



REPUBBLICA ITALIANA

50/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Natale LONGO	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **60670** del registro di segreteria, promosso da

-PROCURA REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, Sede di Trento

- appellante -

contro

- FATTOR LUCA (FTTLCU65T25C794M) nato a Cles il 25.12.1965, **BOTT MARISA** (BTTMRS73R53C794S) nata a Cles il 13.10.1973, **GABARDI RUGGERO** (GBRRGR67S30C794S) nato a Cles il 30.11.1967, tutti

rappresentati e difesi, giusta mandato in calce alla memoria di costituzione, dagli avvocati Alessandro Urciuoli (C.F. RCLLSN73T23L628K - fax 0461 984476 - pec. alessandro.urciuoli@pectrentoavvocati.it), Gianpiero Luongo (C.F. LGGPR72H22L378P - pec: gianpiero.luongo@pectrentoavvocati.it) e Federica Scafarelli (C.F. SCFFRC70S46F839I - federicascafarelli@ordineavvocatiroma.org) del Foro di Roma, con studio in Roma via Giosuè Borsi n. 4, presso la quale eleggono domicilio,

-appellati-

- **GIUS CARLO**, nato a Bolzano il 19/04/1978, C.F. GSICRL78D19A952C, rappresentato e difeso nel giudizio di primo grado dall'avv. Stefano Senatore del Foro di Trento (PEC: stefano.senatore@pectrentoavvocati.it), presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Trento, via Serafini n. 9;

-appellato, non costituito-

per la riforma

della sentenza n. 5/2023 emessa dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, Sede di Trento, depositata in data 30 gennaio 2023, non notificata,

VISTO l'atto di appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 7 febbraio 2025, con l'assistenza del Segretario di udienza dott. Antonio Sauchelli, la relatrice Consigliere Beatrice Meniconi, il V.P.G. Consigliere Luigi D'Angelo per la Procura

Generale appellante, e l'Avv. Federica Scafarelli in proprio e per delega degli Avvocati costituiti, per tutti gli appellati. Nessuno è comparso per Gius Carlo.

Svolgimento del processo

1. Con la sentenza gravata la Sezione giurisdizionale per la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, sede di Trento di questa Corte, in parziale accoglimento della domanda attorea, ha condannato Gius Carlo, in qualità di Segretario comunale del Comune di Romeno, al pagamento, in favore del citato Ente, della somma di euro 547,17, oltre interessi legali e spese di giudizio, per avere reso il parere favorevole di regolarità tecnico-amministrativa, con riferimento alla delibera di Giunta comunale n. 4 del 14.02.2017 avente ad oggetto il conferimento di un incarico professionale ad un avvocato del libero Foro in un procedimento di accertamento tecnico preventivo, senza aver notiziato, con grave colpa, i componenti della Giunta convenuti in giudizio – Fattor Luca, Bott Marisa, e Gabardi Ruggero- della possibilità di conferire detto incarico, senza oneri economici per l'ente locale, all'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 41 del D.P.R. n. 49/1973 recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige". Il giudice trentino ha conseguentemente prosciolto da ogni addebito i suddetti amministratori, per l'affidamento riposto sull'operato professionale del Segretario comunale, che li avrebbe tratti in errore sulla reale portata della decisione assunta.

Secondo la tesi avanzata nell'atto di citazione dalla Procura erariale, la possibilità dei Comuni del Trentino-Alto Adige di avvalersi

dell'Avvocatura dello Stato, prevista dal citato articolo 41 interpretato alla luce dei principi di economicità, ed efficienza dell'azione amministrativa, avrebbe consentito all'Ente di beneficiare di una qualificata difesa tecnica ed anche di evitare un inutile aggravio di spese, sostenute invece dal citato Comune per l'importo complessivo di euro 3.647,80, quale somma corrisposta all'avvocato esterno a titolo di compenso, da addebitare, a titolo di dolo ed in subordine a titolo di colpa grave, sia ai componenti della Giunta che espressero voto favorevole adottando la citata delibera di conferimento dell'incarico, sia al Segretario comunale, responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni, come previsto dall'art. 37, comma 2, della legge regionale n. 3/2005 (Testo Unico sull'ordinamento dei comuni della Regione Autonoma Trentino Alto Adige), e per aver reso il parere di regolarità tecnico-amministrativa, ai sensi dell'art. 81, comma 1, della anzidetta legge regionale.

La sentenza gravata, ritenendo che il danno alle casse comunali per la retribuzione dell'incarico difensivo all'Avv. Joseph MASE' fosse conseguenza della sola condotta, gravemente colposa, del Segretario comunale (per avere reso il parere di regolarità tecnico-amministrativa senza illustrare ai componenti della Giunta la possibilità di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato *ex art. 41* citato, detratta la quota di responsabilità per la preliminare istruttoria condotta dal Segretario titolare dell'incarico Abram) lo ha condannato al pagamento della somma anzidetta (in considerazione del contributo causale

preponderante -pari al 60% del danno- ridotto al 30% per il concorso di Abram e con applicazione del potere riduttivo dell'addebito-per un ulteriore 50%), ed ha assolto gli amministratori che espressero voto favorevole nella citata delibera di incarico, difettando la gravità della colpa nel loro comportamento, poiché, privi di competenze giuridiche, non avrebbero potuto accedere alla lettura costituzionalmente orientata dell'art. 41 ridotto, appannaggio del solo Segretario comunale, sulle cui competenze avevano fatto affidamento, così cadendo in errore.

2. Con atto di appello, notificato in data 2 marzo 2023 e depositato il 29 marzo 2023, la Procura regionale trentina ha gravato la citata sentenza, per i seguenti motivi di doglianza:

“I. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI ECONOMICITÀ, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI RESPONSABILITÀ DEGLI ORGANI ATTRIBUTARI DI POTESTÀ ED ERRONEA VALUTAZIONE DELL'ELEMENTO PSICOLOGICO”

La Procura appellante, prestata acquiescenza all'esclusione del dolo e condivisa la connotazione della condotta in termini di colpa grave riconosciuta dal primo giudice, ha tuttavia censurato il contraddittorio *iter* motivazionale della sentenza trentina, per la responsabilità gravante anche sui componenti della Giunta, in quanto titolari di un *munus* pubblico con l'onere di acquisire le necessarie cognizioni per espletarlo in conformità alla legge, specie a fronte della norma di cui al richiamato art. 41, dal contenuto elementare, non opinabile ed espressione dei principi di sana gestione finanziaria, dovendo ciascun amministratore,

secondo le regole minime di prudenza del buon padre di famiglia, accedere alla difesa in giudizio dell'ente, senza oneri finanziari, come il ricorso all'Avvocatura dello Stato avrebbe consentito, non potendosi fare scudo con la responsabilità del solo Segretario comunale.

Anche la giurisprudenza avrebbe affermato la tesi della responsabilità degli amministratori.

"II. ERRONEA VALUTAZIONE DELLA RESPONSABILITA' PARZIARIA"

Secondo la Procura appellante non sarebbe condivisibile la tesi del primo giudice sul ruolo preponderante assunto dal Segretario comunale (60%), in quanto proprio dalla manifestazione di volontà collegiale espressa dalla Giunta sarebbe derivato l'effetto giuridico del ricorso al professionista esterno, per cui il danno accertato andrebbe ripartito in parti uguali tra tutti i convenuti, siano essi amministratori deliberanti o Segretario comunale, senza poter ipotizzare una responsabilità virtuale da istruttoria a carico del Segretario Abram, come invece statuito dal giudice territoriale.

"III. ERRONEA APPLICAZIONE DEL POTERE RIDUTTIVO"

Per l'appellante non sarebbe condivisibile l'applicazione del potere riduttivo operata dal primo giudice al Segretario comunale, ovvero il ridimensionamento della sua responsabilità parziaria (di un ulteriore 50% rispetto a quella già determinata nel 50% del 60% del danno complessivo contestato) per l'esistenza della prassi, illegittima, di non

rivolgersi preventivamente all'Avvocatura di Stato per la difesa in giudizio degli enti locali trentini.

Ha, dunque, concluso per riforma della sentenza impugnata, con accoglimento della domanda attorea nelle percentuali di addebito indicate per ciascun prevenuto, oltre rivalutazione, interessi e spese per entrambi i gradi di giudizio.

3. Con comparsa di risposta, depositata in data 14 gennaio 2025, si sono costituiti in giudizio Fattor Luca, Bott Marisa e Gabardi Ruggero, contestando le pretese avverse, anche alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale di appello, anche di questa Sezione, per cui sarebbe corretta la sentenza impugnata stante l'assenza di colpa grave degli amministratori nella scelta del difensore esterno del comune, con motivazione logica e condivisibile anche in punto di riduzione dell'addebito, che, in ipotesi, andrebbe applicato anche agli amministratori per l'*utilitas* conseguita dall'ente.

Hanno concluso per il rigetto dell'appello, con conseguente conferma della sentenza gravata, e, in via subordinata, per la riduzione dell'addebito derivante dalla condanna.

4. All'udienza odierna i difensori delle parti si sono riportati alle conclusioni in atti. Nessuno è comparso per Gius Carlo.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

5. Il Collegio, preliminarmente, rileva che Gius Carlo, malgrado la regolarità delle notifiche dell'atto di impugnazione e del d.f.u, non risulta

costituito in giudizio, e pertanto ne deve essere dichiarata la contumacia ai sensi dell'art. 93 del c.g.c.

6. La questione di merito all'esame dell'odierno Collegio concerne la configurabilità in capo al Segretario comunale e ai membri della Giunta del Comune di Romeno della responsabilità amministrativo-contabile per avere, con grave colpa, conferito, con la delibera giuntale n. 4 del 2017, un incarico di difesa del citato Comune ad un professionista esterno, avvocato del libero foro, senza tener conto della normativa specifica che, a suo tempo, prevedeva per gli enti locali di ricorrere al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

La Procura appellante ha infatti dichiarato di fare acquiescenza alla sentenza di prime cure nella parte in cui ha escluso la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo, inizialmente configurato nell'atto di citazione a carico di tutti i convenuti in primo grado.

In particolare, per la Procura appellante, la sentenza gravata avrebbe errato nell'addebitare la responsabilità al solo Segretario comunale, escludendo invece la grave colpa degli amministratori (Sindaco e assessori) che espressero voto favorevole per l'anzidetta delibera di giunta, in dispregio dell'art. 41 del D.P.R. n. 49/1973 recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige.

Ciò in quanto la norma, dal contenuto facilmente comprensibile anche per soggetti privi di competenze giuridiche, quali i citati amministratori, avrebbe imposto l'obbligo di ricorrere alla difesa dell'Avvocatura erariale, garantendo così competenza qualificata e l'assenza di oneri per

l'amministrazione, poiché espressione di superiori principi, quale quello di buon andamento di fonte costituzionale (art. 97), declinato, in concreto, nei principi di economicità e di sana gestione finanziaria, violati, con grave colpa, dai membri della giunta, tenuti a conoscerli per il *munus* pubblico assunto, con conseguente danno erariale pari agli oneri finanziari sostenuti dall'ente per retribuire il difensore del libero foro incaricato.

In altri termini, per la Procura appellante la condotta degli amministratori di mancato ricorso a titolo gratuito all'Avvocatura dello Stato sarebbe gravemente colposa, violando le regole minime di prudenza del buon padre di famiglia (primo motivo di appello), non potendosi condividere la diversa valutazione assunta dal giudice territoriale, anche in punto di addebito al solo Segretario comunale della maggior responsabilità (60%), da ripartire invece - tralasciando il ruolo dell'istruttore Abram- in parti uguali tra gli amministratori deliberanti e il Segretario comunale (secondo motivo di appello), essendo illegittima l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito a quest'ultimo (50%) fondato sulla prassi trentina di affidamento diretto degli incarichi di difesa, senza previo interpello della difesa erariale (terzo motivo di appello).

Il Collegio osserva che le censure sollevate dalla Procura contabile, che si prestano ad una trattazione congiunta, non possono essere accolte.

Si osserva, infatti, che la controversia in esame gravita, sostanzialmente, intorno alla portata normativa dell'art. 41 del D.P.R. n. 49/1973 recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige",

che, nella versione vigente *ratione temporis*, prevedeva “1. La regione, le province, i comuni e gli altri enti locali possono avvalersi del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato”.

Secondo la Procura appellante la citata previsione non sarebbe “di tipo facoltizzante”, come invece ritenuto nella sentenza di primo grado, ma, saldandosi con i principi dell’ordinamento, anche di rango costituzionale, sopra richiamati, renderebbe la scelta di farsi “assistere gratuitamente da un organo altamente qualificato come l’Avvocatura di Stato, non solo ragionevole, ma anche l’unica scelta funzionalmente doverosa in ragione del conseguente risparmio di spesa”.

Il “dovere” degli amministratori di avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura di Stato, colposamente violato, determinerebbe quindi la loro responsabilità.

L’odierno Collegio, tuttavia, osserva che l’interprete, nell’applicazione di una norma di legge, è tenuto ad attenersi alle regole di ermeneutica contenute nell’art. 12 delle preleggi per cui “nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato”.

Ebbene, in applicazione del richiamato principio di interpretazione letterale delle norme, si osserva che il legislatore, nel citato articolo 41, ha

precisato che gli enti locali “*possono*” e non “*devono*” avvalersi del patrocinio legale dell’Avvocatura dello Stato, con ciò scongiurando l’obbligo per gli amministratori degli enti locali di ricorrere alla difesa erariale.

Che l’intenzione del legislatore (interpretazione logica, *ratio legis*) fosse quella di rendere solo facoltativo il ricorso al patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, è confermata dalla successiva evoluzione della norma di cui al ridetto art. 41, per cui “*1. La Regione, le Province, i comuni e gli enti locali, considerata la natura fiduciaria dell'incarico, possono avvalersi del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato, dell'avvocatura interna, ove costituita, o di soggetti esercenti la libera professione.*

2. Gli enti di cui al comma 1 possono stipulare con l'Avvocatura dello Stato protocolli d'intesa volti a disciplinare materie, casi e modalità di patrocinio. I protocolli di intesa possono essere stipulati anche dagli organismi rappresentativi degli enti locali, nel rispetto dell'autonomia di ciascun ente., (art.1, comma 1, del d. lgs. n. 64/2023).

Tali prescrizioni, sottolineando la “natura fiduciaria dell'incarico”, hanno infatti ribadito la possibilità per gli enti territoriali di avvalersi della difesa erariale (“possono avvalersi”), e la facoltà di stipulare con la medesima appositi protocolli di intesa.

Né può sostenersi la tesi della Procura appellante, avulsa dal dato normativo appena illustrato, per cui il detto art. 41 dovrebbe interpretarsi alla luce dei canoni costituzionali di buon andamento, e dunque dei principi di economicità e di sana gestione finanziaria, i quali avrebbero,

in buona sostanza, imposto agli amministratori dell'ente di incaricare l'Avvocatura dello Stato per il risparmio di costi, oltretutto per la qualificata competenza, scelta che qualunque buon padre di famiglia avrebbe fatto *ex ante*.

E' corretta, dunque, la sentenza gravata laddove ha ritenuto che la "capacità di lettura costituzionalmente orientata dell'art. 41 del D.P.R. n. 49/1973" fosse appannaggio del solo Segretario comunale, in quanto obbligato all'assistenza giuridica, attività "perfettamente esigibile dal Segretario comunale, in quanto pacificamente rientrante nel suo imprescindibile bagaglio professionale - derivante da un articolato percorso formativo - connesso al suo *status* di funzionario più alto in grado all'interno dell'apparato burocratico comunale", ma non anche degli amministratori che espressero voto favorevole nella delibera di incarico, essendo i medesimi privi di adeguate e specifiche competenze giuridiche e, dunque, difettando nel loro operato quella grave colpa, invece pretesa dalla Procura appellante.

Questa Sezione, in un caso analogo, ha già avuto modo di precisare che: "quanto alla gravità della colpa, essa consiste, secondo l'insegnamento delle Sezioni riunite della Corte di conti, nella "(...) evidente e marcata trasgressione degli obblighi di servizio o di regole di condotta che sia *ex ante* ravvisabile dal soggetto e riconoscibile per dovere di ufficio e si concretizzi nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto o in una marchiana imperizia, superficialità e noncuranza, e non sussistano oggettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello

specifico compito d'ufficio" (sentenze n. 56/A del 10 giugno 1997 e n. 23/A del 21 maggio 1998)...occorre dunque che il giudice, ai fini del riscontro della gravità della colpa, verifichi, secondo un giudizio prognostico condotto *ex ante* ed in concreto (criterio della c.d. prognosi postuma in concreto), la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma (c.d. profilo oggettivo del grado della colpa), avendo, tuttavia, nel contempo riguardo alle circostanze del caso concreto e alle caratteristiche del soggetto, sulla scorta del riferimento al parametro dell'agente modello (c.d. profilo soggettivo o individualizzante della colpa)... Con riguardo al caso di specie... dal compendio probatorio in atti e dalla stessa evoluzione normativa della disciplina di attuazione dello statuto regionale si rinvencono elementi idonei ad escludere la gravità della colpa in capo ai membri della giunta comunale...Innanzitutto, come già delineato, l'esame testuale e storico evolutivo del testo del menzionato art. 41, che parla espressamente della possibilità di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, senza neppure una connotazione (testuale) preferenziale. Sostenere la responsabilità per colpa grave dei membri della Giunta comunale implicherebbe la necessità di rimproverare ad essi, per giunta a titolo di colpa grave, non tanto l'ignoranza della norma (che gli assessori sono tenuti a conoscere, in quanto relativa a funzioni proprie), ma la sua necessità di combinarla in via interpretativa con il richiamato principio di economicità, onde ricavarne, al di là del dato testuale, la sua obbligatorietà. Si tratta, in tutta

evidenza, di un'interpretazione sistematico-evolutiva dell'ordinamento che presuppone competenze giuridiche qualificate la cui carenza sarebbe arduo rimproverare, a titolo di colpa grave, a membri di organi elettivi, peraltro in concreto privi, come nella specie, di particolari competenze giuridiche. D'altra parte, per come sottolineato anche nella giurisprudenza contabile di appello, la prassi amministrativa del tempo era orientata nel senso di configurare l'avvalimento dell'Avvocatura dello Stato quale mera opzione gestionale dei Comuni, quantomeno sino "alle dichiarazioni della Procura territoriale, all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, e alla successiva sentenza della Sezione territoriale n. 32 del 2019" (in termini, Sez. III App., sent. n. 172/2024).

Nel contempo, nel delineato quadro ricostruttivo, assume significativo rilievo la circostanza che il Segretario comunale dell'Ente, funzionario provvisto di adeguate conoscenze e competenze giuridico-amministrative, abbia rilasciato parere tecnico-amministrativo favorevole sulla bozza di deliberazione giuntale in questione, avuto riguardo alla necessità di costituirsi in giudizio e alla carenza di adeguate professionalità interne, ma senza neppure accennare alla possibilità (o addirittura al dovere ovvero ancora quale opzione preferenziale) di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

In conclusione, in ragione delle motivazioni testé compendiate, ritiene il Collegio di dover respingere l'appello della Procura regionale, considerata l'impossibilità di riscontrare, nella fattispecie concreta in esame, la sussistenza della gravità della colpa in capo ai componenti

della giunta comunale...” (Corte conti, Sez. I Centr. Giur. d’Appello, sent. n. 257/2024 in data 24.12.2024).

Quanto detto comporta anche il rigetto del secondo e terzo motivo di appello, non potendosi ritenere equivalente il contributo eziologico e dunque la responsabilità del Segretario comunale, specifico garante del legittimo operare dell’ente e, dunque, con ruolo preponderante nelle scelte tecnico-giuridiche assunte e/o consigliate (detratta la quota responsabilità correttamente attribuita ad Abram per la cura dell’istruttoria), e quella degli amministratori, privi, come detto, di adeguate proprie competenze giuridiche, benché competenti alla assunzione di una volontà collegiale idonea ad impegnare l’ente verso l’esterno.

Né può sostenersi che per ridurre la responsabilità del Segretario comunale al 50% il giudice di prime cure si sia basato su una prassi illegittima vigente tra i comuni trentini in periodo antecedente la pubblicazione della sentenza n. 32/2019, citata dalla Procura appellante. Il giudice territoriale, nell’applicare il potere riduttivo dell’addebito, ha infatti richiamato la prassi dell’affidamento diretto degli incarichi difensivi ad opera degli enti locali trentini, unicamente quale elemento oggettivo esterno, presente nel territorio di riferimento, che ha contribuito a creare un condizionamento negativo sull’operato del Segretario generale (con riduzione della responsabilità del 50% rispetto a quella già ridotta del 50% del 60% del danno complessivo), dovendosi valutare

anche le motivazioni della delibera istruita dal Segretario (esigenza di decidere in tempi stretti; complessità delle questioni, etc.).

8. Conclusivamente, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, l'appello deve essere rigettato.

Le spese legali, ex art. 31 del c.g.c., seguono la soccombenza, e sono liquidate in favore degli appellati, come in dispositivo, a carico del Comune di Romeno

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando sull'appello proposto dalla **PROCURA** nel giudizio iscritto al n. **60670** del registro di segreteria,

- dichiara la contumacia di **GIUS Carlo**;

- rigetta l'appello, confermando la sentenza di primo grado;

-liquida le spese legali in favore di ciascuno dei soggetti appellati:

FATTOR Luca, BOTT Marisa, GABARDI Ruggero nell'importo di euro 1.000,00 ciascuno, oltre spese generali 15% e accessori come per legge, a carico del Comune di Romeno.

Nulla per le spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 7 febbraio 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

F.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

F.to Enrico TORRI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 02/04/2025

IL DIRIGENTE

F.to Massimo BIAGI