



In nome del Popolo italiano Sent.184/2011

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Lodovico PRINCIPATO	Presidente
Roberto LEONI	Consigliere relatore
Cristiana RONDONI	Consigliere

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio per responsabilità amministrativa patrimoniale iscritto al n.

11665 del registro di Segreteria, instaurato dalla Procura regionale con atto di citazione, depositato il 29 novembre 2010, nei confronti di:

Aurelio DOZZINI, c.f.: DZZRLA47L23L117E, nato il 23 luglio 1947 a Terni, residente a Perugia, via dei Prati, 4;

Nilo ARCUDI, c.f.: RCDNLI73S20C002H, nato il 20 novembre 1973 a Cassano allo Jonio (CS), residente a Perugia, strada S. Lucia, 6/D;

Maria Rita MANFRONI, c.f.: MNFMRT53D42G478A, nata il 2 aprile 1953 a Perugia, ivi residente in via Tagliamento, 44/B;

Cesare FIORITI, c.f.: FRTCSR56L23G478S, nato il 23 luglio 1956 a Perugia, ivi residente in via Petrarca, 15;

Roberto MORETTI, c.f.: MRTRRT41D01E463G, nato l'1 aprile 1941 a La Spezia, residente a Perugia, via Villa Glori, 7;

Carlo FABBRI, c.f.: FBBCRL45S18G478S, nato il 18 novembre 1945 a Perugia, ivi residente in via Campo di Marte, 8;

Maurizio MOLINARI, c.f.: MLNMRZ64E04G478Q, nato il 4 maggio

1964 a Perugia, ivi residente in via A. Costa, 19;

Carlo FRENGUELLI, c.f.: FRNCRL38D03G478L, nato il 3 aprile

1938 a Perugia, ivi residente in strada Malanotte, 2/B;

Nando STACCINI, c.f.: STCNND45L20D786G, nato il 20 luglio 1945

ad Umbertide (PG), residente a Perugia, strada S. Lucia, 52;

Giampiero LUCHETTI, c.f.: LCHGPR55S07G478H, nato il 7 novem-

bre 1955 a Perugia, ivi residente in strada per Rancolfo, 3/F;

Giuseppe ROMA, c.f.: RMOGPP47D19G478L, nato il 19 aprile 1947 a

Perugia, ivi residente in viale di Montegrillo, 39;

Marco TOSTI, c.f.: TSTMRC74P24G478O, nato il 24 settembre 1974 a

Perugia, ivi residente in strada di Canneto, 1/L;

Giacomo Leonello LEONELLI, c.f.: LNLGML79M18A475T, nato il

18 agosto 1979 ad Assisi (PG), residente a Perugia, via Montemorcinò,

20;

Vittorina GRASSELLI, c.f.: GRSVTR48D53G478R, nata il 13 aprile

1948 a Perugia, ivi residente in via degli Arnati, 20;

Maria Pia SERLUPINI; c.f.: SRLMRP56H55A710L, nata il 15 giugno

1956 a Bastia Umbra (PG), residente a Perugia, via Gela, 31;

Franco GRANOCCHIA, c.f.: GRNFNC46T18G478N, nato il 18 di-

cembre 1946 a Perugia, ivi residente in via R. Grieco, 14;

Alessandro MARIUCCI, c.f.: MRCLSN51P26I991S, nato il 26 settem-

bre 1951 a Subbiano (AR), residente a Perugia, via B. Marcello, 26;

Lorena PESARESI, c.f.: PSRLRN60M53G478R, nata il 13 agosto

1960 a Perugia, ivi residente in via delle Ghiande, 88;

Alessandro MONACO, c.f.: MNCLSN48T19F541R, nato il 19 dicem-

bre 1948 a Monteleone Sabino (RI), residente a Perugia, via dei Filosofi, 41;

Luca CONTI; c.f.: CNTLCU62C29G478Y, nato il 29 marzo 1962 a Perugia, ivi residente in via XX Settembre, 132;

Fabrizio BOTTONI, c.f.: BTTFRZ55C12G478L, nato il 12 marzo 1955 a Perugia, ivi residente in strada Bracceschi, 10;

tutti elettivamente domiciliati a Perugia, via Baglioni, 10, presso lo studio legale degli avvocati Nicoletta Baleani, c.f.: BLNNLT58E53E783P, e Donato Antonucci, c.f.: NTNDNT59L04A662G,, che li patrocinano, anche disgiuntamente, con l'avvocato Mario Rampini, c.f.: RMPMRA45E09G478Y, per procura in calce a ciascun atto di citazione rispettivamente notificato;

Fabio FAINA, c.f.: FNAFBA63H29G478B, nato il 29 giugno 1963 a Perugia, ivi residente in strada S. Marco – Cenerente, 15, ivi elettivamente domiciliato in via del Sole, 8, presso lo studio legale dell'avvocato Michele Bromuri. C.f.: BRMMHL69P26G478E, che lo patrocina per procura a margine di memoria di costituzione;

Vincenzo CARLONI, c.f.: CRLVCN42P01D279L, nato l'1 settembre 1942 e Deruta (PG), residente a Perugia, strada Perugia San Marco, 69I, ivi elettivamente domiciliato in via del Sole, 8, presso lo studio legale dell'avvocato Francesco Calabrese, c.f.: CLBFNC65E11E506B, che lo patrocina per procura a margine di memoria di costituzione;

Enzo SANTUCCI, c.f.: SNTNZE49L21G478O, nato il 21 luglio 1949 a Perugia, ivi residente in strada dei Lambrelli, 1, ivi elettivamente domiciliato in strada Marscianese, 26, presso lo studio legale dell'avvocato

Maria Santucci, c.f.: SNTMRA77A68G478V, che lo patrocina per procura in calce a memoria di costituzione;

esaminati gli atti ed i documenti di causa;

uditi, alla pubblica udienza del giorno 5 luglio 2011, il relatore consigliere Roberto Leoni, gli avvocati Rampini, Antonucci, Baleani, Santucci, Bromuri e Calabrese, per i convenuti, e il rappresentante del Pubblico ministero nella persona del Procuratore regionale Agostino Chiappiniello.

Ritenuto in

#### FATTO

La Procura regionale, con atto di citazione emesso il 29 novembre 2010 e introduttivo del giudizio iscritto al n. 11665 del registro di Segreteria, ha convenuto dinanzi a questa Sezione i signori Dozzini, Arcudi, Manfredi, Fioriti, Moretti, Fabbri, Molinari, Frenguelli, Staccini, Luchetti, Roma, Tosti, Leonelli, Grasselli, Serlupini; Granocchia, Mariucci, Pesaresi, Monaco, Conti, Bottoni, Faina, Carloni, Santucci, nella qualità di consiglieri del comune di Perugia, per sentirli condannare al pagamento della somma complessiva di € 330.050,65, a titolo di sanzione variamente ripartita su ciascuno per quanto meglio si dirà in seguito, nonché per l'annullamento parziale delle delibere del Consiglio comunale di Perugia n. 93, del 22 dicembre 2004, e n. 257, del 19 dicembre 2005, in applicazione dell'articolo 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

La Procura, in un'ampia trattazione della vicenda – qui di seguito riassunta per quanto di stretto interesse del presente giudizio -, ha tenuto

conto:

- delle disposizioni regolanti la materia, cioè l'articolo 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e l'articolo 3, commi 16 e ss., della legge 24 dicembre 2003, n. 350;
- della pregressa giurisprudenza formatasi nella materia, essenzialmente con riferimento alla sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 12/QM, del 14 novembre/27 dicembre 2007, e della sentenza di questa Sezione giurisdizionale regionale n. 87 dell'8 aprile/23 maggio 2008;

ed ha tratto elementi di conoscenza dalla relazione eseguita, per delega, da un ispettore dei Servizi Ispettivi della Ragioneria generale dello Stato.

Sui riferimenti normativi e giurisprudenziali assunti e sugli elementi di fatto acquisiti, la Procura ha inteso escludere dall'ambito della domanda giudiziale:

- l'approvazione di una prima delibera consiliare – poiché risalente al 22 dicembre 2003 e, per ciò, anteriore all'entrata in vigore (1 gennaio 2004) della legge n. 350 del 2003 che ha definito la fattispecie al sovvenire della quale può essere irrogata la sanzione di legge -;
- i soggetti che non sono risultati presenti in Consiglio comunale all'atto dell'approvazione delle delibere (tra essi, il Sindaco *pro tempore*);
- una serie di interventi che la stessa attrice ha ritenuti qualificabili come spese d'investimento;

- il contributo causale all'approvazione delle delibere da parte di un ex Consigliere comunale, poiché deceduto *medio tempore*.

La domanda giudiziale, dunque, ha tratto spunto da un novero di 66 interventi (elencati nella tabella 6 della relazione ispettiva), finanziati con ricorso ad indebitamento mediante emissione di B.O.C., che l'attrice ha descritto in citazione, raggruppandoli per oggetto omogeneo; tra essi – peraltro – la stessa Requirente ha ritenuto di doverne escludere alcuni, ritenendoli comunque qualificabili come spese di investimento.

Gl'interventi effettivamente presi in considerazione sono qui di seguito stringatamente riassunti:

- contributi, totali o parziali, per gli investimento effettuati da privati su beni di proprietà comunale in concessione, prevalentemente destinati ad eseguire opere di manutenzione ordinaria;
- interventi per acquisti di beni (tipo materiale di pronto soccorso e antincendio, targhe stradali, attrezzature per impianto natatorio) non qualificabili come investimenti;
- interventi sulla segnaletica stradale, non qualificabili quali investimenti perché opere di manutenzione ordinaria e non straordinaria, come invece definiti in delibera;
- intervento di manutenzione sull'illuminazione nelle circoscrizioni e su percorsi viari;
- interventi in materia di viabilità (tra essi: sistemazione di un piazzale a superficie sconnessa; ripristino di marciapiedi, con sistemazione di protezioni laterali, fognature e superficie stradale degradati; bitumatura; miglioramento idraulico; ripavimentazio-

ne;

- interventi sulle aree verdi;
- interventi manutentivi di un Centro anziani;
- interventi manutentivi della facciata e della copertura di un edificio comunale;
- interventi manutentivi dei bocciodromi comunali;
- interventi manutentivi su un magazzino comunale;
- acquisto e posa in opera di infissi in legno in immobile comunale;
- interventi per l'adeguamento e la messa a norma di impianti elettrici nelle aule di varie scuole;
- interventi di manutenzione di infissi in edifici di proprietà comunale;
- interventi d'adeguamento di impianti e quadri elettrici nella corsia di manovra di autorimessa in edificio di proprietà comunale;
- interventi manutentivi della copertura di un edificio comunale adibito a Centro sociale;
- interventi manutentivi di scale mobili (sostituzione di quadri elettrici; sostituzione, ripristino e riverniciatura delle zoccolature; applicazione di dispositivi di manovra; revisione e rigenerazione del gruppo di trazione e dell'impianto frenante; costruzione del ponteggio; sostituzione di pannelli usurati; manutenzione di guarnizioni; ripulitura generale anche dei controsoffitti e riverniciatura delle parti metalliche);
- interventi di adeguamento della palestra comunale (sull'impianto

- idro-termo-sanitario e sulla centrale termica);
- interventi manutentivi sulle aree sportive libere (bitumatura e sistemazione dei percorsi);
  - interventi (opere edili e termoidrauliche, manti di copertura, controsoffitti; impermeabilizzazioni; opere metalliche; tinteggiature) su impianti sportivi;
  - interventi (opere edili, metalliche ed elettriche) dei percorsi delle aree esterne ad un centro sportivo;
  - lavori di rifacimento e messa a norma delle tubazioni dell'impianto di adduzione del gas in stabile comunale;
  - interventi manutentivi (impianto elettrico, tratti fognari, opere per il risparmio energetico) d'immobili in gestione diretta dell'U.O. Patrimonio e servizi cimiteriali;
  - interventi manutentivi della centrale di stoccaggio del gas metano mediante sostituzione delle vecchie coperture e delle canne fumarie di una cabina e l'impermeabilizzazione della cabina elettrica centrale;
  - interventi d'adeguamento parziale sugli impianti elettrici del mercato ortofrutticolo;
  - interventi di sistemazione statica delle mura urbane;
  - interventi di manutenzione, urgenti ma non meglio descritti, di uffici circoscrizionali;
  - interventi manutentivi di aree cimiteriali comunali;
  - interventi di sistemazione di un parcheggio;
  - interventi di demolizione di immobili fatiscenti ed abbandonati



per la realizzazione della linea ferroviaria metropolitana (ma la censura si riferisce non alla natura degli interventi, ma alla circostanza che i manufatti risultano espropriati successivamente);

- interventi di manutenzione urgente su strutture impiantistiche e murarie dei gabinetti pubblici danneggiate in occasione di manifestazioni cittadine.

Richiamate, così, tutte le definizioni circa la natura delle spese in rapporto agli interventi finanziati così come definiti dalle norme prese in considerazione e dalla giurisprudenza già in principio richiamata, l'attrice s'è pure rifatta a quest'ultima per indicare la misura della sanzione soggettiva richiesta nei confronti degli amministratori comunali convenuti, stabilendola in quella (minima, in ragione delle riscontrate difficoltà di bilancio nelle quali versava il Comune) del quintuplo dell'indennità di funzione o del coacervo dei gettoni di presenza mensile percepiti da ciascuno nel mese nel quale le delibere sono state adottate, ovviamente limitandole alle presenze effettivamente riscontrate all'atto della deliberazione ed al voto favorevole espresso.

Conseguentemente, la domanda giudiziale è risultata, individualmente, della seguente entità:

Dozzini: € 6.455,50,

Arcudi: € 7.690,70;

Manfroni: € 16.784,30;

Fioriti: € 17.430,45;

Moretti: € 14.202,10;

Fabbri: € 12.911,00;

Molinari: € 14.202,10;  
Frenguelli: € 16.138,75;  
Staccini: € 15.381,40;  
Luchetti: € 15.381,40;  
Roma: € 15.381,40;  
Tosti: € 9.683,25;  
Leonelli: € 7.690,70;  
Grasselli: € 15.381,40;  
Serlupini: € 15.381,40;  
Granocchia: € 15.381,40;  
Mariucci: € 18.076,00;  
Pesaresi: € 15.381,40;  
Monaco: € 10.974,35;  
Conti: € 15.381,40;  
Bottoni: € 15.381,40;  
Faina: € 18.076,00;  
Carloni: € 12.265,45;  
Santucci: € 9.037,70.

Quanto alla sanzione oggettiva comminata dall'articolo 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002, ha chiesto che siano dichiarati nulli gli atti ed i contratti adottati in violazione della disposizione che vieta agli Enti locali di sostenere spese di funzionamento con risorse provenienti da indebitamento, trattandosi di sanzione che "opera di diritto" e che discende dall'accertamento della Corte dichiarativo del concretizzarsi della fattispecie vietata dalla legge.

I convenuti si sono tutti costituiti.

Il Carloni, con memoria depositata il 14 giugno 2011, fatto riferimento alla pronuncia di questa Sezione n. 87 del 2008, ha affermato essere “irrisolto” il quesito relativo alla completezza del contraddittorio in un giudizio nel quale non è stato convenuto l’Ente del quale le delibere ed i contratti adottati in esecuzione delle stesse debbano essere (eventualmente) dichiarati nulli, cioè il comune di Perugia, essendo stati convenuti esclusivamente i potenziali destinatari dell’irrogazione della sanzione soggettiva (pecuniaria), i quali – ovviamente – possiedono un interesse processuale limitato esclusivamente a quest’ultima.

La norma, invece, si pone chiaramente in un senso diverso, valorizzando proprio la sanzione oggettiva, poiché finalizzata al ripristino del bene giuridico leso di rilievo costituzionale, cioè l’equilibrio di bilancio, e relega ad un rango secondario ed eventuale la sanzione soggettiva, cioè quella pecuniaria nei confronti degli Amministratori deliberanti.

Dunque, il contraddittorio non può definirsi correttamente instaurato, proprio per l’omessa chiamata in giudizio dell’Ente interessato alla dichiarazione di nullità di atti e contratti.

Il convenuto, poi, ha eccepito la prescrizione quinquennale relativamente alla sanzione collegata alla partecipazione alla delibera n.93 del 22 dicembre 2004, sostenendo l’applicabilità, in fattispecie, dell’articolo 28 della legge n. 689 del 1981, argomento che ha sostenuto richiamando un passo della sentenza di questa Sezione n. 87 del 2008. Nel merito, infine, ha fatto riferimento alla sua relativa incompetenza nella materia, tale da non consentirgli un preciso apprezzamento della

natura delle spese finanziate mediante indebitamento; dunque, non sussistono i presupposti per l'affermazione dell'elemento psicologico della colpa grave, necessario presupposto per l'irrogazione della sanzione comminata dalla legge, per non realizzata trascuratezza dello sforzo di diligenza minimo necessario.

Ha concluso, pertanto, chiedendo in via preliminare l'integrazione del contraddittorio con il Comune di Perugia, poiché parte necessaria per la discussione della domanda finalizzata alla dichiarazione di nullità delle deliberazioni; nel merito, poi, ha concluso chiedendo la dichiarazione di prescrizione dell'ipotesi sanzionatoria riferita alla delibera n. 93 del 22 dicembre 2004 e la reiezione della citazione nel resto, per insussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave quale necessaria condizione per l'irrogazione.

Il Faina s'è costituito con memoria depositata il 15 giugno 2011 nella quale ha richiamato, innanzi tutto, la sentenza di questa Sezione n. 87 del 2008 nella parte in cui ha affermato l'inesistenza di una chiara nozione di manutenzione straordinaria, osservazione che pone in discussione la sua capacità di comprendere, all'epoca delle deliberazioni assunte, se esse fossero indirizzate a sostenere spese di investimento facendo ricorso ad indebitamento. Nella circostanza, invece, egli ha confidato nell'utilizzabilità del tradizionale concetto di manutenzione straordinaria, come tramandato nella prassi burocratica, tale da impedirgli ragionevolmente di cogliere il concetto di investimento nei termini intesi dalla normativa del 2002/2003. L'incertezza sul punto, peraltro, traspare dalla stessa relazione dell'Ispettore ministeriale delegato

dalla Procura e ciò non si raccorda con l'affermazione dell'attrice presupponente la piena consapevolezza dei deliberanti circa l'illegittimità, per il profilo qui considerato, degli atti adottati. Del resto, la natura delle spese sostenute risulta coerente con le indicazioni del SIOPE, che lo stesso Legislatore ha preso a riferimento nell'articolo 3 della legge n. 350 del 2003.

Detto, così, che non è configurabile la condotta suscettibile di sanzione, il convenuto ha proceduto ad una disamina puntuale delle singole ipotesi contestate in citazione, evidenziando le ragioni – evidentemente opposte a quelle addotte dalla Procura - in base alle quali le spese finanziate con ricorso all'indebitamento non sono qualificabili come “spese correnti”, bensì da classificare come investimenti.

Ha concluso, pertanto, chiedendo alla Corte in via principale di respingere la domanda sanzionatoria azionata nei suoi confronti, per il duplice motivo della natura delle spese sostenute e della mancanza della colpa grave.

I convenuti Dozzini, Arcudi, Manfroni, Fioriti, Moretti, Fabbri, Molinari, Frenguelli, Staccini, Luchetti, Roma, Tosti, Leonelli, Grasselli, Serlupini; Granocchia, Mariucci, Pesaresi, Monaco, Conti e Bottoni si sono costituiti con memoria collettiva depositata il 16 maggio 2011, alla quale è seguito, il 14 giugno 2011, il deposito di altra memoria, unitamente alla produzione di documentazione pertinente.

Le argomentazioni difensive da essi dedotte prendono spunto dalla ripetuta sentenza di questa Sezione n. 87 del 2008, segnatamente con riguardo all'affermazione relativa all'apertura di “spazi a possibili errori

di diritto che si riflettono sul fatto sanzionato”. Hanno proceduto, poi, all’esame della struttura della citazione, a quello dei criteri seguiti dalla Procura per sostenere le contestazioni in rapporto alle risultanze istruttorie acquisite, ai richiami alle affermazioni giurisprudenziali che la stessa attrice ha utilizzato per ribadire i concetti di indebitamento e di investimento, nonché la nozione di “manutenzione straordinaria”, ad argomentare in ordine alla prescrizione ed all’elemento psicologico, con particolare riguardo all’affermata violazione di obblighi di condotta su di loro gravanti che – pure – è stata negata dalla Sezione I centrale della Corte dei conti (sentenza n. 444 del 2010) nei confronti dei convenuti nel giudizio definito in prime cure da questa Sezione con la ridetta sentenza n. 87 del 2008. A sostegno hanno anch’essi fatto riferimento all’affermazione, contenuta nella sentenza d’appello, in base alla quale la sola censura sostenibile nei loro confronti è quella di aver confidato nell’utilizzabilità del tradizionale concetto di manutenzione straordinaria, come tramandato nella prassi burocratica. Evidenziata, poi, la non cogenza – per il Legislatore nazionale – delle previsioni recate dal cosiddetto “SEC 95”, utilizzate, invece, come parametro di riferimento dalla Procura, a sua volta ispiratasi alla pregressa giurisprudenza di questa Sezione, i convenuti hanno messo in risalto anche l’insussistenza di un vincolo, per il Giudice, ad uniformarsi all’interpretazione data dalla Cassa Depositi e Prestiti nelle circolari applicative emanate, nonché la coerenza con la classificazione SIOPE delle spese sostenute con le deliberazioni oggetto di censura, classificazione utilizzata dallo stesso Legislatore quale parametro di riferimento.

Su questi motivi d'ordine generale, i convenuti hanno, poi, esaminato – per controbattere con le considerazioni formulate – i diversi gruppi di spese omogenee suddivisi in citazione, contestando la fondatezza delle censure della Procura, hanno avversata l'entità della sanzione soggettiva prefigurata nei confronti di ciascuno di loro – offrendo un metodo di computo aderente al dettato normativo e differente da quello utilizzato dall'attrice – affermando essere corretto riferimento la sola misura del gettone di presenza (quale indennità percepita al momento dell'adozione delle delibere considerate nella controversia), tale da rendere la misura massima della sanzione stessa di € 7.591,60. In un'articolata formulazione delle conclusioni, dunque, hanno chiesto che la citazione sia respinta, per assenza della condotta antidoverosa (attesa la natura delle spese finanziate) e, comunque, non permeata dall'elemento psicologico nell'intensità stabilita dalla legge, non essendo immediatamente percepibile il precetto assunto violato, peraltro neppure messo in evidenza, preventivamente all'adozione delle delibere, dal vaglio della burocrazia comunale, che avrebbe potuto orientare il voto consiliare in senso diverso (ed al proposito hanno sottoposto al Collegio la valutazione dell'opportunità di acquisire la documentazione illustrativa concernente le delibere stesse). In subordine hanno chiesto che, per l'eventualità dell'applicazione della sanzione soggettiva contenuta nella domanda giudiziale, essa sia contenuta nei limiti scaturenti dal metodo di calcolo da loro stessi indicato.

Argomentazioni e conclusioni analoghe sono contenute nella memoria depositata il 14 giugno 2011, con la quale s'è costituito il convenuto

Santucci.

All'udienza pubblica odierna, per la discussione, i patrocinanti intervenuti, riportatisi ad eccezioni ed argomentazioni contenute negli atti scritti, hanno ulteriormente precisato:

l'avvocato Rampini, che alla fattispecie sono inapplicabili le metodiche SEC 95 ai fini dell'applicazione della disposizione che la Procura ha assunta violata, tale da rendere del tutto non plausibile l'individuazione di una colpa palese nelle condotte dei convenuti;

l'avvocato Antonucci, che le metodiche SEC 95 si riferiscono esclusivamente ad atti comunitari, che l'applicazione di norme che implicano valutazioni sommamente complesse determina una violazione del diritto all'elettorato passivo, che l'evento non era prevedibile (ed ha richiamato, a tal fine, la sentenza n. 444 del 2010 resa dalla Sezione I centrale della Corte dei conti con riferimento a fattispecie del tutto sovrapponibile a quella dedotta nel presente giudizio), che la misura della sanzione deve esser determinata proporzionalmente al fatto commesso;

l'avvocato Baleani, che occorre una rimeditazione del concetto di "manutenzione straordinaria", per la quale necessita una verifica atto per atto;

l'avvocato Santucci che, soffermatasi sul concetto di "colpa grave" necessario per l'irrogazione della sanzione richiesta dalla Procura regionale, ha insistito sulla necessità di considerare la separazione dell'attività di indirizzo politico dalla funzione prettamente amministrativa, con la conseguente impossibilità per i componenti dell'Organo di gestione politica dell'Ente di porre in discussione i pareri favorevoli



espressi dagli Organi tecnici e amministrativi in sede istruttoria;

l'avvocato Bromuri, che ha contestata la natura delle spese come ricostruita in citazione, nonché la scarna trattazione degli elementi sui quali s'è basata l'affermazione della sussistenza dell'elemento psicologico, evidenziando che – negli amministratori – s'è formata una consapevolezza diversa sulla natura delle spese da deliberare, con atti tutti muniti del parere di regolarità tecnica e intitolate a “manutenzione straordinaria”, tanto che la stessa attrice e l'ispettore del Ministero dell'economia hanno manifestato dubbi sull'esatta natura delle spese oggi oggetto di contestazione, tali da far ritenere che la colpa sia riconducibili ad un errore scusabile;

l'avvocato Calabrese, che – richiamando una precedente, analoga vicenda giunta alla cognizione di questa Sezione – ha insistito sulla necessità d'integrazione del contraddittorio e sulla prescrizione, soffermandosi, poi, sulla irragionevolezza della pretesa contenuta nella domanda giudiziale, poiché presupponente negli amministratori comunali una non esigibile conoscenza di peculiari regole tecniche.

Il rappresentante del Pubblico ministero, da parte sua, ha avverso l'eccezione di integrazione del contraddittorio, sostenendo trattarsi, casomai, di un'ipotesi di possibile intervento adesivo, come da giurisprudenza consolidata. Detto, poi, che non è applicabile, in fattispecie, la legge n. 689 del 1981, ha confermato integralmente la citazione, richiamando – a proposito della colpa grave dei convenuti – la sentenza di questa Sezione n. 128 del 2007, mentre ha affermato non esser pertinente, nella controversia, quanto affermato dalla sentenza della Sezione

I centrale n. 444 del 2010.

Considerato in

## DIRITTO

1 – L'oggetto del giudizio.

La questione all'esame del Collegio concerne la richiesta applicazione, nei confronti dei componenti del Consiglio comunale di Perugia e delle delibere n. 93, del 22 dicembre 2004 e n. 257, del 19 dicembre 2005, da essi adottate, nonché dei relativi contratti stipulati dal Comune in forza degli atti medesimi, della sanzione prevista dall'articolo 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

2 – Il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Per ragioni di armonia espositiva il Collegio ritiene che, ancor prima di affrontare le stesse eccezioni preliminari sottoposte dai convenuti, sia utile riepilogare quanto segue:

A) il testo della disposizione in base alla quale la Procura ha agito, cioè la legge 27 dicembre 2002, n. 289, la quale, intitolata "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)", al comma 15 dell'articolo 30, rubricato "Disposizioni varie per le regioni" prevede che *"Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica*

*percepita al momento di commissione della violazione*". Tale previsione è stata, poi, completata dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350, la quale – ai commi 17 e 18 dell'articolo 3, rubricato "Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici" – ha stabilito che "*Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. Modifiche alle predette tipologie di indebitamento sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea*" e "*Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono*

no investimenti: 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 e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio”;

B) la giurisprudenza (scarsa, ma assai pregnante) formatasi relativa-

mente alla disposizione suddetta, con particolare riguardo (sebbene limitatamente ai profili di più stretto interesse in questa sede):

B.1) alla sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 12/QM/2007, che, indicando con finalità nomofilattiche le modalità caratterizzanti il processo sanzionatorio conseguente all'applicazione della previsione sanzionatoria introdotta dal 1 gennaio 2003, ha affermato che:

*“a) il tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) deve essere quello previsto per l'ordinario giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti di cui agli artt. 43 e seguenti del R.D. n. 1038/1933 e all'art. 5 della legge n. 19/1994, non potendo trovare applicazione, in tali ipotesi, la modalità procedurale prevista dall'art. 58 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 relative ai giudizi ad istanza di parte;*

*b) ai fini della configurazione della fattispecie sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, il titolo soggettivo di imputazione della sanzione deve essere determinato e valutato ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 543/1996, convertito, con modificazioni, nella legge n. 639/1996, e pertanto, ai fini della applicazione della sanzione in parola nei confronti degli amministratori che abbiano deliberato il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, è necessario che ricorra, nella fattispecie concreta, l'elemento soggettivo della colpa grave, o, ovviamente, del dolo;*

c) ai fini della integrazione della fattispecie sanzionatoria in parola è necessario che la delibera di contrarre il mutuo venga portata ad esecuzione mediante la stipula del relativo contratto, non essendo sufficiente, al fine suddetto, la sola adozione della delibera di contrarre il mutuo stesso;

d) nel caso di una delibera di indebitamento per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001, ma relativa a fatti accaduti precedentemente alla predetta data, il debito deve ritenersi “maturato” al momento del deposito della sentenza stessa e non già al momento - antecedente - in cui l'ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione da cui è scaturita, in seguito, la sentenza esecutiva;

e) l'ente destinatario della sanzione va individuato nell'ente di appartenenza degli amministratori condannati”;

B.2) alla sentenza 8 maggio 2007, n. 128, nella quale questa Sezione giurisdizionale regionale ha stabilito che “La sanzione in questione, in verità, rappresenta una nuova misura punitiva, di reazione agli illeciti amministrativi-contabili, la cui concreta applicazione –al pari di ogni altra misura di reazione a detti illeciti – 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.; nelle materie, cioè, <<di conto e di responsabilità>> (ex Corte Cost. n°68/1971, n°185/1982 e n°189/1984). Trattasi, in sostanza, di una <<pena pecuniaria contabile>>, analoga a quella di cui all’art. 46 del R.D. n°1214/1934 (che espressamente parla, appunto, di <<pe-

*na pecuniaria>>), inerente al complesso sistema della responsabilità amministrativo-contabile, posta a salvaguardia degli equilibri di bilancio e, come tale, rientrante sicuramente tra le <<materie di contabilità pubblica>>, ex precitato art. 103, comma 2, cost. (v., in proposito, Corte dei conti Sez. Giur. Reg. Molise, sent. n°51/2007, nonché, quanto alla funzionalizzazione della sanzione agli <<equilibri di bilancio>>: Corte conti Sez. Giur. Reg. Marche n°151/2007, Sez. Giur. Reg. Toscana n°609/2006 e Sez. Giur. Reg. Lazio n°3001/2005)” e che “Trattasi di un bene-valore di importanza fondamentale, a salvaguardia del quale è stato posto l’art. 119, comma 6, cost. che, seppur con una norma positiva (e non di divieto), sostanzialmente tende al contenimento dell’indebitamento, ritenuto – evidentemente – una delle cause primarie degli squilibri di bilancio, consentendolo <<solo per finanziare spese di investimento”.* Peraltro, la dottrina e la giurisprudenza non hanno mancato di evidenziare come l’<<equilibrio di bilancio>> non costituisca, teleologicamente, il fine ultimo di tutela, essendo esso stesso un <<bene mezzo>> per la salvaguardia di <<beni fine>> ulteriori, di maggior e più ampio respiro, anche a carattere internazionale, in relazione agli impegni comunitari del Paese, oltre che di garanzia del sistema democratico nel suo complesso. E così, accanto al bene intrinseco all’Amministrazione della <<sana gestione>>, che impone di provvedere alle spese correnti – alle spese, cioè, per il normale funzionamento dell’ente – con le entrate ordinarie, senza dirottare su di esse entrate straordinarie, si colloca quello del <<rispetto del patto di stabilità>>, al quale pure si correlano gli <<equilibri di bilancio>>, ex

*art. 7, comma 7, della l. n°131/2003. A tal ultimo riguardo anzi, si ricorda che, come giustamente annotato dalla giurisprudenza, <<nella formulazione della norma costituzionale (art. 119, ultimo comma, cost.) si percepiscono gli echi della rilevanza sempre maggiore assunta dalla salvaguardia degli equilibri di bilancio nell'ambito del processo di integrazione europea, così che il rispetto delle regole sull'indebitamento si pone come uno dei cardini del sistema della finanza pubblica, attorno ai quali fa perno l'osservanza del Patto di stabilità interno, in vista del conseguimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità e crescita>> (cfr., testualmente, Corte conti Sezione Giur. Reg. Lazio n°3001/2005). Dal canto suo, la dottrina ha sottolineato anche il valore <<politico>> del rispetto degli equilibri di bilancio, precisando che <<l'importanza del divieto (di indebitamento per spese non di investimento) si misura anche con la necessità di evitare che, mediante la destinazione anticipata di risorse aggiuntive, ottenute con ricorso al mercato, a spese di semplice funzionamento, le maggioranze politico-amministrative, vincolate al pareggio di bilancio, ne scarichino i costi su quelle future, così limitando la capacità di spesa di queste ultime ed alterando, perciò, in concreto il meccanismo democratico dell'alternanza e della pari opportunità amministrativa>>”;*

B.3) alla sentenza 23 maggio 2008, n. 87, nella quale questa Sezione giurisdizionale regionale – stabilita l'infondatezza dei dubbi di costituzionalità delle norme innanzi riepilogate, avanzati nelle difese dei convenuti – ha chiarito la non coincidenza tra “investimenti” e “spese in conto capitale” (essendo questa seconda classificazione di maggiore



ampiezza rispetto alla prima), ed ha precisato il concetto di “straordinaria manutenzione” che costituisce, anche nella presente controversia, la più frequente tra le ipotesi concrete prese in considerazione dalla Procura regionale tra le scelte di spesa dell’Ente locale.

3 – La completezza del contraddittorio.

Nel quadro di riferimento innanzi delineato, dunque, la prima questione pregiudiziale sulla quale il Collegio deve pronunciarsi è quella, sottoposta dal patrono del Carloni, dell’incompletezza del contraddittorio, poiché non è stato convenuto il comune di Perugia quale Ente che ha emanato gli atti dubitati di legittimità nei termini qui considerati e, dunque, destinatari potenziali della dichiarazione di “nullità” comminata dalla legge e chiesta dalla Procura regionale nell’atto introduttivo del giudizio.

L’eccezione non può essere accolta.

Considera il Collegio che le disposizioni del codice del rito civile – che integra, ai fini procedurali, le disposizioni speciali del regolamento di procedura nei giudizi innanzi alla Corte dei conti approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 e che contengono (articolo 26) un apposito rinvio dinamico – impongono (articolo 101, primo comma) che il giudice “non può statuire sopra alcuna domanda, se la parte contro la quale è proposta non è stata regolarmente citata e non è comparsa”, così che (articolo 102, primo comma) “se la decisione non può pronunciarsi che in confronto di più parti, queste debbono agire o essere convenute nello stesso processo”.

A ben vedere, però, la domanda processuale della Procura regionale

non è rivolta “contro” (così l’articolo 101 c.p.c.) il comune di Perugia (quale soggetto che ha emanato le delibere sospettate d’illegittimità nei termini qui considerati), per un duplice ordine di ragioni:

I – per i beni-valore che le disposizioni del 2002/2003 sopra richiamate intendono salvaguardare;

II – per il ruolo che la Procura regionale riveste nel giudizio di responsabilità.

In sostanza, il Collegio considera che – come già ben sottolineato dalla giurisprudenza sopra richiamata – la legge ha inteso apprestare una particolare tutela all’equilibrio di bilancio, quale bene-valore prioritario e di rilievo costituzionale; tutela realizzabile mediante “*il rispetto delle regole sull’indebitamento*” che si atteggia come uno “*dei cardini del sistema della finanza pubblica*”. **Ciò implica che la (potenziale) dichiarazione di nullità che consegua al giudizio introdotto in esecuzione dell’articolo 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è una pronuncia che la Corte dei conti rende non “contro” l’Ente che ha emanato gli atti travalicanti i limiti ivi contenuti, ma “a tutela” dell’Ente stesso, quale soggetto partecipante al sistema della finanza pubblica nel rispetto dell’equilibrio di bilancio quale bene-valore prioritario che la legge ha inteso tutelare.** Dunque, il Comune interessato non può individuarsi quale soggetto titolare di un interesse “concreto ed attuale”, nei termini delineati dall’articolo 100 c.p.c., che lo legittimi ad agire od a resistere in un giudizio di tal fatta e con le finalità che la pronuncia richiesta alla Corte dei conti è rivolta a conseguire.

In questa ottica, altresì, si colloca la funzione della Procura contabile,

che – nell’agire al fine di assicurare la tutela del bene-valore della quale s’è detto – agisce non “contro” l’Ente e “contro” gli atti da esso emanati, ma ne chiede la dichiarazione di nullità al fine di assicurare il ripristino del bene giuridico leso dell’equilibrio di bilancio, quale valore risalente e salvaguardato dalla stessa Carta fondamentale, nell’interesse dell’Ente, che di tale ripristino è il primo (sebbene non esclusivo) destinatario.

#### 4 – La prescrizione.

Sull’eccezione di prescrizione, pure sollevata da alcuni dei patroni dei convenuti, il Collegio, a questo punto della trattazione, intende svolgere solamente un primo – sintetico – accenno.

È necessario, infatti, evidenziare che le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 12/QM/2007 – le conclusioni della quale sono state già testualmente riportate al punto B.1) del paragrafo 2) che precede – hanno realizzato efficacemente la sistematizzazione del giudizio per responsabilità sanzionatoria che poggia sulle disposizioni riportate al punto A), ben chiarendo che è del tipo ordinariamente previsto dall’articolo 43 del già menzionato regio decreto n. 1038 del 1933 e dall’articolo 5 della legge 14 gennaio 1994, n. 19, *“ai fini della integrazione della fattispecie sanzionatoria in parola è necessario che la delibera di contrarre il mutuo venga portata ad esecuzione mediante la stipula del relativo contratto, non essendo sufficiente, al fine suddetto, la sola adozione della delibera di contrarre il mutuo stesso”*. A ciò si aggiunga che, stante l’affermata identità di applicazione delle regole ermeneutiche ordinariamente applicate nel giudizio per responsabilità a

contenuto risarcitorio, il momento dal quale far decorrere il termine prescrizione non può che essere individuato in quello nel quale l'Ente, ricevuta la prestazione derivante dal contratto stipulato in esecuzione dell'atto deliberativo che ha autorizzato la spesa, effettivamente eroghi la controprestazione in numerario mediante la quale si realizza la spesa illegittima, ben potendosi verificare ipotesi nelle quali dalla mera stipula non derivi poi l'esecuzione da parte del contraente individuato dall'Amministrazione locale (in breve: è l'applicazione del principio di "*offensività concreta*", ribadita già da questa Sezione nella sentenza n. 128 del 2007 citata e richiamata anche dalle Sezioni Riunite nella sentenza n. 12/QM/2007, pure menzionata). Così che gli effetti della dichiarazione di nullità che la Procura contabile in tali casi può chiedere alla Corte sarebbero – in pratica – privi di alcun reale riscontro, esponendo l'attrice ad una pronuncia d'inammissibilità della citazione per carenza dell'interesse concreto ed attuale ad adire il Giudice. Dunque, se la prescrizione, a tenore dell'articolo 2935 c.c., decorre dal momento in cui "il diritto può esser fatto valere", non vi è dubbio che tale "momento" debba coincidere con l'esborso della controprestazione riferita al bene o servizio acquisito dall'Ente.

Quanto precede, dunque, impone al Collegio di verificare, nell'esame di merito della controversia, la tempestività dell'azione della Procura con specifico riguardo a ciascuna delle ipotesi d'illegittima assunzione della spesa che l'attrice stessa ha inteso sottoporre a giudizio, come in prosieguo sarà meglio precisato caso per caso.

5 – Il merito.

## 5.1 - La dichiarazione di nullità degli atti e dei contratti di finanziamento di spese diverse da quelle di investimento.

L'esame nel merito della controversia impone al Collegio, in primo luogo, di meglio precisare gli effetti della pronuncia richiesta dalla Procura regionale, con riferimento alla previsione normativa contenuta nell'articolo 30, somma 15, della legge n. 289 del 2002.

Questa precisazione risulta decisiva proprio per comprendere pienamente il contenuto concreto da attribuire alla disposizione innanzi richiamata e, casomai, per l'esatta esecuzione della decisione che la Corte assume in fattispecie quale quella oggetto del presente giudizio.

Occorre, a tal fine, tenere ben presente quanto questa stessa Sezione – con la ripetuta sentenza n. 128 del 2007 – e le stesse Sezioni riunite della Corte dei conti – con la pure richiamata sentenza n. 12/QM/2007 – hanno avuto modo di stabilire a proposito dell'individuazione, ad opera della legge, della Corte dei conti quale giudice naturale precostituito per legge ed alla pacifica natura di giudizio contabile che la Procura introduce quando chiede, in citazione, la dichiarazione di nullità degli atti e dei contratti di finanziamento di spese diverse da quelle di investimento, sostenute con risorse provenienti da indebitamento, nonché l'applicazione della sanzione nei confronti degli amministratori dell'Ente locale che tali atti abbiano approvati.

Premesso, dunque, che a tali affermazioni il Collegio intende integralmente rinviare, senza che qui dia conto ripetere pedissequamente quanto ivi stabilito (così dando applicazione all'articolo 118 , primo comma, delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, nel testo

novellato dall'articolo 52, comma 5, della legge 18 giugno 2009, n. 69, che considera motivo sufficiente della sentenza il "riferimento a precedenti conformi"), occorre qui svolgere un ulteriore ragionamento finalizzato, come premesso, a stabilire in modo chiaro il contenuto concreto della disposizione di riferimento.

Siffatto ragionamento non può non prender le mosse dalla lettura combinata degli articoli 103, secondo comma, e 113, ultimo comma, della Costituzione, disponendo il primo che "La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge" ed il secondo che "La legge determina quali organi della giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa".

A tali lapidarie statuizioni occorre aggiungere quanto la Corte costituzionale (segnatamente con le recenti sentenze 14 luglio 2004, n. 204 e 17 maggio 2006, n. 191) ha avuto modo di stabilire a proposito dei limiti posti al Legislatore nell'attribuzione della giurisdizione per blocchi di materie.

È dunque nei limiti e con i criteri così stabiliti che deve essere inquadrata l'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione relativa alla dichiarazione di "nullità" di atti (dei contratti si dirà in seguito) emanati da una pubblica amministrazione, precisando che siffatto potere cognitivo non è da intendere esteso a ciascun atto nella sua interezza, bensì meramente ai soli profili di natura contabile. Questa interpretazione, che il Collegio considera conforme al riparto della giurisdizione delineato nella Carta fondamentale, trova riscontro sia nella giurisprudenza

di riferimento sopra richiamata – la quale ha evidenziato che la giurisdizione assegnata alla Corte dalla legge n. 289 del 2002 è tale perché, operando la nullità “di diritto”, la “concreta applicazione al pari di ogni altra misura di reazione a detti illeciti”, cioè quelli “contabili”, è affidata “alla Corte dei conti, quale <<giudice naturale precostituito per legge>>, ex art. 25 cost.” (così la sentenza di questa Sezione n. 128 del 2007), e per essere il relativo processo quello “di cui agli artt. 43 e seguenti del R.D. n. 1038/1933 e all’art. 5 della legge n. 19/1994” (così le Sezioni Riunite, nella sentenza n. 12/QM/2007) – sia nell’indiretta considerazione che, se gli atti in questione fossero permeati da altri vizi, comportanti “nullità”, ma non afferenti agli aspetti strettamente contabili e finanziari, il sindacato giudiziale sarebbe comunque affidato ad altro Giudice.

In definitiva, si tratta dell’attribuzione alla Corte dei conti del potere di giudicare di una nullità – comminata direttamente dalla legge, ma i cui concreti effetti possono derivare solamente a seguito della dichiarazione giudiziale sollecitata dalla Procura contabile – limitata ai profili concernenti le attribuzioni tipiche dell’Istituto, che sono, appunto, esclusivamente quelli contabili. Anche perché, avendo sempre ben presente il bene-valore che la legge ha inteso salvaguardare, che è quello dell’equilibrio di bilancio, la “reazione” apprestata dall’ordinamento a condotte devianti, che tale equilibrio compromettano (e la legge, dichiarando gli atti nulli, ha espresso la certezza, in linea di principio, di questa compromissione), è destinata chiaramente a censurare gli aspetti riguardanti le modalità della copertura di ciascun atto di spesa sospettato,

non altri.

L'insieme delle considerazioni che precedono assume, peraltro, un significato particolarmente pregnante con riferimento alle conseguenze che l'eventuale dichiarazione di nullità comporta nei confronti degli atti sottoposti a giudizio, perché è evidente che – nell'ottica interpretativa testé delineata – al verificarsi della dichiarazione giudiziale consegue che all'Ente incomba l'obbligo di provvedere ad una diversa copertura finanziaria degli atti in questione.

In altri termini – e anche al fine di non esporre le pronunzie della Corte a sconfinamenti, di dubbia costituzionalità, nei poteri discrezionali degli Enti destinatari dei limiti introdotti dalla ripetuta legge finanziaria 2003 – la dichiarazione di nullità “contabile” implica che l'Ente - fermi i suoi poteri di emanare gli atti comportanti l'assunzione di spese e di emanare, altresì, gli eventuali atti di secondo grado ad essi connessi, compresi quelli in via di autotutela – si trovi obbligato a non procedere all'esecuzione della spesa deliberata, almeno in quei termini di copertura finanziaria, e debba provvedere, per le spese già eseguite in forza di delibere nulle, a rideterminare virtualmente, ora per allora, la differenza di risultato dei documenti contabili, a ragione delle disposte nullità, assegnando ad economia le risorse provenienti da indebitamento utilizzate illegittimamente (così da poterle utilizzare per le consentite “spese di investimento”) ed a riportare a disavanzo (o minor avanzo), nel rendiconto, le uscite destinate a corrispettivo dei contratti con i quali siano state pagate spese correnti, la copertura delle quali deve essere assicurata mediante altre, consentite, entrate tra quelle indicate dall'articolo



149, comma 4, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 18 agosto 2000, n. 267.

In tal modo, con la pronuncia di nullità emessa dalla Corte dei conti, è salvaguardato il principio dell'equilibrio di bilancio immanente alla disposizione dell'articolo 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002, come innanzi precisato.

Prima di procedere ad un'analisi delle singole spese che la Procura ha indicate in citazione quali illegittimamente assunte, il Collegio reputa, ancora, utile richiamare quanto già nella precedente giurisprudenza affermato (sentenza n. 87 del 2008, più volte citata) a proposito dei criteri con i quali determinare la natura delle spese deliberate dall'Amministrazione, ai fini – poi – di effettuare il raffronto richiesto dalla legge n. 289 del 2002 per l'affermazione, o meno, della legittimità delle stesse con riferimento ai limiti posti dall'articolo 30, comma 15.

Nel riepilogo normativo *sub A* è stata già richiamata la previsione dell'articolo 3, comma 18, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che ha inteso stabilire in modo tassonomico quali spese sono qualificabili come “investimenti”:

- 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 e impianti;
- c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;

- d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;
- e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;
- f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;
- g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;
- h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;
- i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

Nel contesto delineato dalla norma richiamata, questa Sezione, nella sentenza n. 87 del 2008 ha affermato quanto segue:

- quanto alla previsione contenuta nella lettera a), *<<le spese di “acquisto” e/o di “costruzione” dell' edificio e quelle di “straordinaria manutenzione” dell'edificio stesso si pongono, ri-*

*spettivamente, 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>>;*

- *quanto alla previsione contenuta nella lettera b), gl'interventi <<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”>>;*
- *<<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 prece-*

dente". 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>>;

- <<Quanto, invece, alla nozione di "recupero", rinvenibile solo nella lettera b) dell'art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, soccorre - ratione materiæ - 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">>;

- quanto alla definizione di “manutenzione straordinaria”, essa <<non può essere chiarita in base alle norme del diritto interno>>, in quanto <<del tutto assente nella legge sui lavori pubblici>> che si riferisce <<semplicemente alla “manutenzione” tout court>>, inducendo a considerare – in consonanza con la nozione di “investimento” utilizzata dalla Cassa Depositi e prestiti – impiegabile quella propria del diritto comunitario, così come stabilito dal Regolamento CE n. 2223/96 - allegato A, contenente il Sistema Europeo di Conto (cosiddetto SEC '95) in base al quale, mentre la normale manutenzione ordinaria e la riparazione di beni utilizzati nella produzione di altri beni e/o servizi rientrano nei consumi intermedi, la “manutenzione straordinaria si sostanzia nei <<“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)>>.

Il risultato dello sforzo profuso da questa Sezione, nell’emettere la sentenza n. 87 del 2008, per individuazione i riferimento normativi in base ai quali, poi, effettuare il riscontro di conformità o meno del travalicamento dei limiti posti dalla legge n. 289 del 2002 non possono che essere qui integralmente confermati, non essendovi stati né ulteriori interventi normativi atti a controverterli, né essendo emerse – nelle difese degli odierni convenuti – argomenti idonei a suscitare riflessioni atte ad indurre a differenti conclusioni.

Al contrario, proprio nella ripetuta sentenza n. 87 del 2008 questa Sezione ha avuto modo di precisare che <<Lo 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)>>. L'affermazione, netta, convincente e proveniente da fonte di assoluta autorevolezza, induce a dichiarare del tutto infondata l'argomentazione, sottoposta da alcuni patrocinanti, anche al dibattimento, dell'inapplicabilità, alla fattispecie a giudizio, delle prescrizioni normative contenute nel Regolamento comunitario introduttivo del cosiddetto SEC '95, al quale s'è in precedenza fatto cenno.*

Esaurite, dunque, le dovute indicazioni metodologiche, il Collegio considera necessario, a questo punto, addentrarsi nell'esame delle singole spese deliberate dal Consiglio comunale di Perugia (delibere n. 93 del 2004 e 257 del 2006 citate), che la Procura ha indicate nell'atto introduttivo del giudizio, per stabilire se – con le delibere di Giunta conseguenti - il travalicamento del limite posto dalla legge n. 289 del 2002 sia o meno avvenuto nei termini prospettati dall'attrice.

5.1.a) Delibera n. 353 del 2 dicembre 2004 - "Piano nazionale della sicurezza stradale denominato <<Più sicurezza>>". Quanto finanziato è consistito: nella costruzione di una rotatoria, negli interventi infrastrutturali sulla sicurezza, nell'acquisto di attrezzature e procedure di infor-

matizzazione per interventi non infrastrutturali, di sicurezza stradale, nelle prestazioni di servizio per interventi non infrastrutturali di sicurezza stradale, nell'acquisto di autovelox fissi e nell'acquisto di auto-stop. Ritiene il Collegio che, considerando il carattere unitario dell'intervento complessivo, la spesa sostenuta, benché finalizzata alla fruizione di un bene già in buona parte esistente nella sua consistenza, deve essere inquadrata tra quelle di "investimento";

5.1.b) Delibera n. 318 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di sistemazione del parcheggio Volumni a Ponte San Giovanni”. Secondo la Procura, l'intervento – consistito nella realizzazione a parcheggio di un relitto stradale, con sistemazione a verde delle scarpate e aree limitrofe - sarebbe sospettato di illegittimità, poiché il bene è risultato di proprietà privata. Il Collegio ritiene che, stante l'uso pubblico del bene in questione, la circostanza non rilevi ai fini che qui interessano, mentre la consistenza intrinseca dell'intervento lo fa rientrare nel concetto di costruzione di cui all'articolo 3, comma 18, lettera a), della legge n. 350 del 2005;

5.1.c) Delibera n. 329 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di manutenzione straordinaria del centro anziani di via Diaz, Madonna Alta”. L'intervento, consistito nella riparazione e bonifica dei locali, a seguito di infiltrazioni d'acqua proveniente dai muri a diretto contatto con il terreno, va classificato, come assunto dalla Procura in citazione, tra quelli di manutenzione ordinaria, poiché finalizzato alla normale fruizione del bene;

5.1.d) Delibera n. 332 del 2 dicembre 2004 – “Manutenzione straordi-

naria delle facciate e della copertura di un edificio comunale sito in via Chiusi”. Nonostante la definizione contenuta nel titolo della delibera, la manutenzione oggetto dell’intervento deve essere considerata del tipo di quelle ordinarie, perché non comportante miglioramenti di rilievo eccedenti la conservazione in buono stato del bene, né – per quanto spiegato in precedenza – l’intervento stesso può rientrare nella nozione di “ristrutturazione”, cioè di recupero/restauro, indicata nella lettera *a*) dell’articolo 18, comma 3, della legge n. 350 del 2003;

5.1.e) Delibera n. 254 del 2 dicembre 2004 – “Risanamento della Galleria IV del Cimitero monumentale”. – L’intervento è stato dalla stessa Procura qualificato quale “risanamento”, ai sensi dell’articolo 3, comma 18, lettera *a*), della legge n. 350 del 2003;

5.1.f) Delibera n. 269 del 2 dicembre 2004 – “Acquisto di materiale di pronto soccorso e di attrezzature antincendio (cassette di soccorso, pacchetti di medicazione, segnaletica di sicurezza, cartelli di segnalazione)”. L’intervento è stato finalizzato all’acquisto di beni di consumo, o semidurevoli, non rientranti in alcuna delle categorie che la legge ha qualificato come “investimenti”;

5.1.g) Delibera n. 243 del 2 dicembre 2004 – “Acquisto di n. 20 poltrone per la sala della Giunta <<Sala Rossa>>. L’intervento, poiché destinato all’acquisto di “beni mobili ad utilizzo pluriennale” (articolo 3, comma 18, lettera *c*) della legge n. 350 del 2003), è stato dalla stessa Procura qualificato come consentito “investimento”;

5.1.h) Delibera n. 322 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di manutenzione straordinaria dei bocciodromi comunali di Pian di Massiano”.



L'intervento, poiché teso a conservare gl'immobili nella loro abituale fruibilità, non può essere qualificato "investimento", rientrando - piuttosto - nella categoria di quelli di "manutenzione ordinaria";

5.1.i) Delibera n. 654 del 1 dicembre 2005 - "Lavori di demolizione completa degli immobili fatiscenti ed abbandonati in via del Fosso".

L'intervento è certamente da qualificare come "investimento", ai fini interpretativi della legge che qui interessano, sia perché rientrante in una delle categorie di cui alla lettera *b*) del comma 18 dell'articolo 3 della legge n. 350 del 2003, sia perché inquadrato nel più ampio programma di realizzazione di impianti di trasporto fissi. La questione "dominicale" affacciata dalla Procura in citazione non può interferire su questa classificazione, perché non compromessa dall'esito della procedura espropriativa al tempo ancora non perfezionata;

5.1.j) Delibera n. 321 del 2 dicembre 2004 - "Lavori di sistemazione del piazzale della Cupa per la parte delimitata tra via Cecchi e via Pompeo Pellini nell'ambito del MiniMetrol". L'intervento è certamente qualificabile come "investimento", sia in ragione di quanto già chiarito nel punto 5.1.b), sia perché s'inquadra, come quello considerato nel punto 5.1.i), nel più ampio programma di realizzazione di una struttura fissa destinata al trasporto pubblico;

5.1.k) Delibera n. 320 del 2 dicembre 2004 - "Lavori di sistemazione dell'area del Pincetto compresa tra la stazione del MiniMetrol e gli edifici di via Oberdan". Anche con riferimento a tale intervento, da qualificare come "investimento", valgano le considerazioni svolte nel punto che precede;

5.1.l) Delibera n. 250 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di manutenzione straordinaria del magazzino economato il loc. Pian di Massiano”.

L'intervento, destinato all'adeguamento della fruibilità di un bene di proprietà comunale, rientra tra quelli di “manutenzione ordinaria” e, in quanto tale, induce ad escludere che possa qualificarsi come “investimento” nei termini qui definiti;

5.1.m) Delibera n. 343 del 2 dicembre 2004 – “Acquisto di targhe stradali per la toponomastica cittadina”. L'intervento è stato correttamente qualificato in citazione (e, prima ancora, nella relazione ispettiva) quale spesa destinata all'acquisto di beni di consumo intermedi, in quanto tali esclusi dalle spese d'investimento dalla legge n. 350 del 2003;

5.1.n) Delibera n. 342 del 2 dicembre 2004 – “Acquisto e posa in opera di infissi in legno nell'immobile comunale ex <<Fatebenefratelli>> ubicato in via del Giardino”. L'intervento, come chiarito dalla stessa Procura, rientra in un più vasto ambito di un programma di ristrutturazione di immobili curato dall'ATER di Perugia. Il Collegio ritiene che, in disparte la natura intrinseca dei beni acquistati e posati in opera, la prevalenza della complessiva opera da realizzare determina che esso possa essere classificato quale finalizzato a “ristrutturazione” e, in quanto tale, ne è consentita la copertura mediante ricorso a risorse acquisite dall'Ente mediante indebitamento, come si evince dalla lettera a) del comma 18 dell'articolo 3 della legge n. 350 del 2003;

5.1.o) Delibera n. 242 del 2 dicembre 2004 – “Progetti di manutenzione straordinaria e completamento di immobili posti in via Oberdan”. L'acquisizione è parte di un più vasto programma di riedificazione

strutturale di immobili destinati ad edilizia residenziale pubblica e, pertanto, da considerare “investimento”, in consonanza con la prospettazione della stessa Procura;

5.1.p) Delibere nn. 281/293 del 2 dicembre 2004 – “Interventi di straordinaria manutenzione e piccoli adeguamenti nella pubblica illuminazione nelle 13 circoscrizioni”. Si tratta di una serie di piccoli interventi, tesi ad un riassetto ordinario dell’illuminazione pubblica che, anche in ragione della loro modestia unitaria, correttamente l’attrice ha qualificato di “manutenzione ordinaria” e, in quanto tali, non rientranti nella categoria degli’investimenti come definita dalla legge n. 350 del 2003;

5.1.q) Delibere nn. 294/298 del 2 dicembre 2004 – “N. 5 interventi di manutenzione straordinaria aventi ad oggetto la pubblica illuminazione delle strade di S. Sisto – S. Andrea delle Fratte; di Galigano - Rimbocchi; di Colle Umberto; di via Berlinguer e lungo il percorso del MiniMetrò” – Valgano, per questi interventi, le considerazioni già svolte nel punto che precede, con l’esclusione della quota destinata all’illuminazione del percorso del MiniMetrò, per la quale il Collegio ritiene di dover considerare prevalente il complessivo programma di costruzione della struttura, certamente qualificabile come “investimento”;

5.1.r) Delibera n. 307 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di ripristino della sezione idraulica del Fosso Ruschiano in loc. Colombella”. L’intervento s’è concretizzato nella rimozione di ostacoli al normale flusso del corso d’acqua, con riprofilatura conseguente dell’alveo, as-

sumendo evidenti connotati di intervento periodico di manutenzione ordinaria, non qualificabile quale “investimento”;

5.1.s) Delibera n. 299 del 2 dicembre 2004 – “Costruzione di un marciapiede in località Capanne”. L’intervento rientra tra quelli qualificati come “investimento” dalla lettera a) dell’articolo 3, comma 18, della legge n. 350 del 2003;

5.1.t) Delibera n. 304 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di manutenzione straordinaria del piano viario e dei marciapiedi di via del Lavoro”. L’intervento, consistente in manutenzione del dotto fognario e della pavimentazione stradale, senza modifiche del piano viario, è da considerare di manutenzione ordinaria e, pertanto, da escludere dal novero delle spese di “investimenti”;

5.1.u) Delibera n. 317 del 2 dicembre 2004 – “Interventi manutentivi urgenti sui bagni pubblici”. Si tratta del ripristino delle strutture impiantistiche e murarie dei bagni pubblici, la cui periodica necessità di esecuzione – nel caso divenuta “urgente” a seguito di danni riportati nelle manifestazioni Umbria Jazz e Eurochocolate – induce a considerarlo di manutenzione ordinaria e, dunque, la relativa spesa non qualificabile “investimento”;

5.1.v) Delibere nn. 303, 305, 306, 308, 309, 310, 312 e 315 del 2 dicembre 2004 – “N. 8 interventi di manutenzione aventi ad oggetto le località di Centova; Pantano – Borghetto - Campo sportivo di Ponte Felcino; S. Galigano; via M. Bonaparte Valentini; via Caciolfa; Montevile e S. Enea - Villanova; S. Sabina – Pantano”. Si tratta di interventi di bitumatura, miglioramento idraulico, ripavimentazione, rifacimento

delle fognature, ricostruzione di muri di sostegno che, sebbene di dimensioni finanziarie relativamente modeste, sono da considerare, almeno parzialmente, edificativi e d'incremento patrimoniale per l'Ente, così da poterne qualificare le spese relative come di "investimento";

5.1.w) Delibere nn. 301, 302, 311, 313 e 314 del 2 dicembre 2004 – "N. 5 interventi di manutenzione straordinaria aventi ad oggetto la viabilità di via Benincasa ecc.; via Bonfigli; via Indipendenza; via del Poggio; via della Siepe; via dell'Arco; via Tartaruga; via S. Paolo; via Francolina e via del Verzaro; via Pozzo della Campana". Si tratta di interventi della medesima natura di quelli esaminati sotto il punto 5.1.v) e, conseguentemente, alla stessa stregua classificati;

5.1.x) Delibera n. 300 del 2 dicembre 2004 – "Lavori di manutenzione straordinaria (ripavimentazione di piazza Chiesa) in loc. S. Fortunato della Collina" – La natura dell'intervento, descritto come di ripristino della pavimentazione usurata per vetustà, può essere classificato come "ristrutturazione" e, in quanto tale, classificabile "investimento", a tenore della lettera a) dell'articolo 3, comma 18, della legge n. 350 del 2003;

5.1.y) Delibera n. 348 del 2 dicembre 2004 – "Manutenzione straordinaria della segnaletica verticale e luminosa nel territorio comunale". L'intervento è consistito nell'acquisto di prodotti per la segnaletica verticale e del materiale necessario per la manutenzione degli impianti semaforici. La spesa relativa, dunque, non può essere classificata di "investimento", poiché destinata ad acquisire beni di consumo e per la manutenzione ordinaria;

5.1.z) Delibera n. 352 del 2 dicembre 2004 – “Manutenzione straordinaria della segnaletica orizzontale nel territorio comunale”. Quanto a questo intervento valgono le medesime considerazioni svolte al punto 5.1.y) che precede, quanto alla natura ordinaria della manutenzione eseguita;

5.1.aa) Delibera n. 340 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di manutenzione straordinaria (adeguamento degli impianti elettrici) delle aule di varie scuole”. Gl'interventi eseguiti, poiché motivati da esigenze di carattere normativo connesse alla prevenzione degl'incendi, hanno determinato la conseguenza della fruibilità di locali che, diversamente, sarebbero stati da considerare inadeguati alle finalità istituzionali. Per questa considerazione essi debbono esser considerati quali spese di “investimento”;

5.1.ab) – Delibera n. 331 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di manutenzione straordinaria degli infissi in edifici di proprietà comunale ubicati in via Colombo e in via Traversa”. Diversamente da quanto considerato a proposito degl'interventi sugl'infissi degl'immobili ATER [punto 5.1.r)], classificati come spese di “investimento” perché inseriti in più vasto ambito ripristinatorio, qui si tratta di interventi che, seppure con cadenza non ravvicinata, sono periodicamente necessari all'ordinaria manutenzione degl'immobili e, dunque, da escludere dalla medesima classificazione;

5.1.ac) Delibera n. 338 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di adeguamento degli impianti e dei quadri elettrici nella corsia di manovra dei garages presso il condominio (proprietà comunale) di via Gregorovius in loc.

Ferro di Cavallo”. Anche qui è evidente la diversità degli analoghi interventi di adeguamento degli impianti elettrici eseguiti su edifici scolastici considerati al punto 5.1.aa). La ragione è stata, in questo caso, ravvisata nella vetustà di impianti e quadri elettrici, il cui rinnovo si inquadra nel periodico mantenimento degli immobili, determinato dal decorso del tempo, e in quanto tale da classificare quale “manutenzione ordinaria”;

5.1.ad) Delibera n. 330 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di manutenzione straordinaria per il rifacimento della copertura dell’edificio comunale adibito a centro socio culturale <<Laboratorio fuori tempo>> in loc. Ponte Felcino, via del Pescatore”. L’intervento è stato correttamente individuato dalla Procura come non annoverabile tra gli “investimenti”, poiché finalizzato a ristabilire il bene nelle normali condizioni di fruibilità, trattandosi espressamente di rifacimento della copertura e di esecuzione di una modesta ristrutturazione interna;

5.1.ae) Delibera n. 258 del 2 dicembre 2004 – “Interventi di manutenzione straordinaria di parchi, aree verdi e wc nel territorio della I e della II circoscrizione”. Gli interventi hanno comportato la ripavimentazione di un campo destinato alla pallacanestro e la sistemazione di un’area a verde con acquisto di relativi arredi: il primo ha dunque i caratteri dell’ordinarietà della manutenzione e il secondo può essere ascritto alla categoria dei “consumi intermedi” richiamata nella parte generale rinviano alla sentenza n. 87 del 2008 di questa Sezione;

5.1.af) Delibera n. 262 del 2 dicembre 2004 – “Sistemazione dell’area verde di Ferro di Cavallo”. L’intervento è classificabile come “investi-

mento”, consistendo in parziali demolizioni di strutture fatiscenti, di costruzione *ex novo* di un sentiero pedonale da collegare con altri percorsi esistenti, il cui rilievo ai fini della modifica del luogo ha superato di gran lunga quanto necessario ad una conservazione in buono stato. Del resto, sul punto, la stessa Procura ha ritenuto di dover indirizzare la sua censura non sulla natura dell’intervento considerato, bensì sul presupposto – estraneo alla valutazione qui richiesta – della mancanza del titolo di proprietà in capo al Comune, trattandosi di area che la proprietaria ATER si sarebbe solamente impegnata a trasferire al comune;

5.1.ag) Delibera n. 270 del 2 dicembre 2004 – “Manutenzione straordinaria e sistemazione dei percorso nel Parco di Lugnano”. L’intervento, eseguito dalla Comunità montana, comprende una serie di azioni sull’area che travalicano, per la loro radicalità, la normale conservazione del bene in buono stato e, pertanto, deve esser classificato quale “investimento”;

5.1.ah) Delibera n. 259 del 2 dicembre 2004 – “Realizzazione di un’area verde in loc. Montepetriolo”. Trattandosi di una realizzazione *ex novo*, l’intervento è classificabile quale “investimento”, anche perché la Procura ha indirizzato la sua censura sul profilo dominicale (le procedure espropriative e negoziali erano, al tempo, ancora in corso), che è estraneo alla verifica da eseguire in questa sede;

5.1.ai) Delibera n. 261 del 2 dicembre 2004 – “Acquisto di terreni di proprietà dell’Istituto diocesano per il sostentamento del Clero di Perugia e concessione di un contributo all’Ass. Calcio Tevere per i lavori di sistemazione e bonifica dei terreni”. L’intervento, consistente



nell'acquisizione di aree e nella destinazione di un contributo per la realizzazione di strutture, deve esser classificato "investimento", poiché rientrante nella previsione della lettera *a*) dell'articolo 3, comma 18, della legge n. 350 del 2003;

5.1.aj) Delibera n. 257 del 2 dicembre 2004 – "Contributo all'Associazione Nuova Generazione Ramazzano per la realizzazione di un immobile destinato a sala polivalente". Non si può concordare con la prospettazione della Procura, che riferisce di interventi di ordinaria manutenzione, trattandosi – al contrario – della finalizzazione alla costruzione di un immobile con finalità sociali e, come tale, da qualificare "investimento" ai sensi della lettera *a*) dell'articolo 3, comma 18, della legge n. 350 del 2003;

5.1.a.k) Delibera n. 265 del 2 dicembre 2004 – "Contributo all'Associazione Circolo Ricreativo Bosco, A.C. Bosco, S.S. Bosco Lancio Ruzzolone e alla Parrocchia per la realizzazione di una struttura polifunzionale nel parco pubblico in loc. Bosco". Valgano le considerazioni svolte al precedente punto 5.1.aj);

5.1.al) Delibera n. 275 del 2 dicembre 2004 – "Manutenzione e miglioramento della segnaletica turistico stradale". L'intervento è chiaramente da classificare tra i consumi intermedi, e dunque non un investimento, per le ragioni già svolte sotto il punto 5.1.z);

5.1.am) Delibere n. 449 del 9 novembre 2006 e nn. 463, 464 e 465 del 16 novembre 2006 – "Lavori di sistemazione della viabilità presso la nuova chiesa parrocchiale di S. Sisto; di ripavimentazione di corso Garbaldi; di realizzazione di un marciapiede in via Roma, di bonifica

degli Arconi dell'Acquedotto di via Appia". Si tratta di interventi a contenuto non omogeneo, tra i quali di certa classificazione quali investimenti sono quelli di nuova edificazione (la viabilità presso la Parrocchia di S. Sisto e la realizzazione di un nuovo marciapiede in via Roma), mentre questa evenienza è da escludere quanto alla ripavimentazione di un marciapiede ed alla bonifica di un edificio antico, perché comunque non consistenti in un radicale restauro e, conseguentemente, non tali da realizzare una manutenzione straordinaria;

5.1.an) Delibera n. 355 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di manutenzione straordinaria delle scale mobili di piazza Partigiani, piazza Italia e piazzale della Cupa – piazza Marrocchi”. Si tratta di interventi di ordinaria manutenzione e non di radicale trasformazione o ripristino di impianti di trasporto esistenti e, in quanto tali, da considerare non classificabili quali “investimenti”;

5.1.ao) Delibera n. 325 del 2 dicembre 2004 – “Interventi di adeguamento della palestra comunale <<E.M.A.>> in loc. Madonna Alta”. Gli interventi, finalizzati al corretto funzionamento dell'impianto idrosanitario, sono da escludere dal novero degli “investimenti, perché tali da determinare l'ordinaria fruibilità dell'immobile;

5.1.ap) Delibera n. 324 del 2 dicembre 2004 – Lavori di manutenzione straordinaria presso le aree sportive libere a Pian di Massiano”. La realizzazione di nuove opere edili nell'ambito della complessiva sistemazione dell'area induce a classificare l'intervento come “investimento”, poiché riferibile alla lettera a) del comma 18 dell'articolo 3 della legge n. 305 del 2003;

5.1.aq) Delibera n. 327 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di manutenzione straordinaria presso gli impianti sportivi”. S’è trattato di interventi di diversa natura e consistenza (dalle impermeabilizzazioni alle opere di lattoniere e fabbro), complessivamente destinati a conservare i beni nella loro buono stato di conservazione e, come tali, non qualificabili come “investimenti”, bensì quali “consumi intermedi”;

5.1.ar) Delibera n. 323 del 2 dicembre 2004 – “Lavori di manutenzione straordinaria dei percorsi e delle aree esterne presso il centro sportivo Pellini”. Valgano le medesime considerazioni svolte al punto 5.1.aq) che precede;

5.1.as) Delibera n. 591 del 10 novembre 2005 – “Lavori di rifacimento dell’impianto di adduzione del gas nello stabile di via Pinturicchio”. L’intervento è, evidentemente, di manutenzione ordinaria, perché consistente nella mera sostituzione di un impianto preesistente con elementi nuovi, con conseguente esclusione dalla classificazione quale “investimento”;

5.1.at) Delibera n. 586 del 10 novembre 2005 – “Contributo alle Ass. Scuola Calcio Tevere e S.S. Ponte Pattoli per interventi di bonifica di aree di proprietà comunale e gestite da dette Associazioni”. Essendo interventi finalizzati alla realizzazione di impianti, si tratta di spese destinate ad “investimenti”, per le medesime considerazioni svolte sotto il punto 5.1.aj);

5.1.au) Delibera n. 589 del 10 novembre 2005 – “Interventi di manutenzione straordinaria degli immobili in gestione U.O. Patrimonio e servizi cimiteriali (piazza del Drago, piazza Matteotti, v.le Roma)”. Gli

interventi, di varia natura, sugli impianti elettrico e fognario, non costituiscono miglioramenti di rilievo molto superiori a quelli richiesti per conservare il bene in buono stato, rientrando, così, tra i consumi intermedi e non tra le spese di investimento;

5.1.av) Delibera n. 607 del 17 novembre 2005 – “Realizzazione di opere di manutenzione straordinaria di competenza circoscrizionale (rifacimenti e sistemazioni di marciapiede, bitumature, rifacimento collettori, sistemazioni aree verdi”. Gli interventi, di modesta entità, sono stati correttamente qualificati dalla Procura, che li ha individuati come tendenti a ristabilire i beni nelle normali condizioni di fruibilità e, dunque, con caratteristiche proprie della manutenzione ordinaria;

5.1.aw) Delibera n. 612 del 17 novembre 2005 – “Riqualificazione della zona industriale di S. Andrea delle Fratte e del Sardo in loc. Balanzano”. S’è trattato di interventi di risagomatura e bitumatura dei piani viari e di compattazione di materiale arido stabilizzato e posa in opera di conglomerato bituminoso per la pavimentazione di strade ancora con fondo in ghiaia compressa, nell’ambito di un sistema viario già completato. In consonanza con quanto assunto dalla stessa Procura, si tratta di una spesa di “investimento”, poiché da riferire alla previsione della lettera a) dell’articolo 3, comma 18, della legge n. 350 del 2003;

5.1.ax) Delibera n. 614 del 17 novembre 2005 – “Manutenzione straordinaria della centrale di stoccaggio del gas metano di Balanzano e delle cabine di riduzione”. L’intervento, teso a sostituire vecchie coperture e canne fumarie, nonché ad impermeabilizzare la cabina elettrica, è da classificare tra quelli dell’ordinaria manutenzione, dunque non ascrivi-

bile ad “investimento”, perché ha conseguito la ricostituzione del bene nelle sue usuali condizioni d'utilizzo;

5.1.ay) Delibera n. 616 del 17 novembre 2005 – Contributo al gestore (A.T.I. Ducops service ed Azzurra) per la realizzazione della manutenzione straordinaria della piscina di Ponte S. Giovanni”. Si tratta di intervento, peraltro a favore di privato concessionario (e la Procura ne ha esclusa, per tale motivo, l'ascrivibilità ad “investimenti” secondo la previsione delle lettere *g*) ed *h*) dell'articolo 3, comma 18, della legge n. 305 del 2003) finalizzato all'uso di un bene esistente nella sua originaria consistenza e, pertanto, teso a mantenerlo nelle usuali condizioni di fruibilità;

5.1.az) Delibera n. 622 del 24 novembre 2005 – “Manutenzione straordinaria della segnaletica orizzontale nel territorio comunale”. L'intervento consiste nella verniciatura orizzontale, nell'acquisto di materiale elastoplastico, da porre in opera in economia ed amministrazione diretta, di acquisto di vernice rifrangente e relativo diluente. In sostanza si tratta di ordinarie operazioni di mantenimento dei beni, da eseguire con cadenza periodica e destinati alla fruibilità usuale;

5.1.ba) Delibera n. 624 del 24 novembre 2005 – “Lavori urgenti di straordinaria manutenzione in via Cesare Battisti per porre rimedio ad infiltrazioni in proprietà private probabilmente causate dalla installazione del sistema SITU”. L'intervento consiste nell'eliminazione degli effetti di un danneggiamento verosimilmente collegato alla realizzazione di una infrastruttura: il sistema integrato per la gestione del traffico urbano (SITU). Ritiene il Collegio che, accedendo l'intervento alla rea-

lizzazione ed al funzionamento dell'infrastruttura, la spesa connessa possa esser classificata come di "investimento";

5.1.bb) Delibera n. 628 del 24 novembre 2005 – "Interventi di straordinaria manutenzione e piccoli adeguamenti nella pubblica illuminazione nelle 13 circoscrizioni". Si tratta di interventi manutentivi ordinari, peraltro di modesta entità finanziaria, sui punti luce cittadini, e la relativa spesa deve essere esclusa dal novero di quelle classificabili per "investimento";

5.1.bc) Delibera n. 669 del 1 dicembre 2005 – "Lavori di adeguamento alle norme di sicurezza in varie scuole (infissi)". La spesa per l'intervento deve essere qualificata di "investimento", per le medesime ragioni esposte sotto il punto 5.1.aa);

5.1.bd) Delibera n. 672 del 1 dicembre 2005 – "Interventi di manutenzione straordinaria per il rifacimento o la realizzazione degli impianti idrici in due scuole (G. Tofi di Montebelllo e L. Antolini di Ponte Valleceppi)". Anche la spesa per questo intervento deve essere qualificata di "investimento", per le ragioni di cui al punto 5.1.aa);

5.1.be) Delibera n. 641 del 1 dicembre 2005 – "Lavori di adeguamento parziale di alcune parti dell'impianto elettrico del Mercato ortofrutticolo di via del Mercato"- Trattandosi di intervento finalizzato a garantire i requisiti (definiti minimi) di sicurezza dell'impianto, consegue che la spesa relativa debba essere qualificata di "investimento", per la ragione che, senza raggiungere lo *standard*, seppur minimo, di sicurezza, ne sarebbe derivata l'inagibilità dell'impianto stesso e, pertanto, le opere debbono essere classificate di "manutenzione straordinaria";

5.1.bf) Delibera n. 633 del 1 dicembre 2005 – “Contributo all’Associazione Arci Nuova associazione – Com. Terr. Di Perugia, per la realizzazione di lavori di ristrutturazione del C.V.A. di Rimbocchi e per la realizzazione di uno spazio teatrale”. Conformemente a quanto evidenziato dalla Procura, la spesa per l’intervento non può essere considerata di “investimento” per le ragioni già rappresentate sotto il punto 5.1.ay);

5.1.bg) Delibera n. 639 del 1 dicembre 2005 – “Contributi a varie associazioni sportive e ricreative che gestiscono impianti comunali, per l’esecuzione di lavori di miglioria e adeguamento”. Diversamente da quanto assunto dalla Procura, la spesa deliberata può essere classificata di “investimento”. Infatti, i contributi assegnati alle associazioni gestrici di impianti comunali sono stati anche finalizzati all’adeguamento normativo degli impianti assegnati, di proprietà comunale. È da ritenere che, senza siffatto adeguamento, qualificabile come “straordinaria manutenzione”, gl’impianti stessi non sarebbero stati agibili, cioè sarebbero divenuti inutilizzabili per le finalità proprie;

5.1.bh) Delibera n. 680 del 1 dicembre 2005 – “Primo intervento per la sistemazione statica delle mura urbiche della zona Cupa – Canapina di Perugia”. Si tratta di un intervento che, per contenere gli effetti del dissesto statico del manufatto, sia pure come azione iniziale, è da qualificare come segmento di un “restauro” e, a tal fine, la spesa relativa è da considerare di “investimento”, ai sensi della lettera *b*) dell’articolo 3, comma 18, della legge n. 350 del 2003;

5.1.bi) Delibera n. 650 del 1 dicembre 2005 – “Rifacimento dei percorsi

pedonali del cento storico (scalette Tre Archi – S. Anna)”. Trattandosi di un intervento di rifacimento *ex novo*, la spesa per l’intervento deve ritenersi classificabile di “investimento”, ai sensi della lettera *a*) dell’articolo 3, comma 18, della legge n. 350 del 2003;

5.1.bj) Delibera n. 646 del 1 dicembre 2005 – “Lavori di rifacimento del piano viario e dei marciapiedi del corso Gramsci e Ponte Valleceppi”. La spesa deve ritenersi classificabile di “investimento” per le medesime ragioni esposte al punto 5.1.bi);

5.1.bk) Delibera n. 681 del 1 dicembre 2005 – “Lavori di manutenzione straordinaria dei cimiteri comunali (S. Marco, Monterone, Monumentale, Ponte della Pietra, S. Sisto)”. Sulla spesa necessaria agl’interventi presi in considerazione dalla delibera n. 681 la Procura ha inteso distinguere una frazione, di risanamento della Galleria, da considerare spesa di investimento, ed altre da considerare di manutenzione ordinaria. Il Collegio considera che, per la complessiva opera di ripristino delle aree cimiteriali comunali e per il contenuto intrinseco dei lavori eseguiti (tra essi: la realizzazione di lavori edili per il miglioramento della regimentazione delle acque e di miglioramento della vetustà dei fabbricati), l’insieme delle spese sostenute debba esser qualificato di “investimento”, essendosi trattato di una vera e propria opera di “manutenzione straordinaria”, non frazionabile nei suoi singoli aspetti materiali;

5.1.bl) Delibera n. 644 del 1 dicembre 2005 – “Lavori di manutenzione straordinaria degli uffici circoscrizionali delle sedi di Ponte S. Giovanni e S. Sisto”. In disparte l’urgenza dell’esecuzione, si tratta di interventi tendenti a mantenere l’immobile nelle usuali condizioni di fruizione e,



in quanto tale, da qualificare come di “manutenzione ordinaria”;

5.1.bm) Delibera n. 640 del 1 dicembre 2005 – “Pagamento relativo all’accordo intervenuto con la società di gestione dell’impianto natatorio comunale di Ponte S. Giovanni per le attrezzature acquisite e lasciate in disponibilità della struttura, dopo la risoluzione dei contratti” – La spesa per l’intervento deve essere classificata di “investimento”, poiché rientrante nella previsione della lettera g) dell’articolo 3, comma 18, della legge n. 350 del 2003;

5.1.bn) Delibere nn. 659/661 del 1 dicembre 2005 – Interventi straordinari di riqualificazione sulle strade e piazze comunali delle zone sud, nord e centro storico di Perugia”. L’intervento ha comportato, tra l’altro, il rifacimento di piani viari e condotte, oltre che di ricostruzione di piccoli tratti di fognature e marciapiedi, sostituzione di pozzetti e chiusini e posa in opera di barriere protettive. Si tratta, dunque, di un’opera modificativa (sia pure solo in parte) del precedente assetto cittadino e, in quanto tale, da considerare di costruzione e di manutenzione straordinaria. La relativa spesa deve, pertanto, essere classificata di “investimento”.

5.2 – Viene ora all’esame del Collegio la connessa questione della “nullità” dei contratti che il comune di Perugia ha stipulato in esecuzione delle delibere dichiarate assunte in violazione dei limiti posti dall’articolo 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002.

Va detto che, evidentemente, la legge collega la sorte dei due atti giuridici, provvedimento e contratto, in guisa tale che *simul stabunt, simul cadent*, non lasciando spazio ad alcuna discrezionalità del Giudice, ma

innescando un automatismo che determina il venir meno del secondo alla dichiarazione di nullità del primo.

Conseguentemente, sono nulli i contratti che sono stati stipulati in applicazione delle delibere che questa Sezione ha dichiarato, anche parzialmente, nulle.

A tale proposito deve, comunque, esser qui ribadito quanto questa Sezione ha avuto modo di precisare nel punto XIX) della sentenza n. 87 del 2008: “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 oramai irretrattabilmente prodotti: *factum infectum fieri nequit*”.

### 5.3 La sanzione nei confronti degli amministratori.

Al verificarsi della deliberazione di atti di spesa assunti con risorse provenienti da indebitamento, in violazione dei limiti posti dall'articolo 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ripetutamente qui richiamata, la disposizione che tali limiti ha posto prevede anche, al secondo periodo, che “Le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione”.

Sull'applicazione di questa disposizione la giurisprudenza di questa Sezione e delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, più volte innanzi riportata, ha avuto modo di fissare alcune linee interpretative che, in questa sede, debbono esser integralmente confermate.

Più in particolare il Collegio intende fare riferimento, per quanto qui d'interesse, alle affermazioni concernenti gli elementi oggettivo e soggettivo al sovvenire dei quali s'integra la fattispecie alla quale la sanzione pecuniaria è collegata.

Quanto all'elemento soggettivo, dunque, è da considerare assodato che l'intensità minima che deve caratterizzarlo – analogamente a quanto stabilito dalla legge quanto alle ipotesi di responsabilità a carattere risarcitorio per danno erariale – è quella della colpa grave nella condotta tenuta dai soggetti destinatari della sanzione stessa, cioè, testualmente, gli “amministratori, che hanno assunto la relativa delibera”.

Sul punto, peraltro, questa Sezione, nella sentenza n. 87 del 2008, s'è anche soffermata sul profilo relativo alla misura della sanzione che, in quanto stabilita in un misura minima ed in una misura massima (testualmente: “pari ad un minimo di cinque e fini ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione”) ha fatto intendere che la legge abbia voluto attribuire al Giudice il potere di stabilire l'entità della sanzione pecuniaria in dipendenza tanto della lesività della condotta in senso oggettivo, quanto dell'intensità dello stesso elemento soggettivo.

È questa l'occasione, però, per aggiungere alle condivise considerazioni già svolte nella giurisprudenza di riferimento, un'ulteriore dato utile alla riflessione.

La legge, infatti, diversamente da quell'automatismo consequenziale che ha stabilito a proposito della nullità di atti e contratti e del quale sopra s'è già detto, ha attribuito al Giudice una discrezionalità nella irro-

gazione della sanzione comminata che trova riferimento sia letterale (“Le Sezioni...possono...”), sia quanto alla misura della sanzione, compresa tra un “massimo ed un “minimo”.

Con tutta evidenza, dunque, il Giudice contabile è chiamato a valutare i fatti nei quali si sono estrinsecate le condotte in una prospettiva che tenga conto della gravità degli effetti degli atti illegittimamente adottati, del grado di consapevolezza che possa aver caratterizzato le scelte degli Amministratori e, casomai, della frequenza e della reiterazione con la quale tali scelte siano state operate.

Anche perché, per concludere le considerazioni generali sul punto, la disposizione sanzionatoria è, evidentemente, applicabile solamente nei confronti degli “amministratori”, derogando – in tal modo – alla previsione tipicamente applicabile nelle ipotesi di responsabilità amministrativa per danno erariale, che ha distinto, quanto agli Enti locali, la responsabilità degli Organi di indirizzo politico (cioè, appunto, gli “amministratori”) da quella degli Organi di gestione già a partire dall’articolo 53 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in seguito confermato ed esteso alla generalità delle Amministrazioni pubbliche dall’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nel comma *1ter* introdotto dall’articolo 3, primo comma, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 10 dicembre 1996, n. 639.

Da questo assetto consegue, però, che – formandosi comunque gli atti deliberativi all’esito d’un’istruttoria necessariamente eseguita dagli Organi di gestione tecnica ed amministrativa degli Enti – la capacità di

una compiuta comprensione della natura delle spese si manifesta non sempre agevole per i componenti degli Organi di indirizzo politico. Diversa rilevanza, ai fini della valutazione dell'elemento soggettivo, deve infatti esser attribuita a delibere nelle quali manifestamente il contenuto dell'autorizzazione si riferisce a spese correnti (ad esempio: spese per locazioni o spese per materiale di consumo) ed, invece, a delibere nelle quali la spesa da autorizzare fa manifesto riferimento, fin dal titolo, ad interventi di "manutenzione straordinaria". Anche perché – e questa Sezione ne ha dato atto già nella sentenza n. 87 del 2008, nella quale la sanzione è stata applicata nella misura minima prevista dalla legge – una compiuta comprensione della natura della spesa – se cioè, essa possa esser qualificata "di investimento" o meno – è operazione non sempre agevole e talora condizionata da anfibologie semantiche.

Quanto premesso, peraltro, trova riscontro nella sentenza della Sezione I giurisdizionale centrale della Corte dei conti n. 444 del 15 giugno/13 luglio 2010 che, in parziale riforma della sentenza di questa Sezione n. 87 del 2008 più volte richiamata, ha affermato che *<<l'indubbia esattezza dell'interpretazione della normativa effettuata dalla sentenza – che spende ben dieci pagine di scritto per dimostrare, attraverso richiami e citazioni di regolamenti, di principi, di norme e di codici internazionali, l'illegittimità dell'impiego dei fondi – tuttavia, non è seguita, con la medesima incisività, dalla valutazione del comportamento degli appellanti, ai quali, di certo, va imputata colpa per avere con alquanto leggerezza impiegato i fondi raccolti dal pubblico risparmio per lavori, talvolta, di mera riparazione di danni causati da eventi atmosfere-*

*rici di carattere eccezionale, ma non un comportamento scriteriato, attesa la mancanza, nella legge n. 350/2003, da poco emanata, di una nozione “ontologica” di manutenzione straordinaria; la difficoltà di percezione della portata dell’innovazione recata dalla norma costituzionale, di natura contabile, è bene ricordare; e, infine, l’avvento della nota pronuncia della Consulta quando la maggior parte dei finanziamenti censurati erano stati già deliberati. Ad essi, tutt’al più, può essere fatto addebito di non avere valutato, con la cautela e l’approfondimento dovuti, la portata dell’innovazione e di avere confidato nell’utilizzabilità del tradizionale concetto di manutenzione straordinaria, così come tramandato e stratificato nella prassi burocratica>>.*

Il Collegio considera che a tale impostazione debba esser data continuità, quantomeno con riferimento a fatti coevi (o precedenti). Ciò sia per ragioni di giustizia sostanziale con riguardo ad amministratori di Enti diversi che abbiano tenute condotte sostanzialmente conformi, sia per attribuire alla giurisprudenza della Corte dei conti *in subjecta materia* chiarezza ed uniformità di linea interpretativa.

Tanto più in presenza di condotte – quali sono quelle degli Amministratori convenuti – che non manifestano quella gravità alla quale s’è fatto cenno, segnatamente con riguardo alla “riconoscibilità” dell’insussistenza dei presupposti per l’adozione di atti deliberativi esorbitanti i limiti posti dalla legge n. 289 del 2002.

Conseguentemente non sussistono i presupposti per l’applicazione della sanzione prevista dall’articolo 30, comma 15 della legge 27 dicembre

2002, n. 289, nei confronti degli odierni convenuti.

Risulta, in tal modo, assorbita – per prevalente interesse degli stessi alla pronuncia di merito loro favorevole – l’eccezione di prescrizione da taluni sollevata.

#### 6 – Le spese

Anche con riferimento alle spese, il Collegio ritiene di doversi uniformare alle indicazioni provenienti dalle sentenze delle Sezioni Riunite n. 12/QM/2007 e della Sezione I giurisdizionale centrale n. 444 del 2010, citate.

L’assimilazione – nella prima indicata e nella seconda applicata al caso concreto – del giudizio di responsabilità collegata a sanzione con quello di responsabilità per danno erariale, implica che debba darsi attuazione, anche in questa fattispecie, a quanto stabilito nell’articolo 3 della legge n. 639 del 1996, come interpretato dall’articolo 10*bis*, comma 10, della legge n. 248 del 2005, e, conseguentemente, dichiarare il diritto dei convenuti al rimborso delle spese legali medesime, determinate, forfettariamente, nella misura indicata in dispositivo, che tiene conto del valore e della complessità della causa, nonché del numero delle udienze necessario a definirla e del numero di convenuti dei quali ciascun avvocato ha assunto il patrocinio.

Quanto alle spese di giudizio, nulla è dovuto, in ragione della decisione assunta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L’UMBRIA

DELLA CORTE DEI CONTI

definitivamente pronunciando,

ACCOGLIE PARZIALMENTE

la citazione introduttiva del presente giudizio n. 11665 e, per l'effetto,

DICHIARA

la parziale nullità contabile delle delibere del Consiglio comunale di Perugia n. 93, del 22 dicembre 2004, e 257 del 19 dicembre 2005, limitatamente alle seguenti delibere della Giunta comunale:

n. 329, n. 332, n. 269, n. 322, n. 250, n. 343, nn. dal 281 al 293 comprese, n. 307, n. 304, n. 317, n. 348, n. 352, n. 331, n. 338, n. 330, n. 258, n. 275, n. 355, n. 325, n. 327, n. 323, tutte del 2 dicembre 2004;

n. 589 e n. 591 del 10 novembre 2005;

n. 607, n. 614 e n. 616, del 17 novembre 2005;

n. 622 e n. 629 del 24 novembre 2005;

n. 633 e n. 644 del 1 dicembre 2005;

nn. da 294 a 298 del 2 dicembre 2004, con l'esclusione della quota di spesa destinata all'illuminazione del percorso del MiniMetrò;

n. 449 del 9 novembre 2006 e nn. da 463 a 465 comprese, del 16 novembre 2006, limitatamente alla spesa necessaria alla ripavimentazione di un marciapiede ed alla bonifica di un edificio antico;

con conseguente nullità dei relativi atti negoziali a tali delibere connessi, con i limiti indicati in parte motiva quanto ai rapporti esauriti per avvenuta completa esecuzione dei contratti stipulati;

DISPONE

che il comune di Perugia, rideterminata in termini di competenza la dif-



ferenza di risultato che consegue in ognuno degli anni interessati, apporti - nei modi indicati in parte motiva - le conseguenti modifiche nel bilancio dell'esercizio nel quale è data esecuzione alla presente sentenza, e ciò al fine di ripristinare il corretto equilibrio leso.

A cura della Segreteria della Sezione, la presente sentenza sarà comunicata anche alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria.

#### DICHIARA

che non debba applicarsi la sanzione configurata dall'articolo 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei confronti dei convenuti:

Aurelio Dozzini, nato il 23 luglio 1947 a Terni;

Nilo Arcudi, nato il 20 novembre 1973 a Cassano allo Jonio (CS);

Maria Rita Manfroni, nata il 2 aprile 1953 a Perugia;

Cesare Fioriti, nato il 23 luglio 1956 a Perugia;

Roberto Moretti, nato l'1 aprile 1941 a La Spezia;

Carlo Fabbri, nato il 18 novembre 1945 a Perugia;

Maurizio Molinari, nato il 4 maggio 1964 a Perugia;

Carlo Frenguelli, nato il 3 aprile 1938 a Perugia;

Nando Staccini, nato il 20 luglio 1945 ad Umbertide (PG);

Giampiero Luchetti, nato il 7 novembre 1955 a Perugia;

Giuseppe Roma, nato il 19 aprile 1947 a Perugia;

Marco Tosti, nato il 24 settembre 1974 a Perugia;

Giacomo Leonello Leonelli, nato il 18 agosto 1979 ad Assisi (PG);

Vittorina Grasselli, nata il 13 aprile 1948 a Perugia;

Maria Pia Serlupini; nata il 15 giugno 1956 a Bastia Umbra (PG);

Franco Granocchia, nato il 18 dicembre 1946 a Perugia;

Alessandro Mariucci, nato il 26 settembre 1951 a Subbiano (AR);

Lorena Pesaresi, nata il 13 agosto 1960 a Perugia;

Alessandro Monaco, nato il 19 dicembre 1948 a Monteleone Sabino (RI);

Luca Conti; nato il 29 marzo 1962 a Perugia;

Fabrizio Bottoni, nato il 12 marzo 1955 a Perugia;

Fabio Faina, nato il 29 giugno 1963 a Perugia;

Vincenzo Carloni, nato l'1 settembre 1942 e Deruta (PG);

Enzo Santucci, nato il 21 luglio 1949 a Perugia;

come in epigrafe identificati.

Liquida - ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 639 del 1996, come interpretato dall'articolo 10bis, comma 10, della legge n. 248 del 2005 - per il rimborso delle spese legali a favore dei nominati convenuti la somma seguente, stabilita forfetariamente:

Dozzini, Arcudi, Manfroni, Fioriti, Moretti, Fabbri, Molinari, Frengueli, Staccini, Luchetti, Roma, Tosti, Leonelli, Grasselli, Serlupini; Granocchia, Mariucci, Pesaresi, Monaco, Conti; Bottoni: € 6.000,00 (euro seimila/00), oltre IVA e Cap;

Faina: € 2000,00 (euro duemila/00), oltre IVA e Cap;

Carloni: € 2000,00 (euro duemila/00), oltre IVA e Cap;

Santucci: € 2000,00 (euro duemila/00), oltre IVA e Cap.

Nulla per le spese di giudizio.

Così deciso a Perugia, nelle Camere di consiglio del 5 e del 12 luglio

2011.

L'ESTENSORE

f.to Roberto LEONI

IL PRESIDENTE

f.to Lodovico PRINCIPATO

Depositata in Segreteria il 16 dicembre 2011

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

f.to Elvira Fucci