’esatta individuazione della manutenzione “ordinaria”, rispetto a quella “straordinaria”, rientrante – quest’ultima soltanto – tra gli “investimenti”, ex precitato comma 18 dell’art. 3 della l. n°350/2003. In ogni caso, secondo il nominato difensore, la delibera consiliare n°111/2003, non potrebbe –neanche in astratto– sottostare ad alcuna sanzione, in quanto adottata il 14/7/2003, laddove la l. n°350 è stata adottata il 24/12/2003 ed è entrata in vigore l’1/1/2004 (v. art. 4, ultimo comma).

L’avv. Rampini, che è intervenuto anche per il sig. xxxx (giusta procura, di cui all’atto di costituzione in giudizio depositato il 7/4/2008), invece, ha ulteriormente illustrato le tesi e le eccezioni di cui ai precedenti scritti difensivi, ed ha chiesto la reiezione della

domanda attrice, soffermandosi, in particolare, sulle ragioni per le quali -a suo avviso- tutte le spese finanziate con i B.O.C. possono considerarsi di “investimento”, tenuto anche conto delle disposizioni della l.r. Umbria n°1/2004, che all’art. 3 fornisce la nozione della “manutenzione straordinaria”.

L’avv. Antonucci, a sua volta, si è soffermato anch’egli sul concetto di “investimento” e sulla non esaustività delle disposizioni dell’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003.

L’avv. Cerquetti, invece, ha ribadito ed ulteriormente illustrato tutte le eccezioni –di rito e di merito– formulate nella memoria di costituzione in giudizio, ed ha depositato una nota di udienza, corredata da una copiosa raccolta di dottrina e giurisprudenza.

L’avv. Mancinelli, dal canto suo, ha argomentato per la carenza di colpa grave, evidenziando come –nella vicenda all’esame – ci si sia mossi in assoluta buona fede, mossi dal solo intento di dar luogo a delle spese utili per i cittadini, in relazione alle opere realizzate.

Con un ulteriore intervento, volto a completare l’illustrazione della linea d’accusa, il P.M. ha sottolineato l’importanza che riveste l’adottanda sentenza sull’odierna controversia, ai fini della determinazione dei contenuti da dare alla norma sull’ “indebitamento”, di cui all’art. 119, ultimo comma, Cost. ed ha argomentato anche per la sussistenza della colpa grave. Ha, inoltre, illustrato i criteri seguiti per la determinazione della sanzione chiesta con l’atto introduttivo della causa, per ciascuno dei convenuti.

In via di replica, l'avv. Rampini si è richiamato alla nota in atti (versata dal medesimo) sul procedimento di approvazione della delibere consiliari ed ha argomentato per l'assenza della colpa grave.

Analogamente hanno argomentato per l'assenza della colpa grave il prof. Tarantini e l'avv. Balleani.

L'avv. Cerquetti, invece, ha insistito per l'eccezione di inammissibilità della citazione, non essendo ancora passata in giudicato per la Procura la precedente sent. n°128-EL/2007 di questa Corte, ed ha argomentato per l'insussistenza della colpa grave.

L'avv. Rampini, infine, ha argomentato anch'egli per l'insussistenza della colpa grave, sottolineando come l'indagine sulla stessa debba essere condotta secondo la ricostruzione della colpa grave medesima operata dalle SS. RR. nella sent. n°12-QM/2007 e non secondo quella offerta dalla sent. n°128-EL/2007 di questa Sezione.

XI) – I sigg. xxxx non si sono costituiti.

### **Motivi della decisione**

XII) – In via pregiudiziale, il Collegio ritiene di dover dichiarare inammissibile l'eccezione di giurisdizione dedotta dall'avv. Cerquetti nella relativa memoria di costituzione in giudizio (v. pag. 2-12) e ribadita in aula, secondo cui :

- a) la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002 avrebbe “natura amministrativa”;
- b) le controversie sull'applicazione della stessa rientrerebbero nel

potere cognitorio e decisorio del giudice ordinario e non della Corte dei conti.

Questa Sezione, infatti, ha già avuto modo di esaminare e respingere nel corso del precedente giudizio, instauratosi tra le medesime parti (assistite dai medesimi difensori) e conclusosi con la sent. n°128-EL/2007, un'eccezione del tutto identica .

In tale sentenza, in pratica, si è precisato che la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002 si configura come una “nuova misura punitiva di reazione agli illeciti amministrativi-contabili, la cui concreta applicazione è affidata alla Corte dei conti, quale *giudice naturale precostituito per legge, ex art. 25 cost., nelle materie di contabilità pubblica, ex art. 103, comma 2, cost.*” e che a tanto la medesima Corte procede con una regolare sentenza di condanna, emessa a seguito di un altrettanto regolare giudizio di responsabilità.

La sentenza n°128-EL/2007 non solo è passata in giudicato (come si dirà nel successivo paragrafo XIV), ma è stata pure confermata dalla sentenza delle Sezioni Riunite di questa Corte n°12-QM/2007, così che il Collegio non individua alcun motivo per ritornare sulla giurisdizione e la relativa eccezione va, come anticipato, dichiarata inammissibile

XIII) – Del pari va dichiarata inammissibile l'eccezione di costituzionalità dell'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, in quanto manifestamente infondata, dedotta dall'avv. Cerquetti con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost. (v. pag. 12-13 della relativa memoria di

costituzione in giudizio).

Sostiene in proposito il predetto avvocato che la sanzione di cui al precitato art. 30 dovrebbe essere applicata con le stesse garanzie “del contraddittorio e della partecipazione del cittadino” che si riscontrano nel “giudizio ordinario, previsto d’avanti al giudice civile, in caso di applicazione di una (qualsivoglia altra) sanzione amministrativa”, così che le diverse regole processuali che disciplinano il giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, e soprattutto il “carattere segreto e inquisitorio” della relativa fase istruttoria, violerebbero i principi di cui agli artt. 3, 24 e 111 Cost. .

Errata nei suoi presupposti, e di conseguenza nelle sue conclusioni, l’eccezione in discorso pone a raffronto realtà disomogenee e non comparabili tra loro: la sanzione di cui all’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, infatti, riguarda i soli amministratori pubblici e si correla alla specifica ipotesi di ricorso all’indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento; le sanzioni previste dalla l. n°689/1981, invece, riguardano la generalità dei cittadini e si correlano a fatti del tutto comuni.

La intrinseca diversità delle sanzioni in comparazione giustifica pienamente il diverso procedimento delineato dal legislatore per la loro applicazione (in via amministrativa, quanto alle sanzioni di cui alla l. n°689/1981, ed in via giurisdizionale, quanto alla sanzione di cui all’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002) ed il conseguente, diverso sistema di garanzie processuali.

Questa Sezione, nella precedente sent. n°128-EL/2007, ha già trattato -seppur indirettamente- tale aspetto, precisando che “l’attribuzione alle Sezioni Regionali della Corte dei conti del potere di accertare la commissione dell’illecito contabile di cui all’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, e di condannare alla relativa sanzione, risponde alla medesima logica di garanzia che ha ispirato il Costituente a preservare, tra gli *organi speciali di giurisdizione*, la Corte stessa, ex VI<sup>^</sup> delle *disposizione transitorie e finali* alla costituzione, nel contempo assicurando ai suoi componenti adeguate forme di “indipendenza”, ex art. 108, comma 2, Cost.”. (cfr. sent. n°128-EL/2007 già citata) .

D’altronde, questa Sezione ha anche sottolineato come “la Corte dei conti, quale organo giurisdizionale dotato di specifiche conoscenze nelle materie di contabilità e di piena autonomia ed indipendenza nei confronti di ogni altro potere, offra -per ciò stesso- ai soggetti sottoposti al suo giudizio, le migliori garanzie di competenza e di serenità di valutazione, conformi ai canoni del *giudice terzo ed imparziale*, di cui al comma 2, dell’art. 111, Cost., nel testo aggiunto dalla l. cost. n°2/1999” (cfr. ancora la sent. n°128-EL/2007).

Ebbene, il Collegio non può –ora– che ribadire le riferite argomentazioni e dichiarare, in relazione ad esse, manifestamente infondata la dedotta questione di costituzionalità.

XIV) – Parimenti infondata è, poi, l’eccezione di inammissibilità della citazione, per “litispendenza”, dedotta sempre

dall'avv. Cerquetti.

Secondo il nominato legale, la Procura regionale avrebbe “promosso il presente giudizio quando il giudizio precedente”, ossia quello definito con la sentenza n°128-EL/2007, “non era e non è tuttora passato in cosa giudicata, .... così che, qualora una delle parti (del) precedente giudizio volesse proporre impugnazione avverso la citata sentenza (n°128-EL/2007), si verificherebbe la litispendenza disciplinata dall'art. 39, comma 1, c.p.c.” e ciò comporterebbe “l'anomalia della pluralità di cause pendenti davanti allo stesso ufficio giudiziario” (v. pag. 14 della relativa memoria di costituzione in giudizio).

In disparte il carattere del tutto ipotetico dell'eccezione in discorso, che –di per sé – rende l'eccezione stessa inammissibile, il Collegio ritiene che essa comunque muova da una non corretta valutazione dei comportamenti processuali complessivi delle parti, ed in particolare di quello della Procura, che –si badi – ha promosso l'odierno giudizio, nonostante sia stata l'unica “parte soccombente” nel giudizio conclusosi con la ripetuta sentenza n°128-EL/2007.

In realtà, la circostanza che il cennato, nuovo giudizio sia stato promosso dalla Procura quando non erano ancora scaduti i termini per appellare la sent. n°128-EL/2007, significa solo (e molto semplicemente) che la Procura medesima ha accettato la sentenza stessa nella forma dell' “acquiescenza tacita”, di cui all'art. art.329 c.p.c., avendo posto in essere “atti incompatibili con la volontà di

avvalersi delle impugnazioni” (v., in proposito, tra le tante Cass. Civ. Sez. III<sup>^</sup> n°7790/19986 e Cass. civ. Sez. Lav. n°3282/1990).

Di qui l'infondatezza della eccezione di inammissibilità della citazione. Tanto, senza neanche considerare che comunque, secondo quanto fatto presente dal prof. Tarantini e dagli avv. Baleani ed Antonucci, la sentenza n°128-E.L./2007 è stata regolarmente notificata alla Procura il 31/5/2007, e la stessa è perciò passata in giudicato - almeno nei rapporti tra gli assistiti dei predetti legali e la Procura medesima- per l'inutile decorso dei relativi termini di impugnazione (v. pag. 39 della relativa memoria di costituzione in giudizio).

XV) – Così esaurite le pregiudiziali di rito, vanno ora esaminate le pregiudiziali di merito, attinenti alla legittimità costituzionale delle norme dell'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002 in sé, ed in “combinato disposto” con le norme dell'art. 3, comma 18, della l. n°350/2003.

XVa) – I convenuti hanno eccepito l'illegittimità costituzionali delle predette norme in rapporto:

a) alla genericità della formulazione della fattispecie astratta di illecito ivi prevista (v. memoria di costituzione in giudizio del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci);

b) alla mancanza di danno in tale illecito (v. pag. 14 della memoria di costituzione dell'avv. Cerquetti)

c) alla necessità di armonizzare la tutela del bene-valore degli equilibri di bilancio, di cui alla “disciplina emanata in attuazione del precetto

dettato dall'art. 119, comma 6, Cost., (con) altri rilevanti interessi, parimenti oggetto di tutela costituzionale” (v. memoria di costituzione in giudizio dell'avv. Rampini);

XVb) – Ebbene, iniziando dalla questione di più agevole soluzione, il Collegio ritiene che quella di cui alla precedente lettera b) sia inammissibile.

L'avv. Cerquetti, trascurando le preclusioni del giudicato, di cui alla più volte menzionata sent. n°128-E.L./2007, con l'eccezione in discorso ha sostanzialmente riproposto la medesima questione di costituzionalità che egli stesso aveva già sollevato nel corso del precedente giudizio, ancora sostenendo che l' art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, contrasterebbe con “il principio e le norme di cui alla sent. n°72/1983 (della) Corte Costituzionale” (v. pag. 14 della memoria di costituzione nell'odierno giudizio).

La Sezione, con la citata sent. n°128-E.L./2007, ha già chiaramente e definitivamente espresso il proprio avviso in proposito, negando pregio e consistenza alla dedotta questione di costituzionalità, in quanto ha ritenuto del tutto inconferente il richiamo dell'avv. Cerquetti alla sentenza della Corte cost. n°72/1983, (sulla c.d. “responsabilità formale”), stante –ha precisato la Sezione– la “non omogeneità delle situazioni messe a confronto”.

Ciò stante, il Collegio, nel dichiarare –come anticipato – l' inammissibilità dell'eccezione in discorso, si limita a ribadire che:

- 1) l'ipotesi di responsabilità esaminata nella sentenza della

Corte cost. n°72/1983 ha natura “risarcitoria”, e non ha nulla a che vedere con l’ipotesi prevista e disciplinata dall’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, che ha natura “sanzionatoria in senso stretto”;

2) tale ipotesi di responsabilità “sanzionatoria” partecipa alla formazione di un nuovo sistema di responsabilità amministrativo-contabile, essenzialmente di tipo “punitivo” e basato su specifiche previsioni normative, “volte a tipizzare e sanzionare altrettanti specifici illeciti contabili”; responsabilità questa che, come pure ha precisato la Sezione, “si sta venendo ad affiancare a quello tradizionale, basato sulla clausola generale del risarcimento dei danni per inadempimento”;

3) le “valutazioni di costituzionalità sul medesimo art. 30, comma 15, perciò devono essere condotte in base ai principi costituzionali relativi al diritto punitivo, complessivamente inteso, e non in base a quelli propri, e in parte diversi, del “diritto risarcitorio”.

XVc) Palesemente infondata, invece, si manifesta la questione di costituzionalità di cui alla lettera c) del precedente paragrafo XV, tesa ad una lettura costituzionalmente orientata della “disciplina legislativa emanata in attuazione dell’art.119, comma 6, Cost.” .

XVc1) – Secondo l’avv. Rampini, che la questione stessa ha sollevato, la “disciplina emanata in attuazione (dell)’art.119, comma 6, Cost ..... va letta ed applicata tenendo conto anche di altri interessi rilevanti, parimenti oggetto di tutela costituzionale”, oltre quelli – evidentemente– specificamente perseguiti dal citato art. 119 Cost. .

In sostanza, per il nominato difensore “il principio introdotto dalla norma primaria (art. 119, comma 6, Cost.), secondo cui gli enti territoriali possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento, va necessariamente valutato ed armonizzato .... con riguardo alle norme e principi che garantiscono l’esercizio delle funzioni pubbliche, in relazione alla cura di fondamentali interessi della collettività” (v. pag. 10 della relativa memoria di costituzione in giudizio).

In questa ottica, l’avv. Rampini ha richiamato “i principi sul buon andamento e sulla tutela della salute”, nonché quelli sulla tutela della famiglia e del diritto allo studio, per affermare che “laddove sussiste la necessità di procedere ad interventi di somma urgenza, in relazione a calamità naturali, per la tutela dell’integrità fisica dei cittadini o dei beni, non è pensabile considerare gli interventi medesimi al di fuori del concetto di investimento, tanto da precluderne l’esecuzione all’ente esponenziale, che è invece tenuto ad eseguirli, nell’ipotesi di carenza negli stanziamenti ordinari” di bilancio. E ciò, ha chiarito il ripetuto legale, anche con riferimento agli interventi volti “a mantenere nella massima efficienza possibile gli immobili destinati all’esercizio di servizi pubblici”, come quelli relativi alla “sistemazione e manutenzione di una scuola”.

In conclusione, secondo l’avv. Rampini, “la disciplina dettata dall’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003 va interpretata nel senso che ricadono nella nozione di *investimento* tutti gli interventi pubblici che

si pongono al di fuori della *spesa corrente*, con ciò intendendo solo i cespiti di spesa che si ripetono in ogni esercizio finanziario”; diversamente ragionando – ha soggiunto – “la disciplina anzidetta risulterebbe incostituzionale, quanto meno per violazione dei principi sanciti dagli artt. 31, 32, 34 e 97 Cost.” (v. pagg. 11-12 della relativa memoria di costituzione in giudizio).

XVc2) – Corretta nelle sue premesse essenziali, ossia nella parte in cui evidenzia la necessità di armonizzare “il principio introdotto dall’art. 119, comma 6, Cost. .... con (le) norme e (i) principi che garantiscono l’esercizio delle funzioni pubbliche, in relazione alla cura di fondamentali interessi della collettività”, la tesi dell’avv. Rampini tuttavia finisce, nelle sue conclusioni, per svuotare il concetto stesso di “investimento”, ex art. 119, comma 6, Cost., riducendolo ad un “cespite di spesa che (non) si ripete in ogni esercizio finanziario”.

Una simile nozione di “investimento”, desunta in via residuale e negativa (quale spesa, appunto, che “non si ripete in ogni esercizio finanziario”), sembra evocare la vecchia distinzione delle spese pubbliche in “*ordinarie o di parte ordinaria*” e “*straordinarie o di parte straordinaria*”, eliminata dall’art. 3 della l. n°62/1964, e consente di ricomprendere in essa anche le “ordinarie spese” di consumo – o, se si preferisce, di “manutenzione ordinaria” – che si verificano con periodicità costante, ma superiore all’anno; spese che tuttavia sono prive di quell’effetto incrementativo di redditività e/o di ricchezza che è proprio dell’ “investimento”, nella sua più intima

dimensione logico– economica.

XVc3) – La verità è che, al di là delle ipotesi di “calamità naturali”, a cui ha pure fatto riferimento l’avv. Rampini ed in presenza delle quali è effettivamente necessario intervenire con mezzi – anche finanziari e di spesa – del tutto eccezionali, il normale esercizio delle funzioni pubbliche, “in relazione alla cura di fondamentali interessi della collettività” considerati dal predetto avvocato, è assicurato proprio dal “principio di *sana gestione*” che impone –anzitutto – di provvedere alle spese ordinarie con entrate anch’esse ordinarie .

In questa ottica, è evidente come sia proprio il principio di “*sana gestione*” a rappresentare il giusto punto di “armonizzazione” della “disciplina emanata in attuazione dell’art.119, comma 6, Cost.” con gli “altri interessi (pubblici), parimenti oggetto di tutela costituzionale”, affidati nella loro cura e concreta realizzazione agli enti locali.

D’altronde, come questa Sezione ha già avuto modo di precisare, le disposizioni dell’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002 mirano a tutelare gli “*equilibri di bilancio*”, che potrebbero essere compromessi dal ricorso indiscriminato all’indebitamento, quale bene-valore essenziale per il regolare espletamento dei compiti propri dell’ente territoriale, a beneficio appunto della collettività locale amministrata.

Trattasi, come pure ha sottolineato la Sezione, di un bene-valore che non è fine a se stesso, ma è teleologicamente rivolto, quale “*bene–*

*mezzo*”, alla salvaguardia di “*beni fine* ulteriori” quali, in disparte la già menzionata “*sana gestione*”, il “rispetto del Patto di stabilità interno, in vista del conseguimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità e crescita”, e la salvaguardia in concreto dell’ “alternanza e della pari opportunità amministrativa”, che potrebbe essere compromessa dalla “destinazione anticipata di risorse aggiuntive, ottenute con il ricorso al mercato, a spese di semplice funzionamento” (v. pag.44-45 della sent.128-EL/2007).

XVc4)– Nel tratteggiato contesto, è del tutto palese la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dedotta dall’avv. Rampini, così come è altrettanto palese la necessità di non svilire il peso che l’art. 119, comma 6, Cost. riserva alla nozione di “investimento”, ponendolo al di sotto della fondamentale funzione che esso riveste nell’arginare il ricorso all’ “indebitamento”, per la salvaguardia degli *equilibri di bilancio* e dei “beni fine” ai quali esso è ontologicamente destinato.

XVd) – Palesemente infondata, infine, è anche la prima questione di costituzionalità, ossia quella di cui alla lettera a) del precedente paragrafo XV), sostanzialmente volta a censurare la genericità della formulazione dell’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002.

XVd1) – Secondo il prof. Tarantini e gli avv. Baleani ed Antonucci, che tale questione hanno sollevato, le ipotesi di responsabilità sanzionatoria devono essere “fortemente tipizzate”, in

adesione ai parametri di stretta legalità fissati dall'art. 25 Cost., secondo i principi affermati in proposito dalle Sezioni Riunite di questa Corte con la sent. n°12-QM/2007.

Al contrario, ritengono i predetti legali che “la nozione di *indebitamento* e (ancor più) quella di *spese di investimento*, (di cui) al citato art. 30, non sono determinate a priori e la relativa concretizzazione è collegata ad una scelta di carattere politico”, tant'è che “lo stesso legislatore statale ha cercato di specificare in modo analitico le tipologie delle spese di investimento, con la l. n°350/2003, (ma) il risultato non è sufficiente a garantire il rispetto del richiamato principio di legalità, in quanto non ci troviamo di fronte a categorie o istituti di sicura individuazione, ma a regole di concretizzazione connotate di una qualche discrezionalità politica, come evidenziato nella sent. n°425/2004 della Corte Costituzionale”.

Di qui, ad avviso dei ridetti legali, l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, per “violazione dell'art. 25 Cost., con riferimento alla mancanza di tipicità, tassatività, determinatezza e specificità della fattispecie cui il legislatore ha inteso riferirsi” (v. pagg. 9-11 della relativa memoria di costituzione in giudizio).

XVd2) – Nel respingere l'eccezione in discorso, stante –come anticipato – la sua manifesta infondatezza, il Collegio ritiene opportuno evidenziare anzitutto che le valutazioni di costituzionalità sulle sanzioni pecuniarie per gli illeciti amministrativi (ivi

comprendendo anche quelli tributari e contabili) vanno condotte in base ai principi di cui all'art. 23 Cost. e non già in base ai -più rigorosi- principi di cui all'art. 25, comma 2, Cost., riferendosi questi ultimi alle sole sanzioni penali, secondo il consolidato orientamento della Giurisprudenza in proposito (v., tra le tante, Corte Cost. n°250/1992, nonché Cass. Civ. Sez. I^ n°16498/2003, Id. n°17602/2003 e n° n°12367/1999).

Quand'anche, però, si volesse valutare l'ipotesi di illecito prevista dall'art. 30, comma 15 della l. n°289/2002, in base ai parametri di cui all'art. 25 Cost., tale ipotesi risulterebbe comunque immune da vizi.

Giova, al riguardo, considerare che i canoni della “tipicità, specificità e determinatezza”, relativi al principio di “stretta legalità” (ex precitato art. 25), fanno riferimento al grado di chiarezza che il legislatore realizza nella formulazione della fattispecie astratta di illecito, contro l'eventuale arbitrio interpretativo del giudice : *in claris non fit interpretatio* (cfr., in proposito, Corte cost. n°96/1981).

In questa ottica, vengono in rilievo anche le espressioni linguistiche e la terminologia tecnica che il legislatore stesso usa nel redigere le norme di condotta, in relazione alle quali la migliore dottrina ha ritenuto incompatibili con i principi in discorso solo i termini “vaghi”, o comunque talmente generici da creare incertezza sulla condotta vietata, ma non anche i c.d. “termini elastici”; i termini, cioè, che esprimono, con riferimento ad un specifico elemento della

fattispecie, opzioni valutative comunque rientranti in un ben delimitato ambito di discrezionalità.

Secondo la dottrina in riferimento, invero, i principi della “tassatività, specificità e determinatezza” devono ritenersi salvaguardati in tutti i casi in cui la formulazione della norma raggiunga un livello di chiarezza tale da consentire al giudice di individuare, ad interpretazione compiuta, il tipo di fatto disciplinato, mentre devono ritenersi violati quando la norma non consente l’individuazione di tale fatto, nonostante il massimo sforzo interpretativo.

La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, sostanzialmente concorda.

Si è così chiarito che “la verifica del rispetto del principio di determinatezza impone che ad essa si proceda non già isolando un singolo elemento descrittivo dell’illecito, ma considerando questo nel raccordo con gli altri dati costitutivi della fattispecie ed altresì nell’ambito della disciplina in cui si inserisce”, atteso che – si è soggiunto – “non può essere imposto al legislatore il medesimo coefficiente di specificazione in ogni singolo elemento dell’illecito, né può essere escluso il ricorso ad espressioni indicative di comuni esperienze, se la descrizione complessiva del fatto consente al giudice un’operazione ermeneutica non esorbitante dall’ordinario compito interpretativo” (v., testualmente, Corte Cost. n°34/1995 e, in termini, Id. n°31/1995).

La Corte Costituzionale anzi, riscontrata la sufficiente determinatezza e specificità dell'ipotesi astratta di illecito, ritiene del tutto ovvio rimettere la soluzione di "eventuali dubbi interpretativi" alla successiva "elaborazione giurisprudenziale che, utilizzando i comuni canoni ermeneutici, potrà precisare le formule normative, dando ad esse un contorno più netto" (cfr. Corte Cost. n°364/1996).

XVd3) – Ebbene, a fronte dei riferiti principi giurisprudenziali di salvaguardia dei canoni della "tassatività, determinatezza e specificità" (ex art. 25, comma 2, Cost.), appare davvero arduo sostenere che l'ipotesi astratta di illecito prevista dall'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002 non sia sufficientemente chiara, neanche dopo l'intervento normativo di cui all'art. 3, commi 16-19, della l. n°350/2003, "in quanto –si è sostenuto– non ci si trova di fronte a categorie di sicura individuazione, .... ma a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica, come evidenziato dalla Corte Cost. nella sent. n°425/2004" (v. pag. 10 della memoria di costituzione in giudizio del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci).

Con la citata sent. n°425/2004, in effetti, la Corte Costituzionale ha evidenziato che la nozione di *indebitamento* e di *spese di investimento* di cui all'art. 119 Cost. non poteva essere determinata "in modo univoco sulla base della sola disposizione costituzionale", trattandosi "di nozioni che si fondano su principi della scienza economica (e) che possono dare spazio a regole di concretizzazione

connotate da una qualche discrezionalità politica”, ma anche ha individuato proprio nelle norme dell’art. 3, commi 16-19, della l. n°350/2003, le “regole che concretizzano ed attuano il vincolo di cui al precitato art. 119 Cost.”.

In tal senso, la Corte Costituzionale ha anche riconosciuto la competenza esclusiva dello Stato nel fissare le cennate “regole”, dovendosi escludere –ha pure precisato– che “ogni Regione faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozione di *indebitamento* e di *investimento*, ai fini predetti”.

Da una corretta, pacata e serena lettura della sentenza della Corte Cost.. n°425/2004, dunque, emerge in maniera del tutto evidente che la nozione di *indebitamento* e di *spese di investimento*, di cui agli artt. 119 Cost. e 30, comma 15, della l. n°289/2002, non poteva essere determinata “in modo univoco” prima dell’entrata in vigore dell’art. 3, commi 16-19, della l. n°350/2003, avendo bisogno si apposite “regole di concretizzazione”, ma dopo l’entrata in vigore di tale articolo la nozione stessa è giunta ad un grado di determinazione del tutto compatibile con il sistema.

E’ peraltro evidente che la soluzione di eventuali, residui dubbi interpretativi, conformi alla dinamica evolutive delle idee e della dialettica giuridica, non può che essere rimessa alla “elaborazione giurisprudenziale che, utilizzando i comuni canoni ermeneutici, potrà precisare le formule normative, dando ad esse un contorno più netto” (ex Corte Cost. n°364/1996 citata poc’anzi).

XVd4) – Le considerazioni che precedono, peraltro, se portano a respingere la dedotta eccezione di costituzionalità, per il periodo successivo all'entrata in vigore dell'art. 3, commi 16-19, della l. n°350/2003, inducono invece ad escludere in radice ogni possibile responsabilità dei convenuti, relativamente alla deliberazione consiliare n°111/2003, in quanto adottata (il 14/7/2003) prima dell'entrata in vigore del citato art. 3 (1/1/2004); giusta i rilievi formulati in proposito da tutti i difensori dei convenuti.

In ogni caso, non sussisterebbe la colpa grave.

Né varrebbe richiamare, per una diversa conclusione che vada in appoggio alla richiesta di condanna della Procura anche per la deliberazione in discorso (v., da ultimo, pag. 11 della nota d'udienza depositata in aula dal PM), la circolare della Cassa Depositi e Prestiti n°1253 del 29/7/2003; trattasi, invero, di circolare diramata anch'essa dopo l'adozione della delibera consiliare n°111/2003 e che comunque non ha il valore di esprimere regole di concretizzazioni di scelte di politica economica tali da vincolare le autonomie locali.

XVI) – Esaurito l'esame delle varie questioni pregiudiziali di rito e di merito, il Collegio si dà ora carico di puntualizzare la nozione di "investimento", ex art. 119, comma 6, Cost. ed art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, quale enucleabile dall'art. 3, comma 18, della l. n°350/2003; tanto, nella consapevolezza che la soluzione dell'odierna controversia passa unicamente dai contenuti da dare a tale nozione, non essendo in discussione nessun altro elemento della fattispecie

astratta di illecito prevista dal precitato art. 30, comma 15 .

Nell’ottica, peraltro, di limitare l’analisi ai soli profili rilevanti, il Collegio ritiene di soffermarsi solo sulle forme di “investimento” elencate nelle prime tre lettere dell’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, alle quali soltanto si riferiscono le spese in contestazione.

XVII) – Così delimitato il campo di indagine, deve dirsi che il valore ermeneutico preponderante nella ricostruzione interpretativa della nozione di “investimento”, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, si individua proprio nell’intima correlazione che l’*incipit* dell’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, pone tra le spese ivi elencate e l’art. 119, comma 6, Cost. .

In sostanza, l’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, con lo stabilire che le relative disposizioni valgono “ai fini di cui all’art. 119, sesto comma, della Costituzione”, chiaramente delimitata il suo ambito di intervento, orientandolo esclusivamente alla salvaguardia dei beni-valori che si pongono alla base della predetta norma costituzionale e, quindi, alla determinazione della fattispecie astratta di illecito amministrativo-contabile previsto dall’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002.

D’altro canto, è anche evidente che l’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003 non ha avuto di mira, almeno in via primaria, la risoluzione delle problematiche classificatorie di bilancio, conseguenti alle modifiche introdotte dal già menzionato art. 3 della l. n°62/1964, quali recepite –per il bilancio dello Stato – dall’art. 6 della l.

n°468/1978 ed estese ai bilanci degli enti locali dalle norme di coordinamento, stabilite dal DPR n°421/1979, presso cui hanno poi continuato sempre ad operare, ex art. 7 del D.L. vo.n°77/1995 ed art. 165, comma5, del D.L.vo n°267/2000 - TUEL.

L'art. 3 della l. n°62/1964, invero, nel sostituire la classificazione delle spese “*ordinarie o di parte ordinaria*” e “*straordinarie o di parte straordinaria*” con quella di spese “*correnti o di funzionamento e mantenimento*” –da un lato– ed “*in conto capitale o di investimento*” –dall'altro–, ha creato qualche problema applicativo in ordine alla riferibilità in concreto di alcuni interventi all'una o all'altra categoria, in relazione ai più ampi margini di discrezionalità valutativa aperti dalle nuove norme di classifica.

Ebbene, le disposizioni dell'art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, non si raccordano alle norme classificatorie di bilancio di cui all'art. 165 d.l.vo n°267/2000 – TUEL, ma a quelle sugli “*Investimenti*”, di cui al Titolo IV, Parte II<sup>^</sup> (artt. 199 e ss) del medesimo TUEL .

La dottrina che si è occupata dei rapporti che intercorrono tra la nozione normativa di “*Investimenti*” e quella di “*spese in conto capitale*”, ha giustamente evidenziato come quest'ultime costituiscano una categoria di ampiezza maggiore rispetto ai primi.

Nel concetto di *spese in conto capitale* infatti, si è precisato, prevale l'elemento aziendale dell'impiego di risorse finanziarie volte ad acquisire “beni a fecondità ripetuta, che partecipano per più esercizi

ai processi produttivi ed erogativi degli enti locali”.

Nel concetto di *investimenti*, invece, prevale la visione patrimoniale della spesa, volta alla “realizzazione e/o acquisizione di beni non destinati al consumo” che, quindi, non solo si prestano ad un uso ripetuto nel tempo, ma costituiscono anche delle vere e proprie “dotazioni permanenti a disposizione delle comunità locali”.

Il Collegio non può non convenire sul preminente rilievo patrimoniale –rispetto a quello aziendale – del concetto di “*investimento*”, ex art. 119 Cost., tenuto anche conto della collocazione sistematica della norma, specificamente inserita nel comma 6 del citato art. 119, relativo –appunto – al “patrimonio degli enti locali”, come giustamente evidenziato dalla Procura.

D'altronde, come rilevato ancora una volta correttamente dalla Procura, la stessa Corte Costituzionale, nel risolvere i dubbi di legittimità costituzionali sull'art. 3, commi 16-20, della l. n°350/2003, si è attenuta anch'essa ad una concezione essenzialmente patrimoniale di *investimento*, seppur rapportato all'intero settore pubblico e non allo specifico patrimonio dell'ente erogatore della spesa. In tal senso ha ritenuto non irragionevole “la scelta di escludere dalla nozione di spese di investimento le erogazioni a favore di privati”, atteso che le stesse, “ancorché possano concorrere a promuovere lo sviluppo del sistema economico nazionale, non concorrono ad accrescere *il patrimonio pubblico* –appunto – nel suo complesso”.

E', peraltro, evidente che l'affermata prevalenza del carattere

patrimoniale del concetto di *investimento*, ex art. 119, comma 6, Cost., ha un valore di ordine generale ed una sua pratica utilità a fini eminentemente interpretativi, per la soluzione dei “casi dubbi” che dovessero emergere nella riconducibilità di uno specifico intervento ad una delle ipotesi elencate all’art. 3, comma 18, della l. n°350/2006.

E’ però da considerare che in tale elenco sono presenti anche forme di investimenti che si rifanno ad una concezione aziendalistica dell’investimento stesso, attinente all’ “utilizzo pluriennale” del bene, come quelle concernenti gli acquisti di “beni mobili” (ex lettera *c* del citato art. 3) e/o gli acquisti di “beni immateriali” (ex lettera *d* del medesimo art. 3).

Va da sé che per tali casi il criterio “patrimoniale” cede, anche a fini interpretativi, a quello “aziendale”.

In conclusione, la nozione di “investimento” acquista un valore diversificato a seconda che emerga a fini classificatori di bilancio, e in questo caso viene in rilievo la nozione tradizionale, omologa a quella di spesa “in conto capitale”, ovvero a fini di “indebitamento”, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, ed in questo caso emerge la nozione più rigorosa, quale spesa destinata ad incrementare il patrimonio dell’ente, come sopra precisato.

XVIII) – Venendo, ora, all’esame dei singoli interventi, si ricorda che, per l’art. 3, comma 18, della n°350/2003, “costituiscono investimenti, ai fini dell’art. 119, sesto comma della Costituzione”:

a) “l’acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione

straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali”;

b) “la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere ed impianti”;

c) “l’acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto ed altri beni mobili ad utilizzo pluriennale”.

XVIIIa) – Bene, venendo agli “investimenti” di cui alla lettera a) è evidente –in base alle relative disposizioni – che essi sono solo quelli che si riferiscono agli “*edifici*”.

Nel contesto della citata lettera *a*), invero, il concetto di “*investimento*” si delinea come una sequela logica che parte dall’ “acquisto” o dalla “costruzione” dell’edificio, passa dalla “ristrutturazione” dello stesso e si conclude nella sua “manutenzione straordinaria”.

Per tale via , le spese di “acquisto” e/o di “costruzione” dell’ edificio e quelle di “straordinaria manutenzione” dell’edificio stesso si pongono, rispettivamente, come il limite superiore ed il limite inferiore del concetto di “investimento”, ex art. 119, comma 6, Cost. : al di sotto della spesa di “straordinaria manutenzione”, ogni altra spesa sugli edifici pubblici si configura come “spesa diversa da quelle di investimento”, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002.

XVIIIb) – Quanto agli interventi di cui alla successiva lettera *b*), invece, è evidente che essi si riferiscono solo alle “opere pubbliche”, come evidenziano le relative disposizioni che sostanzialmente

ripetono, in maniera quasi pedissequa, la nozione di “lavori pubblici”, ex art. 2, comma 1, della l. n°109/1994 : “si intendono per lavori pubblici ..... le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere ed impianti”.

Da notare che l’art. 3, comma 18, lettera *b*) della l. n°350/2003, a differenza dell’art. 2 appena citato (che parla di “manutenzione” *tout court*), qualifica la “manutenzione”, annoverandola tra gli “*investimenti*” solo in quanto “manutenzione straordinaria”.

Anche per gli interventi in discorso, dunque, la nozione di “*investimento*” si presenta come un sequela logica che parte dalla “costruzione” o “demolizione” dell’opera pubblica, passa dalla sua “ristrutturazione” o “recupero” e si conclude nella “manutenzione straordinaria” dell’opera stessa.

Anche per essi, inoltre, le spese di “manutenzione straordinaria” costituisce il limite minimo di “*investimento*”, al di sotto del quale ogni altra spesa costituisce “spesa diversa da quella di investimento”, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002.

XVIIIc) – Quanto, infine, alla lettera *c*) dell’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, è pure qui evidente che essa si riferisce ai soli “beni mobili”, dato il tenore letterale delle relative disposizioni.

Per tali beni, tuttavia, il concetto di investimento è alquanto semplice e lineare, risolvendosi nelle sole spese di acquisto dei beni ivi espressamente elencati (impianti, macchinari, attrezzature tecnico scientifiche e mezzi di trasporto), ai quali si aggiungono, a mo’ di

norma di chiusura, tutti “gli altri beni mobili ad utilizzo pluriennale”.

Al di fuori delle spese di acquisto dei cennati beni mobili, perciò, ogni altra spesa costituisce “spesa diversa da quella di investimento”, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002.

XIX) – Peraltro, mentre le nozioni di “acquisto” e di “costruzione” di un edificio, ex lettera *a*) dell’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, si presentano di agevole comprensione, riferendosi all’acquisizione a titolo –rispettivamente – derivativo ed originario dell’immobile, in quanto realizzato *ex novo* dall’ente pubblico, una diversa attenzione richiedono le nozioni di “*ristrutturazione*” e di “*manutenzione straordinaria*”.

Analogamente, quanto agli interventi di cui alla successiva lettera *b*), mentre le nozioni di “*costruzione*” e “*demolizione*” si presentano anch’essi di agevole comprensione, riferendosi – rispettivamente – alla realizzazione *ex novo* dell’opera ed alla sua distruzione, una diversa attenzione richiedono la nozione di “*ristrutturazione*” e di “*recupero*”, oltre che di “*manutenzione straordinaria*”.

XX) – Ebbene, quanto alla nozione di “*ristrutturazione*”, essa può –*ratione materiae*–essere tratta dall’art. 3 lettera *d*) del Testo Unico delle Disposizioni Legislative e Regolamentari in Materia Edilizia, approvato con il DPR 380/2001, in ragione anche delle sue implicazioni tecniche.

Per tal via, costituiscono interventi di “*ristrutturazione*” quelli

“rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”.

Trattasi, invero, di nozione che, per le sue intrinseche caratteristiche salienti, costituite: 1) dalla pluralità e 2) “sistematicità” dei lavori 3) volti a realizzare “un organismo in tutto o in parte diverso” da quello precedente, può valere anche per l’omologa figura di “ristrutturazione” di “opera pubblica”, ex lettera *b* dell’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003), ed è perciò da ritenere applicabile anche ad essa.

XXI) – Quanto, invece, alla nozione di “*recupero*”, rinvenibile solo nella lettera *b*) dell’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, soccorre –*ratione materiae* – la lettera *m*) dell’art. 2 del DPR n°554/1999, che sostanzialmente identifica il “*recupero*” con il “*restauro*”.

Per tal via, gli interventi di recupero di un’opera pubblica sono costituiti dalla “esecuzione di una serie organica di operazioni specialistiche ed amministrative indirizzate al *recupero* (appunto) delle caratteristiche di funzionalità e di efficienza della (medesima) opera”, evidentemente perse in modo radicale.

In sostanza, il “*recupero*”, in quanto richiede: 1) una “serie organica” 2) di “operazioni specialistiche ed amministrative” 3) specificamente indirizzate a ridare all’opera pubblica “le caratteristiche di funzionalità ed efficienza” perdute, si colloca nella sequela del concetto di investimento di cui alla lettera *b*) dell’art. 3, comma 18,

della l. n°350/2003, in un posto immediatamente successivo alla “costruzione” dell’opera stessa, accanto alla “ristrutturazione” e prima della “manutenzione straordinaria”,

XXII) – Venendo, da ultimo, alla nozione di “manutenzione straordinaria”, presente sia nella lettera *a*) che nella lettera *b*) dell’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, bisogna ammettere che essa non può essere chiarita in base alle norme del diritto interno, non individuandosi – in questo ambito – disposizioni che aiutino ad enucleare tale nozione, con tutta la certezza che la materia impone.

XXIIa) – Del tutto assente nella legge sui lavori pubblici, che si riferisce –come detto – semplicemente alla “manutenzione” *tout court* (ex art. 2 della l. n°109/1994), le disposizioni dell’art. 3 del DPR n°380/2001, forniscono una nozione di “manutenzione straordinaria” sostanzialmente volta ad operare “un controllo dell’attività edilizia dei privati, in relazione al titolo amministrativo (concessione edilizia, o altro) occorrente per l’esecuzione dei relativi lavori, ma non certo per stabilire l’importanza qualitativa e quantitativa dell’investimento a fini giuscontabili”, come giustamente osservato dal prof. Tarantini e dagli avv. Baleani ed Antonucci (v. pag. 10 della relativa memoria di costituzione in giudizio) e come, d’altronde, emerge anche dalla giurisprudenza amministrativa in proposito (v., tra le più recenti, Cons. Sta. Sez. IV n°1388/2007, nonché TAR Palermo Sez. III<sup>a</sup> n°913/2007 e TAR Napoli Sez. IV n°1623/2007).

Analogamente, nel diritto privato, la nozione di “manutenzione

straordinaria” si rinviene in varie norme del codice civile ed assume connotazioni e significati diversi, in relazione agli specifici interessi di volta in volta perseguiti, anche se in genere rileva (in contrapposto alla “manutenzione ordinaria”) ai fini del riparto delle spese per mantenere in buono stato un bene, tra i soggetti del relativo rapporto giuridico (v. artt. 1004, 1005, 1576, 2153 cc, ).

Neanche le nozioni civilistiche di “straordinaria/ordinaria manutenzione”, perciò, soccorrono ai fini gius-contabili di che trattasi.

XXIb) – Alcuni dei difensori dei convenuti, hanno dato particolare risalto alla nozione di “straordinaria manutenzione” presente nel “Glossario” dei codici SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici), ex art. 28 della l. n°289/2002, nel testo varato dal DM 18/2/2005, ricordando come – in base al cennato Glossario – la “straordinaria manutenzione” sia quella “diretta a ripristinare o aumentare il valore originario del bene”, mentre l’ “ordinaria manutenzione” è quella diretta “a mantenere in efficienza e buono stato il bene” (v. pag. 15 della memoria di costituzione in giudizio del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci, nonché pag. 22 della memoria di costituzione in giudizio dell’avv. Rampini).

Alla stregua delle nozioni che emergono dal Glossario dei codici SIOPE, pertanto, si sostiene la piena correttezza dell’ “imputazione in bilancio delle (contestate) spese” (v. ancora pag. 15 della memoria di costituzione in giudizio del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci).

XXIIc) – Altri difensori, invece, hanno posto l’accento sul carattere della “straordinarietà” della spesa (recte: della “ripetitività” o meno della spesa), più che sul contenuto intrinseco della spesa stessa, per distinguere la manutenzione “straordinaria” da quella “ordinaria”, ed hanno chiarito che “laddove il legislatore ha previsto la *manutenzione straordinaria* tra gli *investimenti* ha inteso riferirsi non già alle caratteristiche oggettive e sostanziali, bensì al carattere *straordinario* degli interventi stessi, nel senso che (trattasi) di opere da eseguire una volta tanto e non con carattere di ripetitività annuale, (quanto) alla loro iscrizione in bilancio” (v. pag. 23-24 memoria di costituzione in giudizio dell’avv. Rampini).

XXIIId) –La Procura, a sua volta, è giunta alla “conclusione (che) la *manutenzione ordinaria* (assicura) il semplice mantenimento dell’esistente, (o meglio) della funzionalità esistente, mentre (la) manutenzione straordinaria (implica) interventi che portano innovazioni rispetto all’esistente: accrescono –cioè– la vita utile, (oppure) aggiungono funzionalità, (o) comportano benefici futuri nuovi” (v. pagg. 27-28 della relativa nota d’udienza).

La Procura –come chiarito in aula dal PM– ha maturato la riferita conclusione in base ai “Principi Contabili Internazionali” – *International Accounting Standards* (c.d. *I.A.S*) ed *International Financial Reporting Standards* (c.d. *I.F.R.S.*), ai quali si pure è riferito il Reg. CE n°1606/2002 in data 19/7/2002.

In particolare, la Procura si è soffermata sullo *IAS 16* (approvato

con Reg. CE n°1725/2003 in data 29/9/2003), alla stregua del quale – ha precisato – vanno considerati “costi” e non “investimenti” le spese di “riparazione di immobili, impianti e macchinari sostenute per reintegrare o mantenere i benefici economici futuri che l’impresa può attendersi sulla base della stima originaria delle prestazioni del bene” (v. pag. 25 della nota d’udienza depositata in aula dal PM).

La Procura ha inoltre richiamato i “Principi Contabili Internazionali per il Settore Pubblico”- *International Public Sector Accounting Standards Board (IPSAS)*, soffermandosi sull’*IPSAS 17*, punti 33 e 34, in rapporto ai quali – ha puntualizzato– “un costo successivo per immobili, impianti e macchinari può essere rilevato come *attività* (ossia come *investimento*) solo quando migliora le condizioni del bene rispetto alle prestazioni originariamente accertate” (v. pag. 26 della nota d’udienza).

Ha, infine richiamato i “Principi contabili per *Le immobilizzazioni materiali-16* del Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti e del Consiglio Nazionale dei Ragionieri, modificati dall’OIC, in relazione alla riforma del diritto societario” (v. pag. 27 della più volte menzionata memoria di udienza).

XXIIe) – Il Collegio, dal canto suo, nel sottolineare che lo sforzo ermeneutico di pervenire ad una concezione unitaria di “manutenzione straordinaria” è rivolto specificamente alla piena e corretta applicazione dell’art. 119, comma 6, Cost. e non già alla verifica della correttezza dell’ “imputazione in bilancio delle

(contestate) spese” (alla quale sembra che siano invece rivolte le maggiori attenzioni dei difensori dei convenuti), non può che ribadire l’insufficienza del diritto interno a sostenere un simile impegno.

D’altro canto, anche il richiamo operato dai difensori dei convenuti ai codici SIOPE, pone l’esigenza di ricostruire la nozione di “investimento”, ex precitato art. 119 Cost., in base al diritto comunitario, al quale del resto si è apertamente rivolta la Procura.

Si ricorda, a tal proposito, che i codici SIOPE sono stati adottati proprio “al fine di consentire il monitoraggio dei conti pubblici e verificarne la rispondenza alle condizioni dell’art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità Europea e delle norme conseguenti” (V. comma 1, art. 1 del citato D.M. 18/2/2005, emesso ai sensi dell’art. 28 della l. n°289/2002)

Anche la nozione di *investimento* elaborata nella Circolare della Cassa Depositi e Prestiti n°1253/2003, inoltre, si è ispirata al diritto comunitario; o meglio, si è ispirata alle omologhe nozioni di investimento “contenute nel Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali nella Comunità, ex Reg. CE n°2223 del 25/6/1996, quali nozioni rilevanti –si è chiarito– ai fini dell’ applicazione delle fonti comunitarie in materia di disavanzi pubblici”. Per tal via la circolare in parola ha definito le spese di investimento come : “*le spesa in conto capitale a fronte delle quali si registra un incremento patrimoniale nel bilancio dell’ente che le sostiene*”.

La stesso Giudice delle Leggi, infine, nel dichiarare la

legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 16-19, della l. n°350/2003, ha evidenziato come le “scelte di politica economica e finanziaria”, che si pongono alla base dell'elenco degli “investimenti” fissato dal comma 18 dell'articolo in riferimento, siano state “effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sopranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati Europei e dei criteri politico-economici adottati dagli organi dell'Unione Europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli” (cfr. sent, n°425/2004).

Il Collegio, nel ricorso pressoché obbligato al diritto comunitario, ritiene che le norme da considerare per enucleare la nozione di “manutenzione straordinaria”, ex lettere *a*) e *b*) dell'art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, siano proprio quelle del Sistema Europeo di Conto, di cui all'allegato A) del Reg. CE n°2223/96 (c.d. “*SEC 95* ”), alle quali ha fatto riferimento la circolare della Cassa Depositi e Prestiti n°1253/2003.

Nell'esaminare tali norme, vengono anzitutto in rilievo quelle di cui alla lettera *f*, del punto 3.107 del predetto allegato A), le quali pongono tra “i casi limiti” di *investimenti fissi* “i miglioramenti apportati ai beni usati che non si possono configurare come attività di riparazione e *manutenzione ordinaria*”.

Sul versante opposto, invece, vengono in rilievo le disposizioni del successivo punto 3.108 che, nell'elencare gli interventi che non costituiscono investimenti, espressamente menzionano al n°2, lettera *a*) anche le “riparazioni e le *manutenzione ordinaria*”, quali

*“operazioni incluse nei consumi intermedi”.*

In realtà, nel contesto del “SEC 95”, la nozione di *manutenzione straordinaria*, come nozione contrapposta a quella di *manutenzione ordinaria*, si trae proprio dall’analisi delle voci elencate nei “*consumi intermedi*” (v. punti 3.69 e ss. del ridetto allegato A).

E così, mentre *la normale manutenzione ordinaria e la riparazione di beni utilizzati nella produzione* ” di altri beni e/o servizi pubblici rientrano nei *consumi intermedi* (ex. n°2, lettera *e* del punto 3.70 del ripetuto all. A), i “*miglioramenti di rilievo, che superano di gran lunga quelli richiesti per conservare in buono stato i beni, (come) ad esempio: (il) rinnovo, (le) ricostruzioni o (gli) ampliamenti*”, vengono esclusi dai *consumi intermedi* per essere inseriti tra gli “*investimenti*” (v. n°3, lettera *a*), punto 3.71 del più volte menzionato allegato A).

Per tal via, la nozione di “*manutenzione straordinaria*”, ex lettere *a*) e *b*) dell’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, sostanzialmente coincide con quella prospettata dalla Procura e finisce per corrispondere ai “*miglioramenti di rilievo che superano di gran lunga quelli richiesti per conservare in buono stato i beni*” (ex n°3, lettera *a*), punto 3.71 del dell’allegato A – SEC 95).

Trattasi, insomma, degli interventi : a) strutturali sugli edifici e/o sulle opere pubbliche, che b) aggiungono un *quid pluris* alla loro consistenza originaria, così c) da aumentarne stabilmente anche la capacità originaria di soddisfare i bisogni pubblici ai quali sono

funzionalizzati, con d) evidenti e significativi riflessi incrementativi del patrimonio, come del resto si evince –sotto quest’ultimo aspetto – anche dalle norme che, a fini contabili, impongono di inserire nel conto del patrimonio anche il valore aggiunto dalle “manutenzioni straordinarie” (v. art. 230, comma 4, TUEL).

Al contrario, costituiscono spese di “*ordinaria manutenzione*” quelle che non danno luogo a significativi interventi strutturali sull’edificio e/o sull’opera pubblica, in quanto volti ad assicurare solo la normale funzionalità del bene, del tutto conforme alla iniziale capacità del bene stesso di soddisfare i bisogni pubblici ai quali è stato destinato.

E’ appena il caso di rilevare che i profili patrimoniali della riferita nozione di “manutenzione straordinaria”, in relazione anche agli imprescindibili interventi strutturali sul bene che connotano la nozione stessa, chiudono coerentemente, ed in conformità all’art.119, comma 6, Cost., la sequela logica nella quale si compendia il concetto di “investimento” di cui alle lettere *a)* e *b)* dell’art. 3, comma 18, della l. n°350/2003 (v. precedenti paragrafi XVIII e XIX).

Simili profili, inoltre danno un più chiaro senso anche alle espressioni usate nel Glossario dei codici SIOPE ed alle espressioni che si rinvencono al punto 115 del Principio Contabile n°3/2002, elaborato dall’Osservatorio sulla Finanza e la Contabilità degli Enti Locali, ex art. 154 TUEL, pure menzionato dalle parti.

In tal senso, la nozione di “manutenzione straordinaria”

rinvenibile nel citato Principio Contabile n°3 –quale intervento che “*accresce la vita utile del bene o che ne incrementa la capacità produttiva o la sicurezza*” – esprime un giudizio relativo di valore, da riferire alla “vita utile” e/o alla “capacità produttiva o di sicurezza” **originaria** del bene, ed implica perciò un *quid pluris* di rilievo rispetto ad essa, realizzabile – secondo l’*id quod plerumque accidit* – mediante un intervento strutturale sul bene, che ne determini un incremento anche patrimoniale.

Ancora più chiaramente la nozione di manutenzione straordinaria offerta dal Glossario dei codici SIOPE, come “manutenzione diretta a ripristinare o aumentare il **valore originario**” del bene, esprime il suddetto giudizio di valore sull’incremento delle capacità originarie di soddisfare i bisogni pubblici al quale il bene è funzionalizzato, ed implica anche essa un consistente intervento strutturale sul bene, che ne elevi anche il valore patrimoniale. E ciò è ancor più evidente se si raffronta la riferita nozione di *manutenzione straordinaria* con quella di *manutenzione ordinaria*, data dal medesimo Glossario, quale manutenzione volta semplicemente a “mantenere in efficienza e buono stato il bene”, ovviamente senza alcun incremento del relativo valore patrimoniale.

XXIII) – Così individuata la nozione di “*investimento*” nelle sue molteplici forme, ex art. 3, comma 18, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della l. n°350/2008, il Collegio passa ora ad esaminare i singoli interventi che sono stati finanziati con le emissioni obbligazionarie di cui alle

censurate deliberazioni, al fine di stabilire se gli stessi possano essere ricondotti o meno alla predetta nozione.

L'esame sarà ovviamente limitato, secondo quanto precisato al precedente paragrafo XVd4), alle sole deliberazioni consiliari n°88 del 20/12/2004 e n°240 del 3/10/2005, in quanto la deliberazione n°111 del 14/7/2003, è stata adottata prima dell'entrata in vigore dell'art. 3 della l. n°350/2003, che ha dato concretizzazione alla nozione di “*investimento*”, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002.

In via del tutto generale, peraltro, il Collegio rileva che le menzionate delibere consiliari n°88/2004 e n°240/2005 hanno dato copertura ad interventi già approvati da delibere giuntali anteriori (tutte menzionate in un apposito elenco allegato alle delibere consiliare stesse), anche se l'intervento, in alcuni casi, è stato realizzato dopo .

Ovviamente, la destinazione delle risorse reperite mediante i B.O.C. agli interventi elencati nelle relative delibere di emissione è avvenuta nel presupposto che detti interventi fossero tutti degli “*investimenti*”, anche se alcuni di essi già allora presentavano i caratteri di una *spesa diversa*, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002 (come si dirà fra poco), mentre altri erano “*nell'ombra*”, essendosi espressi meglio come *spese diverse da quelle di investimento* nel corso dell'esecuzione del relativo intervento.

Con riferimento a quest'ultime, in particolare, è opportuno evidenziare come la realizzazione dell'obiettivo di non destinare entrate da “*indebitamento a spese diverse da quelle di investimento*”,

perseguito dall'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, passi necessariamente dalla programmazione rigorosa, attenta ed avveduta degli intereventi da eseguire, che valga a ridurre – se non proprio ad eliminare – gli spazi di manovra sulla spesa che si possono verificare nella fase di esecuzione degli interventi stessi, in relazione ad una loro pianificazione – progettazione approssimativa, come quella che caratterizza i lavori “in economia” e “a cottimo” (v. pagg. 33 e ss. della memoria depositata in aula dalla Procura), nonché i c.d. “appalti aperti”, ex art. 154 del DPR n°554/1999, di cui si dirà fra poco. Tanto, in linea anche con le disposizioni degli art. 200 e ss. del TUEL e - relativamente ai B.O.C.- dell'art. 1, comm. 1, lettera *b*) del DM n°420/1996, che impongono un'adeguata “programmazione (e progettazione) degli investimenti”.

Nel tratteggiato contesto, è evidente che la lesione della fondamentale regola di stretta correlazione delle entrate da indebitamento alle spese di investimento, di cui all'art. 119, comma 6, Cost., può trovare le sue premesse etiologiche anche in una delibera consiliare di ricorso all'indebitamento che non abbia valutato con tutta la puntualità che la materia impone il livello di programmazione e progettazione dell' intervento da realizzare con le risorse reperite mediante l'indebitamento stesso.

In altri termini, l'illecito di cui all'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, può realizzarsi sia con una deliberazione che apertamente faccia ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle

di investimento e sia – com'è più realistico – con una deliberazione che faccia ricorso all'indebitamento per finanziare un intervento di cui non si conoscano appieno i precisi contorni; in tale ultima ipotesi, il Consiglio comunale viene a perdere il dominio finalistico delle risorse destinate all'intervento stesso, dando così origine a forme di spesa che, alla prova dei fatti, non costituiscono investimenti.

E' peraltro evidente che una simile evenienza può meglio verificarsi proprio nei casi – come in quello all'esame – di emissione obbligazionarie, i cui "introiti –come giustamente rilevato dalla Procura – entrano immediatamente fra le disponibilità liquide dell'ente, in attesa del loro successivo utilizzo, a differenza dei rapporti di finanziamento, ad esempio, con la Cassa Depositi e Prestiti, che eroga le risorse in base alla presentazione dei documenti attestanti lo stato d'avanzamento dei lavori" (cfr. pag. 30 della citazione).

Del resto, a riprova di ciò, nella vicenda all'esame del Collegio, si registra anche uno "storno" dei fondi destinati all'intervento di cui alla delibera giuntale n°319/2004 (presente anch'essa nell'elenco allegato alla delibera consiliare n°88/2004) a favore del diverso intervento di cui alla successiva delibera giuntale n°125/2005, la quale – a sua volta – ha previsto una nuova copertura del primo dei menzionati interventi mediante la nuova emissione B.O.C. 2005 (v. pag. 41-43 della citazione e conformi indicazioni in proposito nella relazione ispettiva IGF del 30/11/2006, pagg. 32-34).

XXIV) – Venendo all'esame dei singoli interventi ai quali si

riferisce la delibera consiliare n°88/2004, il Collegio ritiene di seguire l'ordine che agli interventi stessi ha dato parte attrice , ex pagg. 35-59 della citazione.

XXIVa) – Vengono in rilievo, anzitutto, gli interventi di cui alle delibere giuntali n°252, n°253, n°254 e n°255, adottate tutte il 20/5/2004 ed avente tutte ad oggetto : “*Interventi manutentivi di risanamento conservativo delle strade, marciapiedi, canalizzazioni acque meteoriche, pavimentazioni pregiate, arredo urbano ed opere connesse*”, situate in una vasta area del territorio comunale, suddivisa, ai fini dell'intervento, in “*zona A), B), C), e D)*”, per un valore complessivo pari ad € 2.200.000,00, di cui : € 500.000,00 per l'intervento relativo alla Zona A) ; € 600.000,00, per l'intervento relativo alla Zona B); €600.000,00 per l'intervento relativo alla Zona C) ; €600.000,00 per l'intervento relativo alla Zona D) .

La Procura ha raggruppato gli interventi in questione sotto la medesima lettera *a)* ed ha evidenziato che, “a tenore delle Delibere risulti chiaramente come gli interventi individuati in modo così generico rappresentino attività manutentiva ordinaria, finalizzata soltanto al mantenimento dei beni nella loro ordinaria condizione d'utilizzo e fruibilità” (v, pagg. 35-37 della citazione).

Sul versante opposto, le difese dei convenuti (che hanno versato in atti anche gli elaborati tecnici dei quattro interventi) hanno evidenziato come il “Comune abbia attuato un vasto programma di interventi che ha comportato anche un vero e proprio *risanamento conservativo* che è

stato realizzato mediante opere di rifacimento ex novo dei tracciati stradali” che ha anche comportato “un aumento di valore” ed un “più elevato grado di funzionalità e sicurezza” (v. pagg. 39-42 della memoria dell’avv. Rampini del 19/3/2008). Si è, insomma, trattato – a detta delle difese – di un complesso sistema di “costruzioni, demolizioni, ristrutturazioni, recuperi, manutenzione straordinaria di opere e di impianti, mediante lavori di carattere preventivo e curativo” (v. pagg.21-23 della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci).

Il Collegio, dal canto suo, ritiene che le opere ed i lavori di cui alle menzionate delibere giuntali possano essere sussunti nella nozione di *straordinaria manutenzione*, ex precedente paragrafo XXIIIe).

Tanto, tenuto conto del carattere sostanzialmente unitario delle attività svolte, che in tal senso hanno dato luogo ad un complessivo intervento, idealmente unico, seppur diviso in quattro aree di zona e che ha radicalmente interessato le strade ivi ricomprese, pervenendo non solo alla “sistemazione di alcuni tratti di strade bianche”, ma anche alla “parziale bonifica del sottofondo stradale”, e ad “interventi strutturali sulle opere d’arte presenti sulle strade” (v. documentazione in atti).

In sostanza, può convenirsi con chi sostiene che: “delle vecchie porzioni di strade sono rimaste solo i tracciati, giacché le opere complessivamente eseguite (per) rimozione e ricostruzioni, hanno determinato, non solo la realizzazione di nuove strade, ma altresì la

posa in opere di tutti quegli elementi, prima inesistenti, necessari al fine di garantire la necessaria sicurezza” (v. pag. 40 della memoria dell’avv. Rampini del 19/3/2008).

XXIVb) – A diversa conclusione deve pervenirsi quanto all’ intervento di cui alla delibera giuntale n°250 del 20/5/2004, ex lettera b) , pag. 37 della citazione, avente ad oggetto: *Risanamenti conservativi, adeguamenti e miglioramento della sicurezza della circolazione con sostituzione ed installazione di sistema di ritenuta laterale*”, per un complessivo importo di €250.000,00.

Nella sostanza, l’intervento in questione si risolve nella “installazione o sostituzione di elementi laterali di ritenuta delle strade”, da realizzare in concreto “sulla base di progetti esecutivi eseguiti di volta in volta, in funzione della scelta della tipologia di elementi omologati e comunque conformi alle normative attinenti alla specifica materia” (v. punto 3 della relativa delibera in atti).

Ora, al di là delle pur condivisibili critiche mosse da parte attrice alla formula operativa di specificare meglio l’intervento mediante una “successiva progettazione esecutiva, con un tecnica simile agli appalti aperti” (v. pag. 39-40 della citazione), resta il fatto che la spesa in questione non supera la soglia della “ordinaria manutenzione”, non assicurando alcun intervento strutturale sul bene pubblico (strade), che ne incrementi il valore patrimoniale e ne aumenti significativamente la originaria capacità di soddisfazione dei bisogni.

Né può ritenersi che l'intervento in questione sia anch'esso da ricomprendere nella complessiva forma unitaria di intervento di cui alla precedente paragrafo (come lascerebbero intendere le difese dei convenuti), visto che, al di là della data di adozione (20/5/2004), la delibera giuntale n°250 non presenta alcun collegamento con le delibere giuntali nn. 252, 253, 254 e 255, al di là di installare "elementi laterali di ritenuta" sulle strade .

XXIVc) – Analogamente l'intervento di cui alla delibera giuntale n°319 del 10/6/2004, ex lettera c), pag. 41 della citazione, non integra gli estremi di nessun "investimento", ex art. 3. comma 18, lettere b) della l. n°350/2003.

Trattasi, in realtà, di "*lavori urgenti di installazione di reti di separazione tra curva Ovest e la tribuna A dello Stadio Liberati*", per l'importo di € 75.000,00, che non superano la soglia dell'ordinaria manutenzione, in quanto, lungi dal risolversi in un intervento strutturale di rilievo sullo stadio, danno luogo semplicemente ad un "miglioramento" (v. in tal senso anche pag. 41 della citazione) che assicura la normale fruibilità del bene, nella sua consistenza originaria, accrescendone solo in chiave meramente funzionale i livelli di sicurezza, in linea anch'essa con la normale fruibilità del bene stesso.

Le spese per tale intervento, pur necessario, non possono perciò essere sostenute facendo ricorso a forme di "indebitamento".

Peraltro, come emerso dalla istruttoria della Procura, le risorse destinate all'intervento in discorso sono state "stornate" per finanziare

“lavori urgenti di pavimentazione del ballatoio di accesso alla gradinata di 1° livello della curva EST” del medesimo Stadio, ex delibera giuntale n°125/2005, con l’impegno (assunto in tale ultima delibera) di rifinanziare i lavori di installazione delle reti con l’emissione di nuovi B.O.C. nel bilancio 2005 (v. pagg. 33-34 della relazione ispettiva IGF del 30/11/2006 in atti).

Ora in disparte le critiche che giustamente la Procura ha mosso quanto alla presenza –nella vicenda che ne occupa – di amplissimi spazi di manovra nella utilizzazione delle somme destinate alla realizzazione degli interventi finanziati con i B.O.C., in relazione ad una non propriamente rigorosa programmazione e progettazione degli stessi (v. pagg. 41-43 della citazione), resta il fatto che anche il nuovo intervento al quale sono stati destinati i fondi della delibera giuntale n°319/2004, costituito dalla pavimentazione del ballatoio di accesso alla gradinata di 1° livello della curva EST dello Stadio (ex delibera giuntale n° 125/2005), non rappresenta certo un “investimento”.

In effetti, il rifacimento della pavimentazione di uno stadio, contrariamente a quanto sostenuto in proposito dai difensori dei convenuti (v, in particolare pag. 47 della memoria dell’avv. Rampini), rientra nella ordinaria manutenzione, in quanto volta a ricostituire un bene di “consumo intermedio” nella produzione del servizio pubblico al quale lo stadio stesso attende, senza aumentare le capacità originarie di tale impianto sportivo; giusta le norme di cui al “SEC 95”, alla stregua del quale leggere –come anticipato – i “codici SIOPE”,

specificamente invocati per tale intervento dalle difese dei convenuti (v. pag. 25 della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci).

XXIVd) – Più articolata trattazione merita la delibera giuntale n°289 del 3/6/2004, di approvazione di un “*Appalto aperto di manutenzione straordinaria del patrimonio scolastico e uffici pubblici, esercizio 2004*” per l’importo di €800.000,00 , ex lettera d), pag. 43 della citazione.

La delibera in questione si inserisce in una sorta di prassi, esistente presso il Comune di Terni, volta a “consentire, da alcuni anni, l’ esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria, adeguamento e piccole modifiche del patrimonio comunale, non inseriti singolarmente nel Programma Triennale delle Opere Pubbliche”, per i quali “i Tecnici competenti (redigono) il progetto definitivo dell’Appalto aperto, ..... (le cui) modalità di esecuzione sono descritte nello Schema di contratto e Capitolato Speciale di Appalto che, non essendo conosciute *a priori* le opere da eseguire, costituisce l’unico elaborato progettuale necessario e sufficiente a definire il quadro di riferimento tecnico-normativo per lo svolgimento dei lavori che, di volta in volta, verranno ordinati all’Appaltatore fornendo, in quella sede, i relativi elaborati esecutivi” (v. premesse della delibera n°289/2004).

In realtà, come chiaramente precisa l’art. 154, comma 2, del DPR n°554/1994 (oggi refluato nell’art. 59 del d.l.vo n°163/2006, che si riferisce però agli “*Accordi Quadro*”) i contratti aperti sono

caratterizzati dal fatto che “la prestazione è pattuita con riferimento ad un determinato arco di tempo, per interventi non predeterminati nel numero, ma resi necessari secondo le necessità della stazione appaltante”.

Ora, le caratteristiche di un simile rapporto contrattuale ontologicamente contrastano con il concetto di “investimento”, ex art. 18, lettera *a*) della l. n°350/2003 (seppur nella dimensione minima della “straordinaria manutenzione”, ex precedente paragrafo XXIIIId), che presuppone una esatta predeterminazione – programmata e pianificata – dei lavori da compiere, in relazione anche alla necessità di misurare altrettanto esattamente il fabbisogno finanziario occorrente. E ciò soprattutto allorquando, come nella vicenda che ne occupa, le risorse vengono reperite facendo ricorso all’indebitamento, con il conseguente, accessorio dovere aggiuntivo di non destinare le risorse stesse a “spese diverse da quelle di investimento”, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002.

In realtà, alcuni dei difensori dei convenuti parlando degli “appalti aperti” che in concreto rilevano nella vicenda che ne occupa, hanno posto l’accento sul modo in cui le somme destinate agli stessi “*sono state impiegate*” (v. pag. 29 e pagg. 43-45 della memoria dell’Avv. Rampini), sottolineando che le opere in concreto eseguite “sono destinate a determinare la realizzazione di immobili aventi caratteristiche strutturali di finiture e di inserimento ambientale affatto diverse da quelle pregresse, .... suscettibili di realizzare una

trasformazione significativa del patrimonio” (v. ancora memoria dell’avv. Rampini, pag. 45).

Ora, però, la mancata predeterminazione degli interventi da svolgere nei “contratti aperti”, e di conseguenza l’assenza di un chiaro vincolo finalistico tra gli stessi, quanto all’obiettivo da perseguire e realizzare, segna senz’altro il discrimine tra gli “appalti” in discorso e la “*ristrutturazione*”, ex art. 3, comma 18, lettera *a*) della l. n°350/2003, alla quale sembrerebbe riferirsi l’anzidetta difesa.

La *ristrutturazione*, infatti, implica anch’essa una pluralità di lavori, come evidenziato nel precedente paragrafo XXI), ma i lavori stessi sono specificamente rivolti alla formazione di “un organismo in tutto o in parte diverso” dal precedente, secondo un ben delineato sistema progettuale.

Nel caso degli “appalti aperti”, invece, manca un progetto, “*non essendo conosciute a priori le opere da eseguire*” (v. premessa della delibera n°289/2004 in riferimento), e ciò impone di considerare gli interventi in cui esso si articola “ciascuno in maniera autonoma”, così che nessuno di essi può essere “contestualizzato” in un intervento più ampio (v. pag. 32 della memoria d’udienza depositata in aula dal P.M.).

D’altronde, dall’istruttoria della Procura è anche emerso che una parte degli interventi dell’ “appalto aperto” di cui alla menzionata delibera giuntale n°289/2004 si sono risolte in spese che non hanno nulla a che vedere con gli “investimenti”: spese “minute” per interventi

occasionalmente di fabbri, vetrai, falegnami, ecc., nonché spese per “consulenze, incarichi professionali e, addirittura, (per) la traduzione di un testo per i campionati di canottaggio, effettuata dal British Institute” (v. pag. 37 della relazione ispettiva IGF del 30/11/2006).

Alcuni dei difensori hanno criticato la Procura che, nel censurare simili spese, sarebbe incorsa –a detta loro– in “un evidente strabismo, sovrapponendo incongruamente l’attività programmatica e deliberativa del Consiglio con le cadenze di utilizzo delle risorse economiche, da parte di altri soggetti” (v. pag. 27 della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci).

Per tal via, però si ribalta la linea difensiva di cui si è parlato finora, volta a sottolineare l’esigenza di pervenire all’accertamento di come “siano state impiegate le somme destinate all’appalto aperto” (v. pag. 30 della memoria dell’avv. Rampini del 19/3/2008), e si ricade nuovamente nella intrinseca inidoneità, già in astratto, dell’ “appalto aperto” (ex art. 154 del DPR n°554/1999) di costituire un modulo operativo concreto di realizzazione degli “investimenti”, immediatamente evidenziata dal Collegio, in relazione alla mancanza di un’adeguata conoscenza – in un simile “appalto” – delle opere da eseguire.

Insomma, il Consiglio comunale, nel destinare agli “appalti aperti” somme da indebitamento, perde il dominio finalistico della spesa, o meglio –a dirlo con la Procura – “delibera al buio”, non sapendo come saranno spese in concreto le somme destinate ad un siffatto “appalto”

(v. pag. 32 della memoria d'udienza).

Una simile conclusione, ovviamente, non significa che l'Ente non possa utilizzare “contratti aperti”, magari per realizzare una maggiore economicità e funzionalità nelle prestazioni d'acquire, ma solo che simili contratti non possono trovare copertura con risorse da indebitamento, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002.

XXIVe) – Passando all'intervento di cui alla delibera giuntale n°145/2004, ex lettera e), pag. 46 della citazione, relativo all'*Acquisto di materiale di arredo e strumentazione per ammodernamento e completamento degli Uffici della Polizia Municipale*, per €50.400,00, il Collegio ritiene che l'intervento stesso possa essere sussunto nella nozione di “investimento”, di cui all'art. 3, comma 18, lettera c), della l. n°350/2003; giusta le considerazioni espresse in proposito dai difensori dei convenuti.

Tanto, considerando anche il carattere unitario e complessivo dell'acquisto (v. in tal senso, pag. 49 della memoria dell'avv. Rampini), in rapporto al quale restano assorbiti in esso anche beni che singolarmente presi certamente si configurano come di “facile consumo” (v. pag. 46 della citazione e conformi richiami a pagg. 34-35 della nota d'udienza della Procura).

XXIVf) – Quanto all'intervento di cui alla delibera giuntale n°217/2004, ex lettera f), pag. 47 della citazione, deve dirsi che sostanzialmente con tale delibera è stato ratificato il *Provvedimento*

*adottato in stato di somma urgenza (il 5/12/2004), consistente in interventi non programmabili in materia di sicurezza per adeguamento funzionale della Strada del Gioglio e strada di Pietrara in seguito alle ultime intense precipitazioni piovose”, per l’importo di €61.000,00.*

La Procura censura tale spesa assumendo che “il finanziamento dei lavori di somma urgenza tramite B.O.C. non (è) conforme alla disciplina relativa all’emissione obbligazionaria, dato che in questa ipotesi non si può parlare per definizione di investimento, poiché si tratta di interventi rapidi, eseguiti in via straordinaria, derogando alle normali procedure amministrativo-contabili e finalizzati al ripristino delle normali condizioni di funzionamento di un bene o di un servizio” (v. ag. 48 della citazione).

Sul versante opposto, le difese dei convenuti evidenziano il carattere necessitato degli interventi di somma urgenza, che costituiscono –si è precisato– dei veri e propri “atti dovuti”, ai quali si collega una spesa straordinaria, “non ripetibile” e che perciò non può essere considerata di parte corrente (v. pagg. 50 e ss. della memoria dell’avv. Rampini), e si critica la linea della Procura, che mira a “valutare la portata dell’investimento (in base) al parametro temporale dell’intervento e della procedura seguita”, mentre “la ricostruzione di un bene pubblico certamente non si trasforma in manutenzione ordinaria solo perché seguita in tempi rapidi ed in via di urgenza” (v. pagg. 28-29 della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci).

Il Collegio, dal canto suo, pur non contestando la natura “necessitata” degli interventi in parola, esclude –insieme con la Procura – che l’indebitamento, sul piano della regolarità formale del rispetto della procedura di spesa, possa – di norma – legittimamente dare copertura agli oneri relativi a tali interventi, in relazione alle disposizioni che impongono una rapida “regolarizzazione dell’ordinazione fatta a terzi” (v. art. 191, comma 3, TUEL, richiamato da ultimo da parte attrice alle pagg. 28-31 della memoria di udienza). Ciò non di meno, per quanto più propriamente attiene alla sanzione di cui all’art. 30, comma 15, della l. n°289/2004, il Collegio condivide l’orientamento delle difese dei convenuti, per le quali bisogna dare rilievo esclusivamente all’ intrinseca consistenza dell’intervento realizzato e verificare se la relativa spesa costituisca o meno un “investimento”: ricorrendo tale ipotesi, è da escludere la condanna alla cennata sanzione, ferma tuttavia restando l’eventuale azione risarcitoria per possibili danni eziologicamente riconducibili alla (probabile) irregolare procedura di spesa seguita nella realizzare l’intervento di “somma urgenza” .

Ora, con specifico riferimento all’intervento di cui alla delibera n°217/2004, è da rilevare come lo stesso si sia sostanzialmente risolto nel “ristabilire le (normali) condizioni funzionali di efficienza e funzionalità” delle strade Gioglio e Pietrara (v. “verbale dello stato d’urgenza” del 5/12/2004 in atti), senza dar luogo ad un qualche intervento strutturale di rilievo, che abbia sensibilmente e stabilmente

incrementato la funzionalità originaria delle strade stesse.

Di qui l'impossibilità di ricondurre l'intervento in discorso alla nozione di "investimento"

XXIVg) – A diversa conclusione deve pervenirsi quanto all'intervento di cui alla delibera giuntale n°237/2004, ex lettera g), pag. 49 della citazione, attinente ai lavori di *"Somma urgenza per la sistemazione della strada di S. Onofrio, volti ad evitare il ripetersi dei danni ad alcune abitazioni poste a valle"*, per €98.243,62.

La Procura richiama, in proposito, le considerazioni espresse per la precedente deliberazione giuntale n°217/2004, per sostenere che anche in questo caso si è in presenza di "interventi urgenti di manutenzione ordinaria" (v. pag. 49 –50 della citazione).

Dalla documentazione allegata dalle difese dei convenuti, e segnatamente dal "Verbale di Somma Urgenza", redatto il 27/10/2004, risulta invece chiaramente che l'intervento in questione è consistito nel creare la *"fognatura di smaltimento acque meteoriche, in corrispondenza del <<bottino dell'acqua>>"*, nonché una *"ulteriore fognatura di raccolta e smaltimento di acque bianche"*, con ulteriori opere conseguenti, quali la *"nuova pavimentazione della strada, otto attraversamenti stradali"* ecc.

Trattasi, con ogni evidenza, della "costruzione" ex novo di un'opera pubblica, seppur di modeste dimensioni e, come tale, rapportabile all'art. 30, comma 18, lettera b) della l. n°350/2003.

XXIVh) – Analogamente va considerata "spesa di investimento",

quella sostenuta per l'intervento di *“Adeguamento alle norme di prevenzioni incendi, abbattimento barriere architettoniche e riparazione danni sisma della Scuola Elementare Campitello”*, di cui alla deliberazione giunta n°219/2004, per €350.000,00.

La Procura esclude che l'intervento in discorso sia un “investimento”, in quanto –ha precisato – “la maggior parte dei lavori finanziati rappresentano l'adempimento di obblighi legislativi posti a tutela di pubblici interessi, quali quelli della pubblica incolumità e del perseguimento della pari opportunità in favore di soggetti diversamente abili” (v. pag. 50 della citazione). E ciò ben diversamente dalle valutazioni di cui alla relazione ispettiva IGF del 30/11/2006, che riconoscono alle opere in parola di aver sensibilmente “migliorato la capacità (originaria) del bene pubblico” (v. pag. 50 della cennata relazione).

Il Collegio, dal canto suo , ritiene che, ai fini della verifica di una spesa come “investimento” o meno, non rilevi il motivo che ha occasionato la spesa stessa, quanto piuttosto la consistenza delle opere con essa realizzata.

Da questo punto di vista, è innegabile che l'intervento al quale si riferisce la delibera giunta n°219/2004 ha comportato un sensibile e stabile incremento delle capacità originarie della Scuola Campitello di soddisfare i bisogni degli studenti, sia per le migliori condizioni di fruibilità dei servizi scolastici offerti ai diversamente abili e sia per il più elevato livello di sicurezza realizzato contro possibili incendi.

Trattasi, oltretutto, di interventi che hanno comportato modifiche strutturali all'edificio, non assorbite –come consumi intermedi – nella produzione del servizio pubblico, e che perciò hanno elevato il valore patrimoniale del bene, quale “manutenzione straordinaria” dell'edificio stesso, ex art. 3, comma 18, lettera a), della l. n°350/2003.

XXIVi) – Anche l'intervento di cui alla delibera giuntale n°93/2004, concernente “*Lavori di ripristino ed eliminazione pericolo per circolazione stradale nel tratto dl muro in via Ippocrate-Strada di Valenzana*”, per €42.034,73, ex lettera i), pag. 51-52 della citazione, rientrano nella nozione di “investimento”.

I lavori in questione, nella sostanza, sono consistiti in un “ampliamento della sede stradale” che ha aumentato stabilmente, mediante interventi strutturali (demolizione del muro preesistente e ricostruzione di un nuovo muro in posizione arretrata), il valore patrimoniale del bene e le capacità originarie del bene stesso di soddisfare i bisogni pubblici.

XXIVj) A diversa conclusione deve pervenirsi quanto all'intervento di cui alla delibera giuntale n°164/2004, trattandosi di lavori di semplice “*Adeguamento conservativo delle infrastrutture stradali, gravemente compromesse in seguito ai nubifragi del mese di settembre 2004*”, per €25.000,00, ex lettera j), pag. 53 della citazione.

Le difese dei convenuti hanno ritenuto di poter ricondurre anche l'intervento in questione nella nozione di “investimento”, in quanto “intervento unico, non ripetibile e quindi di carattere straordinario”,

quasi a voler valorizzare la vecchia distinzione delle spese in “ordinarie” e “straordinarie”, ex art. 3 della l. n°62/1964 (v. pag. 53 della memoria dell’avv. Rampini del 19/3/2008).

In realtà, la circostanza che l’intervento in parola si limiti a conservare il bene nel suo normale uso, ripristinandone la funzionalità originaria, compromessa da eventi temporaleschi, impone –con ogni evidenza– di ricondurre l’intervento stesso all’ “ordinaria manutenzione” e dunque nella spesa “corrente”, secondo le comuni regole contabili, da sempre seguite nella Pubblica Amministrazione.

XXIVk1) – Rientra, invece, nella nozione di “investimento” l’intervento di cui alla delibera giuntale n°240/2004, relativo a “*Lavori integrativi di ristrutturazione e adeguamento della porzione del piano terra dell’immobile com.le sito in via del Mandorlo, ex Villa Nicolanti, destinato a nuova sede della 4<sup>a</sup> Circoscrizione*”, per €30.613,97, ex lettera KI), pag.54 della citazione.

Parte attrice dedica poche annotazioni a questo intervento, a differenza della relazione ispettiva IGF del 30/11/2006, che tuttavia si sofferma principalmente sui profili della regolarità formale della procedura di spesa seguita (v. pagg. 54-57 di detta relazione ispettiva).

Simili rilievi, però, non rivestono –come detto – grande importanza ai fini che ne occupa, rispetto ai quali, invece, assume maggior interesse la considerazione che i lavori in questione non costituiscono degli interventi autonomi, ma si inseriscono nel quadro dell’intervento di “ristrutturazione ed adeguamento della porzione di piano terra della

ex Villa Nicolanti, destinato a nuova sede della IV<sup>^</sup> Circoscrizione”, di cui alla delibera giuntale n°6000/2002.

Ciò stante, è evidente che tali lavori partecipano della stessa natura della predetta ristrutturazione, così da rientrare in essa e, quindi, nelle previsioni dell’art. 3, comma 18, lettera a) della l. n°350/2003.

XXIVk2) – Quanto ai lavori di cui alla deliberazione giuntale n°71/2004, concernente “*Interventi imprevedibili ed urgenti necessari alla eliminazione di pericoli incombenti sulla ex S.S. 79 Ternana*”, ex lettera K2), pag. 54, per € 14.857,92, risulta del tutto evidente che si tratta di ordinaria manutenzione.

In realtà, dal “Verbale dello stato d’urgenza” del 25/8/2004 in atti, emerge che i lavori in questione sono consistiti nella “fresatura del conglomerato bituminoso esistente ..... e successiva stesura di (un nuovo) conglomerato bituminoso”. Trattasi, di una normalissima attività conservativa della originaria capacità della strada di soddisfare i bisogni ai quali la stessa è destinata, realizzata con un intervento che non incrementa il patrimonio dell’ente, in quanto si consuma con la fruizione della strada da parte dell’utenza.

XXIVk3) – Analogamente va considerata ordinaria manutenzione l’intervento di cui alla deliberazione giuntale n°70/2004, avente ad oggetto lavori di “*Miglioramento conservativo della strada di accesso al cimitero Civico di Porzano*”, per €15.993,60, ex lettera K3), pag. 55 della citazione.

In realtà, i miglioramenti arrecati dall’intervento, mediante la

realizzazione di un “muretto in pietra che consente il sostegno della controcurva” (v. “verbale stato di urgenza” del 2/9/2004 in atti), ai quali hanno fatto riferimento le difese dei convenuti (v. pagg. 54-55 della memoria dell’avv. Rampini), presentano caratteri di tale marginalità, rispetto alla preminente conservazione della funzionalità originaria della strada, da non andare oltre la soglia, appunto, dell’ordinaria manutenzione.

XXIVk4) – Del pari rientrano nell’ordinaria manutenzione i lavori di riasfaltatura del tratto stradale “Romita” interessato dal deposito di polveri provenienti dal vicino insediamento siderurgico della ThyssenKrupp, indicati nella deliberazione giuntale n°26/2004 come: *”Interventi di ingerenza straordinaria, necessari al ripristino degli impedimenti alla circolazione su strada della Romita a causa del deposito delle polveri dall’insediamento siderurgico limitrofo alla località di Pisciano”*, ex lettera K4), pagg. 55-57 della citazione, per € 81.2000,00.

Le difese dei convenuti hanno sostenuto trattarsi di un’opera di sostanziale rifacimento della sede stradale” (v. pag. 55 della memoria dell’avv. Rampini del 19/3/2008).

Nel “Verbale dello Stato di Urgenza” del 30/7/2004 (in atti), viceversa, si legge che i lavori da eseguire consistono nella *”asportazione dei depositi e successivo rifacimento del manto bituminoso”*, con la precisazione che il *“problema potrebbe verificarsi nuovamente se non vengono limitate le emissioni delle polveri”*.

Trattasi, con ogni evidenza di un intervento di ordinaria manutenzione, volto a conservare la funzionalità originaria del bene, utilizzando prodotti di consumo intermedio nella soddisfazione dei bisogni pubblici ai quali il bene stesso attende.

XXIVl) – Venendo, infine, all’ultimo degli interventi di cui alla delibera consiliare n°88/2004, ossia all’intervento oggetto della deliberazione giunta n°13/2004, ex lettera l) , pag. 57-58 della citazione, deve dirsi che, in realtà, esso consiste semplicemente nella *“regolarizzazione amministrativa di provvedimenti di somma urgenza attivati nel bilancio 2003 e 2004 in seguito ad imprevedibilità di fatti e circostanze che hanno reso necessaria l’esecuzione di lavori di cui all’art. 88, comma 1, del DPR n°554/1999 con il sistema dei lavori in economia”*, per €276.260,00.

In sostanza, con i B.O.C. di cui alla menzionata deliberazione consiliare n°88 del 20 dicembre 2004, si è data copertura finanziaria ai seguenti lavori di somma urgenza:

- a) interventi imprevedibili ed urgenti necessari al ripristino della canalizzazione di acque meteoriche, ex “Verbale Stato di Urgenza” del 10/12/2003, per €49.060,00;
- b) interventi di somma urgenza finalizzati ad eliminare pericoli per la pubblica e privata incolumità a seguito di nevicata eccezionale verificatasi il 29/1/2004, “compreso lo spazzamento della neve”, ex “Verbale di Somma Urgenza” del 3/2/2004, per €67.200,00;
- c) interventi imprevedibili ed urgenti necessari al “ripristino in

sicurezza del cavalcaferrovia di via Piemonte”, ex “Verbale dello Stato di Urgenza” del 12/2/2004, per €160.000,00.

Ora, in disparte le considerazioni critiche della Procura sulla possibilità di dare copertura a lavori di “somma urgenza” di fine 2003 – inizio 2004 con emissioni obbligazionarie del dicembre 2004, resta comunque il fatto che gli interventi in questione integrano gli estremi dell’ordinaria manutenzione. Ciò che è palese, in base alle comuni regole contabili da sempre seguite nella P. A., con riferimento agli interventi per eliminare i disagi della pioggia e/o della nevicata, ma che è da ripetere anche per i lavori di “ripristino della sicurezza del cavalcaferrovia”, in base alla nozione di “investimento”, di cui alla presente sentenza.

I lavori in questione, infatti, si sono concretizzati in una semplice “asportazione delle parti dissestate”, alla quale è seguito “il ripristino (delle originarie) condizioni di efficienza e funzionalità” (v. relativo verbale dello stato di urgenza del 12/2/2004).

XXV) – Alla stregua delle considerazioni che precedono, dunque, il Collegio ritiene che, relativamente alla deliberazione consiliare n°88/2004, non possono essere considerate “spese di investimento”, ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 30, comma 15, della l. n°289/2004, quelle di cui alle deliberazioni giuntali: 1) n°250/2004, 2) n°319/2004, 3) n°289/2004, 4) n°217/2004, 5) n°164/2004, 6) n°71/2004, 7) n°70/2004, 8) n°26/2004 e 9) n°13/2004.

XXVI) – Passando, ora, all’esame dei singoli interventi ai quali si

riferisce la deliberazione consiliare n°240/2005, censurati dalla Procura, il Collegio ritiene che nessuno di essi rientri nella nozione di “investimento”, ex art. 3, comma 18, lettere a), b) e c) della l. n°350/2003.

XXVIa) – Venendo anzitutto all’intervento di cui alla deliberazione giuntale n°214/2005, relativa alla “*manutenzione straordinaria ed al risanamento conservativo di marciapiedi e sedi stradali dissestati dagli apparati radicali delle piante*”, per €100.000,00, ex lettera a), pag. 60 della citazione, deve dirsi che dalla documentazione in atti (v. la cennata deliberazione giuntale e relative Determinazioni Dirigenziale di affidamento dei lavori) risulta che l’intervento in questione è consistito nella “demolizione dei cigli e marciapiedi”, per la “rimozione delle ceppaia degli alberi”, con conseguente reimpianto di nuovi alberi e rifacimento dei marciapiedi e dell’asfalto”.

Si è trattato, con ogni evidenza, di una serie di spese di “ordinaria manutenzione” (come giustamente osservato dalla Procura), tese al ripristino del normale uso del bene, che non ha creato alcun “valore aggiunto” alla consistenza originaria del bene stesso, contrariamente a quanto affermato dalle difese dei convenuti (v. pag. 32 della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci).

In realtà, le predette difese non contestano l’intrinseca consistenza dell’intervento, ma si limitano solo ad una diversa qualificazione gius-contabile dello stesso, rispetto a quella della

Procura, attenendosi a parametri alquanto diversi da quelli comunitari, ai quali –come detto– occorre fare riferimento (v. pag. 60 della memoria dell'avv. Rampini del 19/3/2008).

XXVIb) – Analogamente non costituiscono spese di investimento quelle di cui alla deliberazione giuntale n°213/2005, relativa ad *“Interventi in economia non prevedibili in materia di sicurezza, finalizzati alla manutenzione straordinaria ed adeguamento delle infrastrutture e degli arredi dei parchi e giardini”*, ex lettera b), pag. 62 della citazione, per € 240.000,00. Dalla documentazione attinente ai lavori che sono stati realizzati, invero, emerge chiaramente che gli stessi costituiscono forme manutentive destinate ad assicurare l'ordinaria fruibilità dei parchi pubblici, conforme alla loro destinazione originaria.

D'altronde, dalla cennata documentazione (e segnatamente dalle varie determinazioni dirigenziali di affidamento “in economia” dei lavori in discorso), risulta anche trattarsi di una serie di interventi autonomi, “polverizzati”, con una spesa reale, alla data della citazione, di soli “31.073,15” (v. pag. 63 della citazione stessa).

XXVIc) – Non costituiscono investimenti neanche gli interventi di cui alle deliberazioni giuntali n°200/2005, n°253/2005, n°262/2003, n°263/2005e n°259/2005, ex lettere c1), c2), c3), c4) e c5), pagg. 63-66 della citazione, concernenti , rispettivamente:

c1) *“lavori in economia ....(per) interventi relativi alla sicurezza stradale nella zona B e C”* .

Tali lavori si risolvono : nella (1) “manutenzione o riparazione di opere od impianti, quando l’esigenza è rapportata ad eventi imprevedibili”, nonché nella (2) “manutenzione di opere ed impianti in genere” ed in (3) “interventi non programmabili in materia di sicurezza” (v. le premesse della deliberazione n°200/2005);

c2) *“interventi strategici in materia di sicurezza, igiene e sanità pubblica , attinenti alla attività di gestione del patrimonio stradale e pertinenze- Zona Est”*.

Tali interventi, anche qui, si risolvono , come per quelli della delibera precedente: nella (1) “manutenzione o riparazione di opere od impianti, quando l’esigenza è rapportata ad eventi imprevedibili”, nonché nella (2) “manutenzione di opere ed impianti in genere” ed in (3) “interventi non programmabili in materia di sicurezza” (v. le premesse della deliberazione n°253/2005);

c3) *“lavori in economia .... che interessano pertinenze stradali, complementi ed arredo”*, concernenti anch’essi : (1) la “manutenzione o riparazione di opere od impianti, quando l’esigenza è rapportata ad eventi imprevedibili”, nonché (2) la “manutenzione di opere ed impianti in genere” e (3) gli “interventi non programmabili in materia di sicurezza” (v. le premesse della deliberazione n°262/2003);

c4) *“lavori di risanamento conservativo della pavimentazione stradale e pertinenze”*, consistenti anch’essi, come tutti quelli di cui alle precedenti tre deliberazioni giuntali: nella (1) “manutenzione o riparazione di opere od impianti, quando l’esigenza è rapportata ad

eventi imprevedibili”, nonché nella (2) “manutenzione di opere ed impianti in genere” e (3) in “interventi non programmabili in materia di sicurezza”;

c5) “*lavori in economia sul Patrimonio Immobiliare di competenza Circostrizionale ..... (con) revoca della delib.giuntale n°251/2004*”, consistenti, in pratica, in una serie di interventi di manutenzione di vario genere, tesi alla “messa in sicurezza degli immobili .... per rimuovere situazioni di pericolo per la pubblica e privata incolumità e riconferire la normale funzione della struttura” (v. premesse della deliberazione n°259/2005); giusta le osservazioni di parte attrice in proposito (v. pag. 65 della citazione).

XXVIId) – Quanto alla deliberazione n°186/2005, concernente un “*Intervento di Restauro delle cinta muraria di Collescipoli- tratto Sud-Est*”, €100.000,00, ex lettera d), pag. 66 della citazione, deve dirsi che al di là del *nomen* (“restauro”), che potrebbe anche accostare l’intervento in questione al “recupero”, di cui alla lettera b) del comma 18 della l. n°350/2003, la documentazione dimostra trattarsi di una forma di ordinaria manutenzione.

Come rilevato dalla stessa difesa dei convenuti, argomentando dalla “relazione tecnica allegata alla delibera in questione”, i lavori relativi a tale intervento sono consistiti nella “asportazione delle vegetazioni infestanti e (nell’asportazione) degli elementi estranei, presenti negli interstizi degli elementi murari, trattamento erbicida, scarnitura, spazzolatura e pulizia generale degli elementi murari”, ecc.

(v. pag. 34 della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci)

Trattasi, con ogni evidenza, di lavori ben diversi dalla “serie organica di operazioni specialistiche ed amministrative specificamente indirizzate a ridare all’opera pubblica le caratteristiche di funzionalità ed efficienza perse”, nel quale si sostanzia la nozione di “recupero”, ex comma 18 dell’art. 3 della l. n°350/2003 (v. precedente paragrafo XXII).

L’intervento in discorso, in realtà, non superano la soglia della ordinaria manutenzione e, come correttamente osservato dalla Procura, si inserisce nel quadro generale della convenzione stipulata tra il Comune di Terni e la Scuola Edile della Provincia di Terni per “*l’esecuzione di opere di manutenzione ordinaria, finalizzata al restauro dei complessi immobiliari di proprietà del comune*”. Trattasi, oltretutto di convenzione che è pure menzionata nelle premesse della deliberazione giuntale n°186/2005.

XXVIe) – Del pari, costituiscono forme di ordinaria manutenzione gli interventi di cui alle varie deliberazioni giuntali raggruppate dalla Procura sotto alla lettera *e*), pagg. 66-70 della citazione, che è bene esaminare separatamente.

XXVIe1-2) – Venendo anzitutto alle deliberazioni giuntali n°280 e n°281/2005, deve dirsi che le stesse attengono a “*lavori di pavimentazione dei ballatoi di accesso –rispettivamente – alla gradinata del 1° livello della curva Nord*” (€ 80.000, 00) ed “*alle*

*gradinate del 2° livello dello stadio” (€110.000,00).*

Per essi valgono le stesse considerazioni già espresse nel precedente paragrafo XXVc), relative agli analoghi lavori di *“pavimentazione del ballatoio di accesso alla gradinata del 1° livello della curva EST”*, alle quali –per evidenti ragioni di economia – si rinvia.

XXVIe3-4) – Quanto alle deliberazioni giuntali n°304/2005 e n°330/ 2005, invece, deve dirsi che esse sostanzialmente danno copertura finanziaria a *“provvedimenti di somma urgenza in dipendenza degli avversi eventi metereologici di dicembre 2004 e gennaio 2005”*, per €110.000,00 (prima deliberazione) e *“del mese di febbraio –marzo”*, per €120.000,00 (seconda deliberazione).

I lavori sono consistiti nella *“effettuazione di tutti gli interventi necessari per ristabilire le condizioni funzionali di efficienza e funzionalità delle strutture stradali compromesse ed eliminazione dei fattori di rischio idrogeologico”* (prima deliberazione), ex *“Verbale dello Stato di Urgenza”* del 3/1/2005 (allegato alla deliberazione stessa), ed in interventi di identico tenore, volti al *“ripristino delle normali condizioni di efficienza e fluidità delle strade in dipendenza degli avversi eventi climatici”* (seconda deliberazione), ex *“Verbale dello Stato di Urgenza”* del 7/3/2005 (allegato alla deliberazione stessa).

Trattasi , anche qui con ogni evidenza, di una spesa di ordinaria manutenzione, destinata a mantenere il bene nella sua normale

funzionalità originaria, come chiarito nei precedenti paragrafi XXVf) e XXVI), lettera b).

XXVIe5) – Analogamente, la deliberazione giuntale n°325/2005 dà copertura ad un “provvedimento di somma urgenza per lavori necessari al ripristino della funzionalità del parcheggio pubblico di via Vittorio Lafieri” (€100.000,00).

Trattasi, anche qui, di lavori di “ordinaria manutenzione”, proprio perché si limitano a “ristabilire le condizioni funzionali di (normale) efficienza” del bene (v. Verbale di Somma urgenza, redatto l’1/6/2005).

XXVIe6) – Quanto alla deliberazione giuntale n°302/2005, invece, deve dirsi che essa dà copertura ad una “eccedenza della spesa relativa agli interventi di somma urgenza per adeguamento funzionale della strada del Goglio e di Pietrara” (€ 25.000,00) di cui alla precedente deliberazione giuntale n°217/2004; essa, in sostanza, rappresenta una “coda di spesa” rispetto a tale ultima delibera.

Per la delibera in questione, perciò, valgono le stesse considerazioni negative già esposte per la deliberazione n°217/2004 al precedente paragrafo XXVf), al quale si rinvia .

XXVIe7) – Quanto alla deliberazione giuntale n°309/2005, deve dirsi che con la stessa è stata data copertura ad un intervento di urgenza per la “*eliminazione di pericolo al collettore di scarico acque nere in via Guglielmi*”, per €19.000,00.

I lavori, come risulta nel “Verbale dello stato d’Urgenza”,

redatto dal tecnico comunale il 18/1/2005, sono consistiti “nella rimozione dei materiali di ostruzione, nella sistemazione della tubazione di sfioro del pozzetto e nella protezione dello stesso da infiltrazioni d’acqua”.

Trattasi, al di là delle affermazioni -ovviamente “di parte”- dei difensori dei convenuti, volte a qualificare anche tale modestissimo intervento come “investimento”, di un caso del tutto evidente di manutenzione ordinaria, secondo le regole contabili da sempre seguite nella P.A. .

XXVI f) – Passando, infine, alle ultime due deliberazioni giuntali n°347/2005 e n°345/2005, raggruppate dalla Procura sotto la stessa lettera f), pagg.70-71 della citazione, si rileva che esse attengono a due “*appalti aperti*”, relativi –rispettivamente– ai “*lavori di manutenzione degli immobili sede di attività istituzionali, esercizio 2005*” (€323.460,00) ed ai “*lavori di manutenzione degli immobili per l’infanzia, le attività culturali, ricreative e sportive, esercizio 2005*”(€ 238.270,00).

Come giustamente osservato da parte attrice, gli “appalti” in questione sono deliberati con una certa sistematicità nell’ambito del Comune di Terni, ed assumono le caratteristiche, anche per la loro regolarità, proprie della “manutenzione ordinaria” (v. pag. 71 della citazione).

Valgono per essi le stesse considerazioni già espresse per l’ “appalto aperto” di cui alla deliberazione giuntale n°289/2004, ex

precedente paragrafo XXVd), alle quali per brevità si rinvia.

XXVII) Alla stregua delle considerazioni che precedono, dunque, il Collegio ritiene che, relativamente alla deliberazione consiliare n°240/2005, tutte le deliberazioni giuntale considerate dalla Procura non diano luogo a “spese di investimento”.

Trattasi, è bene elencarle, delle seguenti deliberazioni di giunta: 1) n°214/2005, 2) n°213/2005, 3) n°200/2005, 4) n°253/2005, 5) n°262/2005, 6) 263/2005, 7) 259/2005, 8) n°186/2005, 9) n°280/2005, 10) n°281/2005, 11) n°304/2005, 12) n°330/2005, 13) n°325/2005, n°14) n°302/2005, n°15) 309/2005, n°16) n°347/2005 e 17) n°345/2005.

XXVIII)– Passando, ora, all’applicazione delle sanzioni di cui all’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, il Collegio ritiene che, nel caso, vadano applicate entrambe le due sanzioni previste da tale articolo, e cioè : sia la sanzione oggettiva, relativa alla nullità degli “atti e contratti” di indebitamento, sia quella soggettiva, relativa alla condanna ad una “pena pecuniaria” di coloro che “hanno assunto la deliberazione” che ha dato luogo all’indebitamento stesso.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, trattasi, invero, di “sanzioni strettamente correlate l’una all’altra, tanto che la sanzione pecuniaria sembra configurarsi quale conseguenza ulteriore rispetto alla nullità degli atti” (v. Sez. Giur. Reg. Lazio sent. n°3001/2005).

XXIX) – Peraltro, la sanzione sugli atti, prescinde – per la sua intrinseca natura oggettiva – da ogni indagine sullo stato soggettivo di

chi ha posto in essere gli atti stessi, ed “opera di diritto”, così che potrebbe apparire finanche superflua una pronuncia di questa Corte in proposito.

Senonché, le sentenze di questa Corte (che ovviamente hanno natura meramente *dichiarativa*), sono comunque necessarie, in quanto volte a fissare chiaramente l’ambito oggettivo della nullità, o –se si preferisce – ad individuare esattamente gli atti colpiti da nullità. E ciò ha un valore del tutto particolare proprio nei casi –come in quello all’esame – in cui uno stesso “indebitamento” ha dato copertura a più spese, di cui alcune soltanto costituiscono “spese diverse da quelle di investimento”, così che solo per esse opera la nullità dei relativi atti.

La “nullità” di cui all’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, ritiene il Collegio, non può essere concepita sempre e comunque come “nullità totale”, ben potendo consistere anche in una “nullità parziale”; limitata, cioè, alle sole spese non di investimento sostenute con un indebitamento che ha dato copertura anche a spese di investimento. Tanto, in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 30, comma 15, della l. n°289/2003, che tenga conto dei principi di “adeguatezza” e “congruità” della sanzione, per i quali deve sempre sussistere un ragionevole rapporto di “proporzionalità” tra la sanzione stessa ed il “bene-valore presidiato dalla norma” (ex Corte Cost. n°16/1991, n°84/1997, n°247/1997 e n°68/1998).

In questa ottica perciò, nel caso, il Collegio ritiene di dover pervenire ad una declaratoria di nullità parziale della deliberazione

consiliare n°88/2004 (e conseguenti atti negoziali), limitata alle seguenti deliberazioni giuntali : 1) n°250/2004, 2) n°319/2004, 3) n°289/2004, 4) n°217/2004, 5) n°164/2004, 6) n°71/2004, 7) n°70/2004, 8) n°26/2004 e 9) n°13/2004 e n°240/2005 (ex precedente paragrafo XXVI);

Analogamente, per la deliberazione consiliare n°240/2005 (e conseguenti atti negoziali) il Collegio ritiene di dover dichiarare la nullità parziale della stessa, limitata alle seguenti deliberazioni giuntali: 1) n°214/2005, 2) n°213/2005, 3) n°200/2005, 4) n°253/2005, 5) n° 262/2005, 6) 263/2005, 7) 259/2005, 8) n°186/2005, 9) n°280/2005, 10) n°281/2005, 11) n°304/2005, 12) n°330/2005, 13) n°325/2005, n°14) n°302/2005, n°15) 309/2005, n°16) n°347/2005 e 17) n°345/ 2005 (ex precedente paragrafo XXVIII).

E' appena il caso di rilevare che la "nullità" in questione opera solo per i rapporti che non siano già integralmente esauriti e per i quali, quindi, non sia più possibile eliminare tutti gli effetti ormai irretrattabilmente prodotti : *factum infectum fieri nequit*.

XXX) – Quanto, invece, alla sanzione di tipo "soggettivo", concernente la condanna ad un "pena pecuniaria" dei consiglieri comunali che hanno partecipato all'adozione delle menzionate deliberazioni n°88/2004 e/o n°240/2005, si ricorda che la stessa deve essere stabilita in una misura che va da "un minimo di cinque (ad) un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione", ex art. 30, comma 15, della l.

n°289/2002, sempreché sussista la colpa grave dei deliberanti, ex sent. n°128/2007 di questa Sezione e sent. n°12-QM/2007SS.RR. .

XXXa) – Ebbene, quanto alla colpa, parte attrice – nell’atto introduttivo della causa – sembra mettere ancora in discussione che le disposizioni del precitato art. 30, comma 15, richiedano la colpa grave, quale elemento psicologico necessario per il perfezionarsi dell’illecito di cui all’articolo stesso.

In realtà, nell’atto introduttivo della causa, la Procura ha ancora richiamato la sent. n°3001/2005 della Sezione Giurisdizionale Regione Lazio di questa Corte, per sostenere che la colpa è “insita nella mera partecipazione con voto favorevole alla delibera che ha deciso l’indebitamento” (v. pag. 74 della citazione) e che essa “viene in rilievo (come) colpa *tout court*” (v. pag. 76 della citazione), ed è perciò riscontrabile – nel caso di specie – in tutti gli interventi elencati nelle censurate deliberazioni consiliari.

XXXb) – Sul versante opposto, i difensori dei convenuti hanno richiamato la sent. n°12-QM/2007 delle Sezioni Riunite, che – hanno precisato – ha sostanzialmente confermato la sent. n°128-EL/2007 di questa Sezione, seppur con un iter argomentativo in parte diverso.

Hanno inoltre eccepito il passaggio in giudicato, “per mancata impugnazione”, della precitata sentenza n°128-EL/2007 (v. pag. 67-68 dell’avv. Rampini e pagg. 38 e ss. della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci), così che “il Requirente non può rimettere in discussione (il *decisum* della ripetuta) sentenza n°128-

EL/2007”.

Hanno, infine, chiesto che siano applicati “criteri e regole, (della sentenza stessa), senz’altro fondamentali – hanno puntualizzato – per stabilire la presenza dell’elemento psicologico”, ed in particolare hanno chiesto che siano applicati i criteri che fanno leva su possibili “errori di identificazione delle spese da finanziare”, in relazione anche a possibili “*errori di diritto* che si riflettono sul *fatto* sanzionato, ex art.47 c.p., (dovuti) al proliferare di norme non sempre consonanti sulla natura della specifica spesa da finanziare, come ad esempio quella relativa alla *manutenzione di opere ed impianti* (v. pagg. 39–41 della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci).

Alla stregua di quanto affermato nella più volte menzionata sentenza n°128/2007, secondo i difensori dei convenuti, per gli interventi di cui alle censurate deliberazioni consiliari “andrebbe comunque esclusa la responsabilità dei convenuti (medesimi), per mancanza di colpa grave, quand’anche si (volesse) ritenere che gli interventi (stessi) non siano riconducibili in tutto o in parte a spese di investimento”, atteso che “le spese in questione, così come configurate dalle delibere giuntali di riferimento, ..... (lasciavano) ampi spazi per errori di identificazione e per errori di diritto sul tipo di interventi da effettuare o effettuati in via di urgenza e sottoposti al Consiglio per ratifica” (v. pag. 42 della memoria del prof. Tarantini e avv. Baleani ed Antonucci, nonché – in senso conforme – memoria dell’avv. Rampini)

XXXc) – Il Collegio, dal canto suo, ritiene che dopo la sent. n°128-EL/2007 non possa nuovamente essere discusso – innanzi a questa Sezione – il problema del grado della colpa, rilevante ai fini della commissione dell'illecito previsto dall'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002.

Vale, al riguardo, quanto già stabilito in detta sentenza, pure passata in giudicato.

Trattasi, oltretutto, di sentenza che ha anche ricevuto l'avallo delle Sezioni Riunite, seppur con argomentazioni in parte diverse, che qui tuttavia non rilevano, in quanto tese a dare applicazione generalizzata al principio della colpa grave nelle forme di responsabilità amministrativo-contabile di tipo "sanzionatorio" in senso stretto, simmetrica a quella delle analoghe figure di responsabilità di tipo "risarcitorio", ex art. 1, comma 1, della l. n°20/2004, nel testo sostituito dall'art. 3 della l. n°543/1996.

Ribadita la necessità della colpa grave, quale coefficiente psicologico necessario per il concreto realizzarsi dell'illecito di cui all'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, deve anche ribadirsi che essa, nella sua più intima essenza, corrisponde allo sforzo di diligenza minimo –o addirittura inesistente – nell'evitare che risorse da indebitamento siano destinate a "spese diverse da quelle di investimento" (ex paragrafo XIIIb della sent, n°128-EL/2007) .

Ebbene, una simile colpa manca per la stragrande maggioranza degli interventi elencati nelle deliberazioni consiliari n°88/2004 e

n°240/2005, come giustamente osservato dai difensori dei convenuti.

D'altronde, pur condividendo le critiche di parte attrice alla condotta dei convenuti di “deliberare al buio” le spese di “investimento”, relativamente agli “appalti aperti”, e/o ai “lavori in economia”, ecc. (v. precedente paragrafo XIV), resta comunque il fatto che, nella stragrande maggioranza degli interventi in questione, ogni miglior sforzo valutativo sarebbe rimasto improduttivo di effetti, stante l'assenza di una chiara nozione di “manutenzione straordinaria”, ex art. 3, comma 18 della l. n°350/2003, ai quali sembrano ispirarsi gli interventi stessi.

Ciò non di meno, però, sono individuabili alcuni interventi, tra i tanti elencati nelle censurate deliberazioni consiliari, che non potevano in alcun modo essere ritenuti “*investimento*”, né alla data di adozione delle predette, censurate deliberazione, né prima, in quanto assolutamente lontani dal concetto stesso di “investimento” enucleabile dalle norme classificatorie di contabilità pubblica, seguite pacificamente da sempre da tutte le Amministrazioni.

Tanto è da dire, in via esemplificativa e con riferimento alla delibera consiliare n°88/2004, per gli interventi di cui alla deliberazione giuntale n°13/2004, relativa alla “regolarizzazione amministrativa di lavori di somma urgenza” attinenti (due di essi) al ripristino della normale viabilità, compromessa da piogge e/o neviccate, che hanno comportato la destinazione di risorse da indebitamento al pagamento – addirittura – dello “spazzamento della neve” (v.

precedente paragrafo XXVI). E la stessa cosa è da ripetere, sempre in via esemplificativa e con riferimento –questa volta– alla deliberazione consiliare n°240/ 2005, anche per gli interventi di cui alla deliberazione giuntale n°330/2005, relativa anch'essa alla regolarizzazione amministrativo-contabile di lavori di “somma urgenza” per il “ripristino delle normali condizioni di efficienza e fluidità delle strade in dipendenza degli avversi eventi climatici” (v. precedente paragrafo XXVIIe5), ovvero per la deliberazione giuntale n°309/2005, relativa all'ordinaria manutenzione di un “*collettore di scarico acque nere in via Guglielmi*” (v. precedente paragrafo XXVIIe7).

Peraltro, la circostanza che gli interventi di “somma urgenza” di cui alle predette delibere giuntali n°13/2004 e n°330/2005 fossero stati realizzati da tempo, rispetto alla data di adozione delle delibere consiliari che hanno dato copertura alle relative spese con B.O.C., porta anche ad escludere che in concreto, nel caso di specie, possa dirsi davvero operante l' “esimente dello stato di necessità”, invocata dalla difesa dei convenuti (v. pag. 43 della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci).

Né varrebbe obiettare, per escludere la colpa grave, il fatto che gli interventi immediatamente percepibili come “*spese diverse da quelle di investimento*” hanno un peso del tutto marginale, per numero e consistenza, nel contesto delle deliberazioni consiliari n°88/2004 e n°240/2005.

Il rispetto del precetto costituzionale di cui all'art. 119, comma 6, Cost., in realtà passa dalla integrale “sterilizzare” delle delibere di indebitamento da ogni possibile destinazione –seppur minima – delle relative risorse ad interventi diversi da quelli di investimento.

Sul piano dell'accertamento della responsabilità sanzionatoria di cui all'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, le condotte deliberative di indebitamento vanno valutate tenendo conto dell'intervento di spesa al quale sono destinate le risorse dell'indebitamento stesso, così che in presenza, come nel caso di specie, di un'unica delibera di indebitamento che destini le relative risorse ad una pluralità di interventi, le valutazioni sulla colpa grave devono essere condotte facendo specifico riferimento a ciascuno di tali interventi, e non alla delibera complessiva, unitariamente intesa.

XXXI) – Così accertata la sussistenza della colpa grave nei confronti dei convenuti che hanno partecipato all'adozione delle deliberazioni consiliari n°88/2004 e n°240/2005, il Collegio passa ora a determinare l'entità della relativa sanzione.

XXXIa) – La Procura ha chiesto una sanzione pari a venti volte “l'indennità di funzione effettivamente percepita da ciascun componente del Consiglio comunale nel mese in cui è stata approvata la delibera di emissione dei B.O.C. alla quale ha (partecipato) con voto favorevole, sommando i relativi importi, in caso di presenza e voto favorevole a più di una seduta” (v. pag. 78 della citazione). Tanto, “in considerazione –ha chiarito la Procura– del carattere reiterato delle

condotte illecite, dell'ammontare complessivo dell'indebitamento (e) del palese contrasto con regole fondamentali degli equilibri della finanza pubblica locale , (nonché) con la c.d. *golden rule* e con le norme di rango costituzionale” (v. ancora pag. 78 della citazione).

In particolare, relativamente all' “indennità” su cui applicare il cennato coefficiente moltiplicativo della sanzione, parte attrice ha precisato di aver preso in considerazione “il gettone di presenza mensile, di cui all'art. 23 della l. n°265/1999 ed al DM 119/2000 (v. ancora un volta pag. 78 della citazione).

XXXIb) – Dal canto loro, le difese dei convenuti hanno contestato la commisurazione della sanzione operata dalla Procura, sia con riferimento alla base moltiplicativa, che al coefficiente massimo di moltiplicazione.

Hanno osservato in proposito, relativamente alla prima (base moltiplicativa), che non sussistendo per i consiglieri comunali alcuna *indennità di carica*, ex art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, “la sanzione (nei loro confronti) non potrebbe che essere parametrata al solo gettone di presenza percepito *al momento di commissione della violazione*, cioè al momento di emanazione della delibera oggetto di contestazione” (v. pag. 44 della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci, nonché, in senso conforme, pagg. 75-76 della memoria dell'avv. Rampini).

Quanto al coefficiente di moltiplicazione, invece, hanno fatto presente come, nel caso, “sussistano obiettivi elementi che inducono a

ritenere applicabile la misura minima della sanzione, (pari) a cinque volte l'indennità di carica" (v. pagg. 74-75 della memoria dell'Avv. Rampini), conforme ai "basilari criteri di proporzionalità e congruità" ai quali si ispirano i "principi generali di cui all'art. 11 della l. n°689/1981 (v. pag. 44 della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci).

Più in particolare, poi, per quanto attiene alla posizione del Sindaco e del Presidente del Consiglio Comunale, il difensore dei medesimi ha fatto rilevare come la Procura abbia determinato la sanzione nei loro confronti prendendo a base di calcolo "l'indennità mensile di carica" effettivamente fruita dai suoi assistiti, di importo notevolmente superiore al gettone di presenza spettante ai consiglieri che, insieme con loro, hanno adottato le contestate deliberazioni.

Una siffatta diversa parametrizzazione della sanzione, ad avviso del difensore del Sindaco e del Presidente del Consiglio comunale, avv. Rampini, "pone serie perplessità sulla legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, sotto il profilo della disparità di trattamento", nel duplice senso :

- a) di "aver previsto l'applicazione della sanzione solo per coloro che percepiscono l'indennità di carica e non anche per coloro che hanno titolo al solo gettone di presenza per la partecipazione ad ogni seduta";
- b) di "avere previsto un regime sanzionatorio notevolmente più grave per alcune figure, quali il Sindaco ed il Presidente del Consiglio comunale, che ai fini della condotta rilevante per l'applicazione della

sanzione (votazione della delibera), si trovano in posizione perfettamente identica ai restanti consiglieri” (v. pagg. 77-78 della memoria dell’avv. Rampini).

Per superare simili incongruenze, il predetto difensore ha prospettato una “lettura della norma in senso costituzionale” per la quale l’ “indennità mensile di carica deve essere divisa per trenta”, ossia deve essere rapportata a base giornaliera, e su di essa va poi applicato il coefficiente moltiplicativo, per “il giorno (di partecipazione) alla seduta consiliare (in cui è stata adottata) la delibera contestata” (v. ancora pag. 78 della memoria dell’avv. Rampini).

XXXIc) – Il Collegio ritiene che le tesi delle parti contengano, ognuna di esse una parte di verità, e per tale parte soltanto meritano di essere condivise.

XXXIc1) – Venendo anzitutto ai dubbi di costituzionalità prospettati dal difensore del Sindaco e del Presidente del Consiglio comunale, avv. Rampini, si ritiene che quelli di cui alla lettera a) del precedente paragrafo XXXIIb) siano palesemente infondati.

E’ da escludere, infatti che l’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, con l’individuare la base di calcolo della sanzione ivi prevista nella “indennità di carica” abbia inteso riferirsi solo alla “indennità di funzione”, di cui all’art. 23, comma 1, della l. n°265/1999, lasciando fuori dalla sanzione tutti i casi di percezione del solo gettone di presenza.

Una simile lettura, se fosse corretta, sarebbe effettivamente irrazionale, in rapporto agli obiettivi perseguiti dal citato art. 30, comma 15, prima ancora che per gli innegabili riflessi sperequativi che comporta tra coloro che hanno adottato la delibera di indebitamento.

Essa, però, non è corretta, e va perciò disattesa, in quanto non conforme ai canoni ermeneutici della “interpretazione letterale” delle norme (v. art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale) e ancor più a quelli della interpretazione teleologica, che si informano alle “intenzioni del legislatore” (v. ancora art. 12 delle predette disposizioni), le quali resterebbero patentemente frustrate –come detto poc’anzi – dalla lettura proposta dall’avv. Rampini.

In realtà, come già evidenziato dalla giurisprudenza, le disposizioni dell’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002 -refluite nell’art. 82 TUEL- “ si riferiscono ad enti territoriali eterogenei, aventi ordinamenti di settore sensibilmente diversi” tra loro, ed è per questa ragione che esse hanno preso a base di calcolo della sanzione l’ “indennità di carica” e non già l’ “indennità di funzione”, come erroneamente mostra di ritenere l’avv. Rampini (v. Sezione Giur. Corte conti Reg. Sicilia n°3198/2006).

Ebbene, sotto l’ampia dizione: “indennità di carica”, che figura nell’art. 30, comma 15 della l. n°289/2002, vanno collocate sia l’ “indennità di funzione” del sindaco, ex art. 23, comma 1, della l. n°265/1999 e sia il “gettone di presenza” dei consiglieri comunali, ex precitato art. 23, comma 3, con l’ulteriore sub-distinzione di quest’

ultimo a seconda che sia fruito su base giornaliera, in relazione alla specifica seduta alla quale si partecipa, ovvero forfetariamente su base mensile, come “indennità di funzione” dei consiglieri comunali, sempre che “gli statuti ed i regolamenti comunali prevedano una simile possibilità, ex ripetuto art. 23, comma 5; possibilità venuta meno, dall’1/1/2008, per effetto di quanto disposto dall’art.25, 2° comma, della l. n°244/2007 (finanziaria 2008).

Peraltro, l’importo complessivo dei gettoni (a base mensile), ovvero dell’indennità da corrispondere ai Consiglieri comunali “non potrà comunque superare la misura di un terzo dell’indennità massima prevista per il sindaco”, ex art. 23, comma 3, più volte richiamato; misura oggi ridotta ad “un quarto” dal medesimo art. 25, 2° comma, della citata l. n°244/2007, a decorrere ovviamente dall’1/1/2008.

In effetti, come chiarito dalla giurisprudenza, l’individuazione della “indennità da prendere a base di calcolo della sanzione, (comporta) una operazione di contestualizzazione della prescrizione normativa alle peculiarità (proprie) dell’ente presso il quale opera il responsabile dell’illecito”, volta a capire come “in concreto viene remunerato l’ufficio ricoperto” dal medesimo (v. ancora Sez. Giur. Reg. Sicilia n°3198/2006).

XXXIc2) – Peraltro, nell’avvertita esigenza di pervenire ad una lettura costituzionalmente orientata dell’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002 che sia tale anche dal lato dell’ente che ha subito indebitamenti per spese non di investimento, non può accettarsi l’idea

– prospettata dalle difese dei convenuti – secondo cui l’ “indennità di carica” da prendere a base di calcolo della sanzione è costituita dal gettone di presenza percepito per il giorno in cui è stata adottata la deliberazione di indebitamento.

Ovvi criteri di ragionevolezza, conformi ai noti canoni di “adeguatezza” e “congruità” della sanzione” (v. precedente paragrafo XXX), pure richiamati – per i loro assistiti – dai difensori dei convenuti, inducono invece ad assumere a base di calcolo della sanzione il coacervo complessivo dei gettoni di presenza percepiti in un mese, in relazione all’altissimo rilievo sociale, economico, giuridico e politico dei beni-valori presidiati dall’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, la cui tutela sarebbe ampiamente frustrata da una sanzione che venisse parametrata ad un solo gettone di presenza.

Del tutto corretta, pertanto, si manifesta la linea ragionativa della Procura che, nel determinare la sanzione dei consiglieri comunali ha considerato il coacervo complessivo dei gettoni di presenza percepiti in un mese, secondo le attestazioni di cui alla nota del dirigente amministrativo del Comune di Terni prot. n°1777405 del 30/10/2006 in atti (v. all. n°5 dell’ultima pag. della nota deposito atti n°1 della Procura).

XXXIc3) – Venendo, ora, ai dubbi di costituzionalità di cui alla lettera b) del precedente paragrafo XXXI), relativi al più sfavorevole sistema sanzionatorio al quale vanno incontro il Sindaco ed il Presidente del Consiglio comunale, rispetto a quello dei consiglieri,

dovuto al fatto che i primi (e non anche i secondi) fruiscono della “indennità di funzione”, il Collegio non può non ammettere che il sistema stesso presenta qualche asimmetria, da correggere –anche qui– con una lettura costituzionalmente orientata della norma.

Una simile necessità, tuttavia, va temperata anch’essa con l’esigenza di non sminuire l’effettività della sanzione; e ciò anche per una salvaguardia in concreto della funzione di *deterrenza* della responsabilità amministrativo-contabile (ex Corte Cost. sent. n°371/1998), espressa meglio da una sistema di tipo sanzionatorio, che non risarcitorio( ex paragrafo XIe della sent. n°128-EL/2007 di questa Sezione).

Da questo punto di vista, il Collegio non può che prendere le distanze dalla tesi dell’avv. Rampini, volta a ricondurre su base giornaliera l’ “indennità di funzione” del Sindaco e del Presidente del Consiglio comunale, per calcolare poi su di essa la sanzione relativa ai medesimi.

Il criterio prospettato dall’avv. Rampini, a ben vedere, produce –nei suoi risultati ultimi– gli stessi effetti distorsivi ai quali dà luogo il criterio del gettone di presenza legato alla specifica adozione delle censurate delibere consiliari, già criticato e scartato dal Collegio.

A ben vedere, il punto normativo di equilibrio tra le rispettive, contrapposte ed entrambe tutelabili esigenze di “congruità” della sanzione, che lega la posizione dei convenuti –da un lato– e quella dell’ente che subisce l’indebitamento –dall’altro– va individuato nella

disposizione che limita la percezione dei gettoni di presenza a base mensile in un “importo pari ad un terzo dell’indennità massima prevista per il sindaco”, ex art. 23, comma 3, della l. n°265/1999, oggi ridotta “ad un quarto” –come detto – dall’art. 2, comma 25, della l. n°244/2007.

La norma, in “filigrana”, lascia trasparire quale sia il vero peso “retributivo” della partecipazione del Sindaco alle sedute deliberative del Consiglio, in rapporto alle funzioni complessive del medesimo, costituito da “un terzo” (oggi un quarto) della sua indennità, così che non sarebbe ragionevole andare oltre tale limite per determinare l’importo della sanzione in argomento.

Per tal via, mentre restano fermi per i consiglieri gli importi inferiori, per gettoni di presenza percepiti nell’arco di un mese, invece le indennità di funzione del Sindaco e del Presidente del Consiglio comunale vanno ridotte alla misura corrispondente ad “un terzo della indennità (propria) del sindaco”.

In altri termini, l’ “indennità di carica percepita”, a cui fa riferimento l’art. 30, comma 15, della l. n°289/2002, va intesa:

- a) per i consiglieri, come il complessivo coacervo dei gettoni di presenza a base mensile, che non potrà mai superare la misura di un terzo dell’indennità di funzione del Sindaco (ora ridotta ad un quarto, come chiarito in precedenza);
- b) per il Sindaco e per il Presidente del Consiglio comunale, il diverso maggior compenso previsto per i medesimi, il cui importo comunque

non potrà mai superare –ai fini in discorso – il limite di un terzo della predetta indennità, ex art. 23, comma 3, della l. n°265/1999 (ora ridotta ad un quarto, come detto poc’anzi).

XXXIc4) – Da ultimo, il Collegio ritiene di dover pienamente aderire alla richiesta dei difensori dei convenuti di fissare nella misura minima il coefficiente di moltiplicazione della base di calcolo della sanzione, in relazione alla modesta consistenza – per numero ed importi – dei casi di destinazione con colpa grave di risorse da indebitamento a spese non di investimento. E ciò, in base ai criteri stabiliti dall’art. 11 della l. n°689/1981, pure invocati dalle difese dei convenuti (v. pag. 44 della memoria del prof. Tarantini e degli avv. Baleani ed Antonucci), che il Collegio ritiene applicabili anche agli illeciti amministrativo-contabili, secondo le disposizioni del successivo art. 12 della medesima l. n°689/1981.

La circostanza, poi, che nella vicenda all’esame del Collegio siano state adottate due distinte delibere di indebitamento (escludendo la deliberazione n°111/2003 che, come detto al precedente paragrafo XVd4, resta fuori da ogni possibile sanzione ), e quindi due distinte condotte illecite, rende inapplicabile il c.d. “cumulo giuridico” delle sanzioni, di cui all’art. 8, della l. n°689/1981 (estensibile anch’esso agli illeciti amministrativo-contabile, in base al precitato art. 12 della l. n°689/1981), e comporta, invece, l’applicazione del “cumulo materiale” delle sanzioni stesse.

XXXIc5) – Va da sé che il computo in concreto di tali sanzione

deve avvenire:

a) per i consiglieri comunali, in base all'entità dei gettoni di presenza percepiti nel mese di adozione di ciascuno delle due delibere in riferimento da ogni singolo consigliere, quale attestata nella ricordata nota del comune di Terni n°177405 del 30/10/2006, refluite nella tabella riportata in calce all'atto di citazione, non contestate dai difensori dei convenuti;

b) per il Presidente del Consiglio comunale, in base all'indennità di funzione percepita dal medesimo in ciascuno dei due mesi di riferimento, ridotta tuttavia alla misura corrispondente ad "un terzo della indennità del Sindaco". Per il Presidente del Consiglio comunale, dunque, non trova applicazione - nel caso - la più favorevole misura di "un quarto della indennità del Sindaco", fissata dall'art. 2, comma 25, della l. n°244/2007, in quanto, secondo il pacifico orientamento della giurisprudenza: "in materia di illeciti amministrativi (tra cui quelli contabili), l'adozione dei principi di legalità, irretroattività ed il divieto di applicazione analogica, comporta l'assoggettamento del comportamento considerato, alla legge del tempo del suo verificarsi, con conseguente inapplicabilità della disciplina posteriore più favorevole, senza che possano trovare applicazione gli opposti principi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 2 c.p., attesa la differenza qualitativa tra le situazioni considerate" (cfr., testualmente, Cass. civ. Sez. III<sup>a</sup> n°6249/1999 e, tra le tante altre, Cass. Civ. Sez. I<sup>a</sup> n°414/2005 e Id. n°1117/1995).

XXXII) – Il Sindaco Raffaelli, invece, va assolto dalla domanda attrice, avendo egli contribuito, con il suo voto favorevole, all'adozione della deliberazione consiliare n°111/2003, ma non anche all'adozione delle successive deliberazioni n°88/2004 e n°240/20, che sono le uniche sanzionabili in concreto.

Analogamente, e per le stesse ragioni, vanno assolti dalla domanda attrice anche i sigg.: 1) Bersani Alberto, 2) Cipolla Fiorenzo, 3) Gaudino Alessandro, 4) Giubilei Riccardo, 5) Marchetti Luciano, 6) Maggiolini Paolo, 7) Migliarini Nerio, 8) Napoleoni Piero, 9) Pellegrini Fulvio, 10) Rosati Moreno, 11) Rossi Paolo, 12) Sbarzella Sergio, 13) Sparamonti Gino, 14) Trivelli Sergio.

XXXIII) – In applicazione dei principi finora esposti, dunque, i restanti convenuti vanno condannati alla sanzione di cui all'art. 30, comma 15, nella misura di seguito indicata, per ciascuno di loro:

- 1) Amici Giampiero: **€ 4.049,05**, pari ad € 303,68 (importo mensile deliberazione n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile deliberazione n°240/2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione):
- 2) Antinori Graziana: **€ 3.542,10**, pari ad € 202,45 (importo mensile deliberazione n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile deliberazione n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
- 3) Arconte Carla: **€ 3.542,10**, pari ad € 303,68 (importo mensile deliberazione n°88/2004) + € 404,90 (importo mensile deliberazione n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di

- moltiplicazione);
- 4) Bartolini Renato: **€4.049,05**, pari ad €303,68 (importo mensile deliberazione n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile deliberazione n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
  - 5) Bencivenga Luigi: **€ 1.012,25** , pari ad € 202, 45 (importo mensile deliberazione n°88/2004: l'unica alla quale ha votato favorevolmente) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
  - 6) Botondi Guido: **€1,518,05**, pari ad €303,68 (importo mensile delib. n°88/2004: l'unica alla quale ha votato favorevolmente) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
  - 7) Buiarelli Vania: **€4.049,05**, pari ad €303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
  - 8) ) Campili Claudio : **€ 4.049,05**, pari ad € 303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
  - 9) Cesaroni Giovanni; **€ 4.049,05**, pari ad € 303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
  - 10) Chirico Luigia: **€2.024,55**, pari ad €101,23 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 303,68 (importo mensile delib. n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
  - 11) Ferranti Omero: **€4.049,05**, pari ad €303,68 (importo mensile

- delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
- 12) Guerra Simone: **2,530,65**, pari ad € 506,13 (importo mensile delib. n°240/2005, l'unica alla quale ha votato favorevolmente) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
- 13) Kenny Jose Maria: **€506,15**, pari ad €101,23 (importo mensile delib. n°240/2005, l'unica alla quale ha votato favorevolmente) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
- 14) Malatesta Marco: **€4.049,05**, pari ad €303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
- 15) Mollichella Moreno: **€ 4.049,05**, pari ad € 303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
- 16) Pandolfi Giampaolo: **€ 4.049,05**, pari ad € 303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
- 17) Paparelli Paolo: **€4.049,05**, pari ad €303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
- 18) Piccinini Sandro: **€4.049,05**, pari ad €303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);
- 19) Quartini Mariano: **€ 3.542,19**, pari ad € 202,45 (importo

mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);

20) Ribiscini Nando: **€4.049,05**, pari ad €303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);

21) Rossi Giuliano: **2,530,65**, pari ad € 506,13 (importo mensile delib. n°240/2005, l'unica alla quale ha votato favorevolmente) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);

22) Stufara Damiano: **€1.518,40**, pari ad €303,68 (importo mensile delib. n°88/2004, l'unica alla quale ha votato favorevolmente) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);

23) Tabarrini Valerio: **€ 4.049,05**, pari ad € 303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);

24) Talamonti Giocondo: **€ 2.530,65**, pari ad € 303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 202,45 (importo mensile delib. n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);

25) Tomassi Gianni: **€4.049,05**, pari ad €303,68 (importo mensile delib. n°88/2004) + € 506,13 (importo mensile delib. n°240/ 2005) x 5 (coefficiente di moltiplicazione);

26) Tombesi Tiziana: **€2.024,50**, pari ad €404,90 (importo mensile delib. n°240/2005, l'unica alla quale ha votato favorevolmente) x 5 (coefficiente di moltiplicazione).

Quanto al Presidente del Consiglio comunale, sig. Bufi Stefano, il

quale ha percepito per ciascuno dei mesi in cui sono state adottate le deliberazioni n°88/2004 e n°240/2005 una indennità di funzione di € 3.644,12 (per un importo complessivo di €7.288,24), il medesimo va condannato ad €**20.243,5**, pari ad €2.024,35 per ciascuno dei predetti mesi, per un importo complessivo di €4.048,10, corrispondente ad un terzo della indennità di funzione (€6.073,54) percepita dal Sindaco in ciascuno dei due mesi di riferimento, il tutto moltiplicato per cinque.

XXXIV) – Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vanno ripartite come segue:

- a) – nella misura intera, per gli atti propri di ciascuno dei convenuti condannati, nel senso che ognuno dei condannati paga le spese di giudizio dei relativi atti;
- b) – nella misura di 1/42 a carico di ciascuno dei convenuti condannati, per gli atti comuni a tutti i convenuti.

XXXV) – A favore dei difensori dei convenuti assolti, vanno liquidati i diritti e gli onorari, ai sensi dell'art. 3 della l. n°639/1996, quale interpretato dall'art. 10-*bis*, comma 10, della l. n°248/2005; diritti ed onorari che il Collegio determina forfetariamente in € 3.500,00 (tremilacinquecento), per ciascuno dei predetti convenuti, in mancanza di apposita parcella del difensore, tenuto conto del valore della causa (per ciascuno dei ridetti convenuti), della complessità della stessa e del numero di atti posti in essere.

XXXVI) –Sulle somme di condanna di cui sopra vanno corrisposti gli interessi legali, dalla data di pubblicazione della

presente pronuncia al soddisfo.

P. Q. M.

## LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale dell'Umbria

definitivamente pronunciando sul giudizio n. 11.029, sopra descritto,

### DICHIARA

a) la nullità parziale della deliberazione consiliare n°88/2004 (e conseguenti atti negoziali), limitatamente alle deliberazioni giuntali: 1) n°250/2004, 2) n°319/2004, 3) n°289/2004, 4) n°217/2004, 5) n°164/2004, 6) n°71/2004, 7) n°70/ 2004, 8) n°26/2004 e 9) n°13/2004 e n°240/2005;

b) la nullità parziale della deliberazione consiliare n°240/2005 (e conseguenti atti negoziali), limitatamente alle seguenti deliberazioni giuntali: 1) n°214/2005, 2) n°213/2005, 3) n°200/2005, 4) n°253/2005, 5) n° 262/2005, 6) 263/2005, 7) 259/2005, 8) n°186/2005, 9) n°280/2005, 10) n°281/2005, 11) n°304/2005, 12) n°330/2005, 13) n°325/2005, n°14) n°302/2005, n°15) 309/2005, n°16) n°347/2005 e 17) n°345/ 2005.

### ASSOLVE

dalla domanda attrice i sigg. *Omissis* Liquidida diritti ed onorari a favore dei loro difensori in €3.500,00 (tremilacinquecento), per ciascuno dei predetti convenuti assolti.

## CONDANNA

i seguenti convenuti *Omissis* al pagamento, in favore del Comune di Terni, della somma per ognuno indicata. Liquidata, a favore dello Stato, le spese di giudizio, da ripartire tra i convenuti condannati secondo i criteri fissati in motivazione, nella misura, alla data di pubblicazione della sentenza, di € 19.685,51 (diciannove-milaseicentoottantacinque/51).

Sulle somme di condanna come sopra stabilite, sia per sorte che per spese di giudizio, andranno corrisposti gli interessi legali, dalla data di pubblicazione della sentenza al soddisfo.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio dell'8/4/2008.

L'Estensore

Il Presidente

f.to Fulvio Maria Longavita

f.to Lodovico Principato

Depositata in Segreteria il giorno 23 maggio 2008.

Per il Direttore di Segreteria

f.to Elvira Fucci