



Incarico n.
52.2007.15

Lugano
27 marzo 2013

In nome
della Repubblica e Cantone
Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Stefano Bernasconi, vicepresidente,
Matteo Cassina, Flavia Verzasconi

segretario: Thierry Romanzini, vicecancelliere

statuendo sul ricorso 15 gennaio 2007 del

Comune di
patrocinato da:

contro

la risoluzione 19 dicembre 2006 (n. 6336) del Consiglio di Stato, che accoglie ai sensi dei considerandi l'impugnativa interposta da avverso la decisione 28 febbraio 2005 con cui il consiglio comunale di ha approvato il messaggio municipale n. 1021 concernente la richiesta di un credito supplementare di fr. 238'000.- per la compartecipazione alla costruzione di una passerella pedonale ciclabile sul fiume e di un credito di fr. 38'404.05 per la sistemazione del piede d'argine della sponda sinistra del medesimo fiume;

viste le risposte:

- 23 gennaio 2007 del Consiglio di Stato;
- 23 gennaio 2007 della Sezione degli enti locali;
- 29 gennaio 2007 di ;

- 29 gennaio 2007 del Presidente del consiglio del comunale di _____ ;

preso atto della replica 16 febbraio 2007 e delle dupliche:

- 20 febbraio 2007 della Sezione degli enti locali;
- 5 marzo 2007 di _____ ;
- 6 marzo 2007 del Consiglio di Stato;

letti ed esaminati gli atti;

ritenuto, **in fatto**

A. Nel 1998 i consigli comunali di _____ hanno concesso un credito di fr. 25'000.- ciascuno per lo studio relativo alla costruzione di una passerella pedonale e ciclabile sul fiume _____, approvandone i progetti di massima.

Il 4 aprile 2000, il legislativo di _____ ha approvato il messaggio n. 931 concernente la richiesta di un credito di fr. 780'000.- per la realizzazione della predetta opera, sulla base del progetto allestito da uno studio di ingegneria.

B. a. Con messaggio n. 1021 dell'11 gennaio 2005, il municipio di _____ ha chiesto al proprio legislativo un credito supplementare di fr. 238'000.- relativo alla costruzione della menzionata passerella, così composto:

a) rincari effettivi (99-03)/. incr. ind. costo della vita	fr. 31'977.40
b) maggior oneri relativi al progetto votato (+11%)	fr. 88'757.75
c) opere supplementari decise in corso d'opera	fr. 116'542.85

L'esecutivo comunale ha inoltre richiesto lo stanziamento di un credito di fr. 38'404.05 per la sistemazione del piede d'argine della sponda sinistra del fiume, eccedenti la spalla della passerella.

b. Sul tema, la commissione della gestione ha presentato due rapporti: uno di maggioranza, del 16 febbraio 2005, che ha invitato il consiglio comunale ad approvare il messaggio municipale, e uno di minoranza allestito da _____, del 18 febbraio

2005, che ha invece proposto di respingerlo e di avviare un'inchiesta amministrativa al fine di accertare le cause e i responsabili del sorpasso di credito.

I predetti rapporti commissionali, depositati in cancelleria, sono stati trasmessi ai consiglieri comunali il 21 febbraio 2005.

c. Il 28 febbraio 2005, alla presenza di 28 consiglieri su 30, il consiglio comunale ha approvato, dopo ampia discussione, la trattanda relativa al messaggio in parola con 22 voti favorevoli e 6 contrari. La risoluzione è stata pubblicata all'albo comunale il 2 marzo 2005.

C. a. Il 15 marzo 2005 ha impugnato la suddetta risoluzione dinanzi al Consiglio di Stato, chiedendone l'annullamento e postulando anche in quella sede l'apertura di un'inchiesta amministrativa allo scopo di accertare le responsabilità per il superamento dei costi di costruzione della passerella in parola. Egli ha in particolare sostenuto che:

- in sede di esame commissionale, presso l'UTC non era disponibile la documentazione completa relativa al progetto;
- alla commissione della gestione non è stato dato materialmente il tempo e la possibilità di esaminare tutta la documentazione, ed in particolare quella riguardante la costruzione della passerella da parte delle imprese;
- il municipio non ha sottoposto immediatamente al consiglio comunale la richiesta di un credito supplementare quando il sorpasso era diventato prevedibile (ottobre 2003);
- la gestione del progetto da parte del progettista non è stata conforme alle norme SIA, mancando ad esempio il preventivo di dettaglio prima degli appalti;
- il municipio ha scaricato le sue responsabilità al consiglio comunale;
- la gestione del progetto da parte municipale non è sempre stata giustificata dalle relative risoluzioni municipali;
- il MM n. 1021 non presenta i costi totali effettivi dell'opera;
- al progettista sono stati versati onorari senza base contrattuale;
- l'ingegnere verificatore citato a più riprese per giustificare il sorpasso e le procedure adottate disponeva di un mandato molto limitato;
- l'assicurazione dell'opera non è stata addebitata alle imprese come invece previsto di regola in questi ambiti;
- non sarebbero state rispettate le norme VSS (perito UPI non abilitato in questo ambito).

b. Con giudizio 19 dicembre 2006 il Consiglio di Stato ha accolto il gravame e annullato la decisione del consiglio comunale relativa all'approvazione del MM n. 1021.

Il Governo ha considerato che per poter determinare con esattezza *"se quanto votato dal consiglio comunale di [redacted] corrisponde al vero"*, rispettivamente, *"per appurare le cause e le eventuali responsabilità dell'importante sorpasso di spesa"*, occorre procedere ad un approfondimento di istruttoria che poteva essere compiuto unicamente tramite l'allestimento di una perizia da parte di uno specialista del settore. Secondo l'Esecutivo cantonale, le valutazioni particolarmente complesse e di natura prettamente tecnica che caratterizzavano la vertenza non potevano essere esperite in sede ricorsuale. Ha quindi retrocesso gli atti al comune di [redacted] affinché, dopo l'allestimento di una perizia da parte di un esperto del settore, sottoponesse nuovamente la questione al legislativo per nuova decisione.

D. Contro il predetto giudicato governativo il comune di [redacted] in-
sorge ora davanti al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendone l'annullamento.

Il ricorrente sostiene che l'Esecutivo cantonale disponeva di tutti gli elementi necessari per decidere la vertenza e che con il giudizio di rinvio ha abusato del suo potere di apprezzamento e leso l'autonomia comunale. Contesta inoltre punto per punto tutte le censure sollevate da [redacted] nel ricorso al Consiglio di Stato, con argomenti che verranno se necessario esposti nei considerandi di diritto.

E. All'accoglimento del gravame si oppongono sia il Consiglio di Stato sia [redacted], quest'ultimo con osservazioni di cui si dirà se del caso in seguito. Il Presidente del consiglio comunale di [redacted] pur non formulando domande di giudizio, rileva la correttezza della procedura che ha portato all'approvazione del MM n. 1021. La Sezione degli enti locali si rimette invece al giudizio del Tribunale.

F. Con i propri allegati di replica e di duplice le parti si riconfermano nelle loro contrapposte tesi e domande.

Considerato,

in diritto

1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo discende dall'art. 208 cpv. 1 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 2.1.1.2), la legittimazione del comune ricorrente dall'art. 209 lett. b LOC. Il ricorso, tempestivo giusta gli art. 213 cpv. 2 LOC e 46 della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPamm; RL 3.3.1.1), è dunque ricevibile in ordine e può essere deciso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 18 cpv. 1 LPamm).

2. 2.1. Il consiglio comunale decide l'esecuzione delle opere pubbliche sulla base di preventivi e di progetti definitivi e accorda i crediti necessari (art. 42 cpv. 2 LOC, con rinvio all'art. 13 cpv. 1 lett. g).

Lo scopo dell'art. 13 cpv. 1 lett. g LOC consiste nel permettere al legislativo comunale di esercitare compiutamente le sue competenze in tema di decisioni riguardanti la realizzazione di opere pubbliche. Progetti e preventivi carenti limitano infatti la libertà decisionale di quest'organo, il quale non di rado, a lavori già iniziati o addirittura conclusi, si trova confrontato con la necessità di dover sbloccare crediti suppletivi per coprire delle spese che, con una migliore progettazione, potevano essere previste sin dall'inizio (RDAT 1990 n. 1; 1989 n. 2).

Per progetto definitivo si deve sostanzialmente intendere un progetto elaborato anche nei particolari, pronto per essere realizzato previo allestimento dei capitoli necessari per le delibere, ovvero un progetto che risponde ai requisiti minimi indicati dalle norme SIA, con piante, sezioni, e facciate, completi di quote e misure principali, generalmente in scala 1:100 e che è quindi atto ad essere posto in esecuzione.

Per preventivo definitivo va essenzialmente intesa una previsione di costi, allestita sulla base di un progetto definitivo, volta a ridurre ad un minimo ragionevole il margine d'incertezza sul consuntivo, per cui deve presentare un alto grado di attendibilità e

deve quindi fondarsi su un'analisi dei costi delle singole componenti dell'opera secondo il progetto pronto per l'esecuzione (STA n. 52.03.56 del 31 luglio 2003, consid. 4; RDAT 1989 n. 1).

2.2. L'art. 168 LOC dispone che il credito suppletorio è il complemento di un credito d'investimento (cpv. 1). Esso deve essere chiesto se il sorpasso accertato sarà di almeno il 10% del credito originario e superiore a fr. 20'000.—. Tali sorpassi devono essere approvati con apposito messaggio secondo le norme previste per i relativi crediti. Per sorpassi inferiori è sufficiente chiedere la ratifica ad opera terminata (cpv. 2). La richiesta deve essere presentata non appena il sorpasso diventa prevedibile (cpv. 3). Giusta l'art. 206 LOC, se i conti comunali o parte di essi, come pure i sorpassi di credito, non sono approvati, il municipio ne fa immediato rapporto al Consiglio di Stato, che statuisce in merito.

2.3. Il compito principale di informare il legislativo comunale incombe al municipio, che vi provvede attraverso la presentazione di messaggi illustranti convenientemente le proposte di deliberazione (art. 33 rispettivamente 56 cpv. 1 LOC; RDAT I-1996 n. 2 consid. 3.2. con rinvii). Spetta in seguito alle commissioni il compito di sottoporre tali proposte ad una verifica critica, volta ad approfondire la conoscenza dell'oggetto (art. 33 rispettivamente 56 cpv. 2 LOC). L'ultimo approccio di tipo cognitivo è lasciato alla discussione che precede la deliberazione vera e propria da parte del consesso. Anche il sindaco ed i municipali possono parteciparvi allo scopo di chiarire e completare le motivazioni alla base delle proposte di deliberazione sottoposte al legislativo (art. 28 cpv. 3 e 55 cpv. 3 LOC; inoltre RDAT I-1995 n. 1 consid. 3.2. con rinvii).

Il controllo giudiziale della congruenza, dell'adeguatezza e dell'oggettività dell'informazione dispensata dal municipio nell'ambito dei messaggi municipali, e poi dalle commissioni attraverso i relativi rapporti, è comunque limitato. Informazioni carenti o errate contenute nei messaggi municipali che il municipio sottopone al legislativo comunale possono determinare l'annullamento della decisione che ne è scaturita soltanto se il difetto è di natura tale da giustificare la conclusione che l'organo deliberante è stato fuorviato o non ha potuto determinarsi con la necessaria cogni-

zione di causa (STA 52.1999.326 del 15 marzo 2000, consid. 3.3; RDAT I-1999 n. 2, I-1995 n. 12).

2.4. Le decisioni del legislativo comunale sono annullabili se risultano sostanzialmente contrarie a norme della costituzione, di legge o di regolamenti (art. 212 lett. a LOC), oppure quando scaturiscono da processi decisionali carenti che non garantiscono una libera e consapevole espressione del voto (art. 212 lett. b - e LOC).

3. 3.1. Nel caso di specie occorre innanzitutto rilevare che le circostanze che hanno condotto il municipio a formulare la richiesta di un credito supplementare di fr. 238'000.- per l'opera in questione e lo stanziamento di fr. 38'404.05 per la sistemazione dell'argine della sponda sinistra del fiume destano non poche perplessità. Si tratta in effetti di un superamento piuttosto rilevante della spesa inizialmente prevista per la realizzazione del ponte in questione, che fa sorgere alcuni interrogativi sul modo in cui è stata gestita dalle autorità comunali l'intera vicenda. Dagli atti emerge comunque che uno dei motivi che sicuramente hanno contribuito sin dall'inizio a creare questa situazione va individuato nella decisione con cui nel 2000 il legislativo di _____ aveva stanziato il credito d'opera di fr. 780'000.-. Risulta infatti dagli atti ed è stato pure sottolineato nei rapporti commissionali, che tale importo non era stato stabilito sulla base di un preventivo definitivo dell'opera, così come previsto dall'art. 13 lett. e LOC, ma semplicemente tenendo conto di una valutazione di massima dei presumibili costi dell'intervento (v. MM n. 1021 del 10 gennaio 2005, pag. 4), che con il passare del tempo e l'avanzamento dei lavori si è poi rivelata errata per difetto. Nonostante ciò, tale credito è stato comunque avallato dalla commissione della gestione e accettato poi dal consiglio comunale senza interventi di rilievo mediante risoluzione regolarmente cresciuta in giudicato, per cui, al di là degli altri fattori che hanno poi concorso a concretizzare il superamento di spesa in esame, su tale aspetto della vicenda non è possibile in questa sede ritornare al fine di correggere un simile errore di impostazione della procedura di approvazione dell'opera.

3.2. A prescindere da ciò, si deve comunque considerare che alla luce di tutto quanto emerge dagli atti, il legislativo di ha potuto deliberare sulla richiesta di credito supplementare qui in discussione con la dovuta cognizione di causa. Contrariamente a quanto assunto dal Consiglio di Stato, quest'ultimo organismo al momento del voto disponeva infatti di tutti gli elementi necessari per poter esprimere in maniera libera e consapevole una propria opinione riguardo all'oggetto della delibera. A questo proposito occorre innanzitutto rilevare che il MM n. 1021 è piuttosto preciso: esso riporta la cronistoria di tutte le fasi determinanti che hanno portato alla ulteriore domanda di finanziamento (progettazione, esecuzione e situazione finanziaria), contempla l'esatta indicazione dell'ammontare del sorpasso, pari a fr. 238'000.-, e precisa come tale importo concerna per fr. 31'977'40 i rincari effettivi dovuti all'incremento dell'indice del costo della vita, per fr. 88'757.75 i maggiori oneri rispetto al progetto votato e da ultimo per ben fr. 116'542.85 le spese afferenti a interventi supplementari decisi in corso d'opera.

Tale documento è quindi stato oggetto di attento esame da parte della commissione della gestione, la quale durante i suoi lavori ha avuto modo sull'arco di più riunioni di confrontarsi con le proposte contenute nel messaggio, potendo consultare gli atti depositati presso l'Ufficio tecnico comunale relativi alla liquidazione del cantiere. Il resistente, che a quei tempi era membro di tale commissione, ha quindi avuto occasione di incontrare il progettista e di esaminare la ulteriore documentazione politica, tecnica e contabile richiesta all'amministrazione comunale, sebbene egli a questo proposito abbia denunciato delle lacune. Dai lavori commissionali sono quindi scaturiti due distinti rapporti. Uno di maggioranza, che invitava il consiglio comunale ad approvare il messaggio in parola non senza comunque rivolgere alcune critiche al municipio per il modo in cui si erano svolti i fatti, e uno di minoranza, allestito dal resistente , che chiedeva invece di respingere il credito supplementare e di avviare un'inchiesta amministrativa volta ad appurare le vere cause dell'importante sorpasso e le responsabilità delle persone che lo avevano determinato.

Inoltre durante la seduta 28 febbraio 2005 del consiglio comunale vi è stata un'ampia discussione sul tema, caratterizzata in particolare dall'intervento dell'allora capo dicastero traffico (nonché

presidente della commissione intercomunale incaricata di seguire la realizzazione del manufatto), il quale attraverso un lungo e dettagliato intervento ha ulteriormente spiegato le ragioni poste alla base della domanda di credito suppletorio ed ha puntualmente preso posizione sulle varie critiche sollevate con il rapporto di minoranza. Nel corso del dibattito consigliere sono state espresse svariate opinioni sia pro, sia contro l'approvazione del messaggio municipale. In linea generale anche da parte di quei consiglieri che si sono espressi a favore dell'accettazione del credito supplementare, sovente non sono mancate parole di critica per gli errori che erano stati commessi e che avevano contribuito a perfezionare il sorpasso di spesa in oggetto.

Alla luce di quanto appena esposto, si deve considerare che la votazione con cui il legislativo ha risolto di accettare con 22 voti favorevoli e 6 contrari la suddetta richiesta di credito suppletorio è avvenuta comunque in esito ad un iter che ha tutto sommato permesso ai consiglieri comunali di farsi un'opinione sufficientemente precisa e oggettiva della situazione. In particolare, non sussistono gli estremi per affermare che in concreto quest'ultimo organismo sia stato fuorviato o non abbia potuto determinarsi sulla questione in parola con la necessaria cognizione di causa. Non consente di sovvertire questa conclusione il fatto che nel proprio giudizio il Consiglio di Stato abbia ritenuto (ad F., pag. 6) che dagli atti non sarebbe stato possibile determinare con chiarezza e precisione quanto effettivamente avvenuto durante il processo di realizzazione della passerella, come pure quali sarebbero le cause e le eventuali responsabilità del sorpasso di spesa votato dal consiglio comunale di . Secondo il Governo ciò troverebbe conferma anche nel fatto che nel rapporto 30 novembre 2004 al messaggio n. 5554 del Consiglio di Stato concernente lo stanziamento di un credito di fr. 922'000.- per il sussidiamento della costruzione della passerella, la commissione della gestione del Gran Consiglio avesse sollevato delle perplessità in merito al sorpasso di spesa registrato, in particolare a causa dell'agire dello studio di ingegneria sul quale i due comuni coinvolti avevano fatto affidamento e per via di una certa debolezza denotata dalle due autorità esecutive dei comuni interessati nell'esigere il rispetto dei preventivi da parte dell'ingegnere. Senonché gli aspetti evidenziati dal Governo non erano per forza di cose decisivi ai fini del voto. In altri termini, il consiglio co-

munale poteva legittimamente tralasciare di prenderli in considerazione nel contesto della decisione che era stato chiamato ad adottare in quell'occasione. Nulla permette infatti di affermare che qualora fosse stato maggiormente informato in merito alle eventuali carenze denotate dall'amministrazione comunale nella gestione del dossier relativo alla costruzione della passerella, il legislativo - che come emerge chiaramente anche dal verbale del dibattito consigliere era perfettamente conscio degli errori che erano stati commessi a più livelli nella gestione del progetto - avrebbe votato diversamente da quanto poi ha fatto. Un conto infatti era la questione puramente gestionale/amministrativa di decidere se autorizzare o meno il municipio a prelevare dai conti pubblici ulteriori fondi per saldare i maggiori costi intervenuti in fase di realizzazione dell'opera; un altro conto era invece accertare se dal punto di vista disciplinare e politico questa situazione implicasse o meno delle responsabilità sul piano personale da parte di quegli amministratori o funzionari comunali che si erano occupati della vicenda.

Annullando la ratifica del credito suppletorio in virtù dei motivi sopra esposti, il Consiglio di Stato ha dunque omesso di considerare che nel caso di specie esso era stato chiamato a pronunciarsi su tale questione in veste di istanza di ricorso, e non nella sua qualità di autorità di vigilanza sui comuni. Il Governo era pertanto tenuto a circoscrivere il proprio controllo giudiziale riguardo alla congruenza, all'adeguatezza e all'oggettività dell'informazione che era stata dispensata al legislativo, limitandosi a rilevare l'esistenza di eventuali vizi suscettibili di influire sulla libera espressione del voto da parte dei consiglieri comunali. Fatto, questo, che, come appena esposto, in concreto non si è verificato, visto che il legislativo ha deciso con piena conoscenza di causa, ivi compresi gli errori di impostazione e di gestione del progetto che erano stati commessi.

D'altra parte, occorre rilevare che anche in presenza di una decisione di approvazione del credito suppletorio, nulla avrebbe impedito all'autorità cantonale di avviare d'ufficio o su segnalazione di parte una procedura di vigilanza ai sensi degli art. 196 e segg. LOC, al fine di accertare l'esistenza di eventuali responsabilità personali da parte degli amministratori comunali e semmai di adottare dei provvedimenti disciplinari.

La decisione impugnata non può essere condivisa anche laddove la stessa dispone il rinvio degli atti al comune affinché questo faccia allestire da uno specialista del settore una perizia volta a chiarire le cause del sorpasso di spesa e le eventuali responsabilità del municipio per l'accaduto. Tale compito spettava semmai allo stesso Governo, il quale nella sua qualità di autorità di vigilanza, sarebbe stato tenuto a verificare tali aspetti in un'ottica prettamente disciplinare.

Ne discende dunque che il Consiglio di Stato doveva prendere atto della correttezza, sotto tutti i punti di vista, della procedura che il 28 febbraio 2005 aveva portato il consiglio comunale ad approvare con piena conoscenza di causa lo stanziamento dei crediti qui litigiosi.

4. 4.1. In esito alle considerazioni che precedono, il ricorso va pertanto accolto, con il conseguente annullamento della risoluzione governativa impugnata e la conferma della decisione 28 febbraio 2005 del consiglio comunale di

4.2. La tassa di giudizio e le spese seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico del resistente (art. 28 LPamm), il quale verserà al comune insorgente, patrocinato in questa sede da un legale, un'indennità per ripetibili (art. 31 LPamm).

Per questi motivi,

dichiara e pronuncia:

1. Il ricorso è accolto.

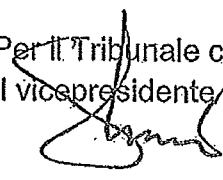
§. Di conseguenza:

- 1.1. la risoluzione 19 dicembre 2006 (n. 6336) del Consiglio di Stato è annullata;
- 1.2. la decisione 28 febbraio 2005 del consiglio comunale di è confermata.

2. La tassa e le spese di giustizia, per complessivi fr. 400.-, sono poste a carico del resistente il quale rifonderà al comune di fr. 800.- a titolo di ripetibili.
3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110).

4. Intimazione a:

Per il Tribunale cantonale amministrativo
Il vicepresidente



Il segretario

