



REPUBBLICA ITALIANA

63/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo Lasalvia	Presidente
Fabio Gaetano Galeffi	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere
Donatella Scandurra	Consigliere
Stefania Petrucci	Consigliere relatore

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al **n. 60835** del registro di segreteria, promosso da

Procuratore regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Trentino Alto-Adige, Sudtirolo, sede di Trento

contro

MOSANER Adalberto (c.f. MSNDBR56D17H330I), nato a Riva del Garda (TN) il 17 aprile 1956 ed ivi residente alla via Luigi Storch n. 3, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Cristina Osele (c.f. SLOMRC58T45L378I, pec: mariacristina.osele@pectrentoavvocati.it), e presso la stessa domiciliato, con

studio in Trento alla via Calepina, n. 75, in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione;

avverso

la sentenza n. 13/2023, depositata in data 17 aprile 2023, della Sezione Giurisdizionale per la Regione Trentino Alto-Adige, Sudtirolo, sede di Trento non notificata;

Esaminati gli atti e documenti del giudizio;

Uditi, alla pubblica udienza del 4 aprile 2025, con l'assistenza del segretario di udienza Serena Scippa, il relatore consigliere Stefania Petrucci, il Vice Procuratore generale Arturo Iadecola, in rappresentanza della Procura generale e l'avv. Maria Cristina Osele per la parte appellata.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione, depositato in data 3 febbraio 2021, la Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Trento, conveniva in giudizio, tra gli altri e per quanto di rilievo nel presente giudizio, Adalberto Mosaner, all'epoca dei fatti, sindaco del Comune di Riva del Garda, per sentirlo condannare, in via principale ed a titolo di dolo, al risarcimento del danno complessivo di euro 13.459,16 di cui euro 8.025,16 per l'affidamento ad un avvocato del libero foro, anziché all'Avvocatura dello Stato, dell'incarico di difesa dell'ente nel giudizio, proposto dinanzi al Tribunale amministrativo, da una società a cui era stato revocato un provvedimento concessorio ed euro 5.434,00 per le spese di lite poste a carico del Comune soccombente.

L'azione del Requirente contabile traeva origine da una notizia di stampa relativa alla sentenza n. 108/2017 del Tribunale regionale di Giustizia amministrativa di Trento intervenuta all'esito del predetto giudizio, nonché dalla trasmissione, ai sensi dell'art. 23, comma 5, della legge n. 289/2012, della deliberazione consiliare di riconoscimento di debito fuori bilancio n. 114 del 10.8.2017 conseguente al pagamento alla controparte delle spese di lite, come liquidate dal Giudice amministrativo.

Con sentenza n. 13/2023, depositata in data 17 aprile 2023, la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Trento, rilevata la definizione, con rito abbreviato *ex art. 130 c.g.c.*, della posizione degli altri convenuti (componenti della Giunta comunale e segretario generale) a cui veniva addebitata una concorrente responsabilità gravemente colposa, respingeva la domanda attorea nei confronti di Mosaner Adalberto.

Avverso la su richiamata sentenza n. 13/2023, con ricorso ritualmente notificato, proponeva appello il Procuratore regionale per il Trentino-Alto Adige, sede di Trento, che riteneva di circoscrivere l'impugnazione della sentenza di primo grado esclusivamente al capo della sentenza relativo alla posta di danno derivante dal ricorso dell'Ente al patrocinio di un avvocato del libero foro, anziché all'Avvocatura distrettuale dello Stato, in asserita violazione dell'articolo 41 del d.P.R. n. 49/1973 e del principio di economicità, con corrispondente aggravio di spesa, per il Comune, quantificato nel predetto importo di euro 8.025,16 e con quota parziaria di euro 1.146,45 a carico dell'odierno appellato Mosaner, avendo gli altri convenuti (Caproni Mario,

Gatti Lucia, Bollettin Renza, Zanoni Alessio, Accorsi Massimo e Moresco Lorenza) definito la causa con rito abbreviato.

Lamenta il Requirente che il Giudice di *prime cure*, pur avendo colto l'antigiuridicità del comportamento posto in essere dall'appellato per aver partecipato all'adozione della (illegittima) deliberazione n. 395 del 6 dicembre 2016, recante l'affidamento dell'oneroso incarico legale esterno, non avrebbe, poi, riconosciuto, né l'elemento soggettivo del dolo, sulla cui prospettazione l'appellante non ha interposto gravame, né la colpa grave.

In particolare, il Procuratore appellante contesta che la Sezione territoriale risulta aver fondato il proprio convincimento su una concezione normativa della colpa per la quale le condotte dell'agente devono conformarsi al parametro dell'*homo eiusdem professionis et condicionis*, ovvero al modello di soggetto che svolge paradigmaticamente una determinata attività, così pervenendo ad una distinzione tra il ruolo del segretario comunale su cui graverebbe un "*obbligo di assistenza giuridica*" e quello del sindaco, per il quale non sarebbe stata provata dalla Procura erariale la sussistenza di un adeguato bagaglio giuridico che consentisse di addivenire ad una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973.

Tanto rilevato, con unico ed articolato motivo di gravame, il Procuratore regionale si duole per violazione del principio di economicità, del principio di responsabilità degli organi attributari di potestà e per erronea valutazione della colpa, per aver la Sezione di primo grado ritenuto che i convenuti avrebbero dovuto conoscere la norma che consentiva loro di richiedere il patrocinio gratuito ed autorevole dell'Avvocatura di Stato, ma non avendo

specifiche competenze giuridiche in materia, avrebbero fatto affidamento sul segretario comunale, sicché l'elemento della colpa non raggiungerebbe carattere di gravità.

Secondo il Procuratore regionale, sarebbe ravvisabile la manifesta irragionevolezza e contraddittorietà dell'*iter* motivazionale della pronuncia gravata che si porrebbe in contrasto con i precedenti della medesima Sezione territoriale e di appello (II Sez. App., sent. n. 150/2021), come emergerebbe da analoga vicenda relativa ad un comune di dimensioni inferiori a Riva del Garda (Comune di Nago-Torbole).

Eccepisce, inoltre, il Requirente che la ricorrenza dell'elemento soggettivo non può essere esclusa dal non possedere adeguate cognizioni tecnico-giuridiche, poiché, secondo la giurisprudenza, all'assunzione di un *munus* pubblico conseguirebbe l'onere di acquisire le necessarie cognizioni per espletarlo in conformità alla legge ed, in ogni caso, la norma di riferimento, dettata dall'articolo 41 del d.P.R. n. 49/1973, oltre che giuridicamente elementare ed *"oltremodo qualificata per l'ordinamento trentino, essendo una delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia"*, non avrebbe carattere *"facoltizzante"* poiché, incidendo direttamente su un potere di gestione (scegliere la difesa in giudizio dell'ente), avrebbe dovuto saldarsi con il principio di economicità di cui all'art. 1 della legge n. 241/1990, corollario del principio costituzionale di buon andamento e della comune regola di sana gestione finanziaria.

Pertanto, ad avviso del Procuratore appellante, la scelta di farsi assistere gratuitamente da un organo altamente qualificato, come l'Avvocatura di Stato,

costituiva *“l’unica scelta funzionalmente doverosa in ragione del conseguente risparmio di spesa”* non ravvisandosi margini di opinabilità o problematiche applicative; né potrebbe ipotizzarsi un effetto esimente o riduttivo della responsabilità per condotte che si siano conformate a consolidate prassi *contra legem*.

Aggiunge il Procuratore regionale che l’elemento psicologico deve essere oggetto di valutazione *ex ante* ancorata al contenuto della deliberazione di Giunta comunale n. 395/2016 ove l’assenza di professionalità interne idonee ad assumere la difesa in giudizio dell’Ente, emersa nella fase istruttoria amministrativa, non offrirebbe alcuna informazione tecnica, valorizzabile in funzione esimente, né potrebbe reputarsi ragionevole ritenere il segretario comunale *“una sorta di tutore degli amministratori”*.

In conclusione, il Procuratore appellante chiede la riforma dell’impugnata sentenza, con conseguente accoglimento della domanda attorea e con condanna dell’appellato, Mosaner Adalberto, al pagamento, in favore del Comune di Riva del Garda, della somma di euro 1.146,45 (pari alla quota parte già al medesimo addebitata in citazione e riferita alla posta di danno afferente all’incarico legale), oltre rivalutazione, interessi e spese per entrambi i gradi di giudizio.

Con memoria depositata in data 10 marzo 2025, si è costituito Mosaner Adalberto che, dopo aver ritenuto *“apprezzabile”* la mancata proposizione dell’impugnazione avverso il capo della sentenza afferente alle spese di soccombenza definite dal Giudice amministrativo, specifica che, all’epoca dei fatti, il Comune di Riva del Garda, oltre ad essere dotato di un segretario

generale, si avvaleva delle competenze della dirigente dell'Area gestione del territorio e vicesegretaria generale.

In particolare, la parte appellata reputa sussistente il legittimo affidamento riposto nell'operato del segretario comunale insistendo per l'assenza di colpa grave, stante l'adeguamento ad una prassi, mai censurata dagli organi di controllo interni ed esterni degli enti e che interpretava l'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973 quale mera facoltà di rivolgersi all'Avvocatura erariale, mentre la lettura costituzionalmente orientata della predetta norma sarebbe intervenuta solo in seguito alla sentenza della Sezione trentina n. 32/2019, ovvero successivamente all'assunzione della deliberazione di Giunta del 2016 contestata nell'odierno giudizio.

Secondo la parte appellata, proprio in tema di lettura delle norme, andrebbe valutata la preparazione ed esperienza del segretario comunale, la necessità, per il Comune di Riva del Garda, che non disponeva di un'avvocatura interna, di costituirsi urgentemente in giudizio vista la pendenza della domanda cautelare, nonché l'assenza di prova che l'Avvocatura dello Stato avrebbe sicuramente accettato l'incarico o che il giudizio avrebbe avuto esito vittorioso. Eccepisce, infine, l'appellato che la somma versata dall'ente per la difesa in giudizio risulterebbe inferiore a quanto previsto dalle tariffe all'epoca vigenti e che avrebbero condotto ad un importo superiore ovvero euro 14.562,02 secondo i valori medi ed euro 7.734,80 secondo i valori minimi.

In conclusione, l'appellato chiede il rigetto della domanda attorea e, in via subordinata, la riduzione dell'importo addebitato anche mediante applicazione del potere riduttivo e della *compensatio lucri cum damno*.

All'udienza di discussione della causa del 4 aprile 2025, le parti presenti hanno illustrato le proprie argomentazioni, ribadendo le richieste in atti.

Motivi della decisione

Il Procuratore contabile appellante, con unico ed articolato motivo di gravame, lamenta che la sentenza impugnata ha respinto la domanda attorea per assenza di dolo e colpa grave, pur ravvisando la sussistenza dell'elemento oggettivo dell'antigiuridicità della condotta dell'odierno appellato, per avere, in qualità di sindaco del Comune di Riva del Garda, conferito, ad un avvocato esterno, l'incarico di patrocinio dell'ente, in asserita violazione del disposto dell'art. 41 del d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 49, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 116 del 2004 ed ai sensi del quale: *"la regione, le province, i comuni e gli altri enti locali possono avvalersi del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato."*

L'atto di gravame si appalesa infondato e non meritevole di accoglimento.

Preliminarmente, il Collegio rileva che l'atto di impugnazione in esame censura esclusivamente il capo della sentenza afferente alla voce di danno di euro 8.025,16, limitatamente alla quota parziaria di euro 1.146,45 posta a carico dell'appellato e relativa ai costi sopportati dall'ente per l'affidamento di un incarico legale ad un difensore del libero foro, anziché all'Avvocatura distrettuale dello Stato.

Parimenti, in via preliminare, va evidenziato che l'odierno gravame risulta circoscritto soltanto al mancato riconoscimento dell'elemento soggettivo della colpa grave, avendo il Requirente contabile prestato acquiescenza alla sentenza di *prime cure* nella parte in cui ha escluso la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo.

Il Collegio reputa, in primo luogo, necessario soffermarsi sul quadro normativo vigente all'epoca dei fatti osservando che l'art. 41 del su menzionato d.P.R. n. 49/1973, recante le norme di attuazione dello statuto della Regione Trentino Alto-Adige, come modificato dal decreto legislativo n. 116/2004, dettava una disciplina unitaria per la Regione, le Province e gli enti locali, prevedendo che tali enti potessero avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, senza, tuttavia, recare alcuna connotazione di natura preferenziale verso l'Avvocatura erariale.

Infatti, il su richiamato decreto legislativo n. 116/2004 aveva disposto l'abrogazione degli articoli 39 e 40 del citato d.P.R. n. 49/1973 che estendevano alla Regione Trentino Alto-Adige le funzioni esercitate dall'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'Amministrazione statale e prevedevano, poi, per le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli altri enti pubblici locali, la rappresentanza e difesa dell'Avvocatura statale solo limitatamente alle funzioni ad essi delegate.

Al riguardo, questa Sezione, nell'esaminare un'analogha fattispecie, ha già avuto modo di chiarire che, sul terreno testuale e storico evolutivo, l'articolo 41 del su richiamato d.P.R. n. 49/1973 (come modificato dal decreto legislativo n. 116/2004), nel testo in vigore al momento dei fatti oggetto dell'odierno giudizio, riconosceva *“ai comuni la possibilità di avvalersi (la sentenza di prime cure parla di “norma facoltizzante”) del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, senza tuttavia renderlo testualmente obbligatorio”*, lasciando semanticamente intendere la riserva di un margine di valutazione (Sez. I App., sent. n. 257/2024).

Successivamente, l'art. 1, comma 1, del d. lgs. 15 maggio 2023, n. 64 ha modificato ulteriormente la norma ribadendo che: *“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”*, così ancora valorizzando il profilo valutativo rimesso agli enti territoriali.

Tanto osservato, rileva il Collegio che, con ragionamento immune da censure, il Giudice di *prime cure*, pur ravvisando l'antigiuridicità della condotta, ha escluso la sussistenza, sia dell'elemento soggettivo del dolo, che della colpa grave, nel solco ed in conformità all'orientamento della giurisprudenza anche di questa Sezione afferente ad analoghe vicende, dovendosi considerare che il dettato normativo di cui all'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973 prevede espressamente soltanto la possibilità, e non l'obbligo, di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Ora, è pur vero che il Requirente contabile si duole per la contestuale violazione del su richiamato art. 41 del d.P.R. n. 49/1973 e del principio di economicità quale corollario del principio costituzionale di buon andamento ed espressione della comune regola di sana gestione finanziaria, tuttavia, anche relativamente a tale profilo, questa Sezione ha recentemente chiarito che la necessità di combinare, in via interpretativa, il dettato del citato art. 41 con il principio di economicità comporta un'interpretazione sistematico-evolutiva dell'ordinamento che presuppone competenze giuridiche qualificate la cui carenza sarebbe arduo rimproverare, a titolo di colpa grave, ad un organo

elettivo, in concreto privo, come nella specie, di particolari competenze giuridiche (Sez. I. App., sent. 41/2025 e n. 257/2024).

Ed infatti, il Giudice, *“per accertare l’eventuale sussistenza della colpa grave, è tenuto ad effettuare una doppia valutazione, individuando, da un lato, il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare, che esprime – in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità - la misura della condotta sulla quale il legislatore ha riposto l’affidamento per prevenire ed evitare il rischio del danno e, dall’altro, in concreto, il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista, in ragione delle condizioni concrete nelle quali è stato adottato il comportamento”* (Sez. III App. n. 172/2024, n. 248/2019; Sez. II App., n. 637/2015).

In definitiva, occorre 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), 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 ed alle caratteristiche del soggetto, sulla scorta del riferimento al parametro dell’agente modello secondo il profilo soggettivo o individualizzante della colpa (Sez. I App., sent. n. 257/2024).

L’art. 41 del d.P.R. n. 49 del 1973 è stato, pertanto, interpretato dalle amministrazioni interessate nel senso della esistenza di una mera facoltà di rivolgersi al foro erariale, invece che ad un legale del libero foro, senza la necessità che siffatta decisione sia assistita da una specifica motivazione *“rinforzata”* e senza che tale interpretazione venga censurata da organi di

controllo interni o esterni, così generandosi un ragionevole affidamento sulla correttezza della interpretazione della norma (Sez. III App., sent. n. 172/2024). Peraltro, la prassi amministrativa del tempo considerava la possibilità di avvalersi 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"* (Sez. III App., sent. n. 172/2024, Sez. I App., sent. 257/2024) ove si chiariva che la disciplina di cui all'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973, atta a garantire la favorevole possibilità per gli Enti locali trentini di ricorrere al patrocinio erariale, mediante una qualificatissima assistenza legale senza oneri per il bilancio pubblico, non implicava la creazione di un'area di arbitrio decisionale esigendo, pur sempre, che tale potere fosse motivato ed esercitato nel rispetto dei fini per i quali è stato conferito dalla citata normativa e dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di economicità dell'azione amministrativa.

Pertanto, il Collegio, in conformità, all'orientamento già espresso in materia, condivide l'assunto della Sezione territoriale secondo cui la capacità di lettura costituzionalmente orientata della norma in esame deve essere vagliata alla luce delle conoscenze specifiche dei singoli amministratori pubblici, non potendosi rimproverare ad essi, a titolo di colpa grave, non tanto l'ignoranza della norma *"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"* (I App., sent. n.

257/2024), rinvenibili, piuttosto, nella figura del Segretario comunale, funzionario provvisto di adeguate conoscenze e competenze giuridico-amministrative e che, presente all'atto dell'assunzione della deliberazione di Giunta n. 395/2016 recante il conferimento dell'incarico legale, nulla rilevava in merito all'assenza di motivazione circa la possibilità, se non obbligo, alla luce del su richiamato orientamento sistematico-evolutivo, di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, fornendo, peraltro, parere favorevole in ordine alla regolarità tecnico-amministrativa.

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni svolte, il Collegio, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione, o, comunque, inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, definendo il giudizio, rigetta l'atto di appello proposto dal Procuratore regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Trentino Alto-Adige, Sudtirolo, sede di Trento, con conseguente integrale conferma dell'impugnata sentenza.

Le spese di difesa sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **60835** del ruolo generale, rigetta l'atto di appello proposto dal Procuratore regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Trentino Alto-Adige, Sudtirolo, sede di Trento, con conseguente integrale conferma dell'impugnata sentenza.

Le spese di difesa sono liquidate in euro 900,00 (novecento/00) oltre a spese generali ed accessori di legge.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 4 aprile 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

F.to Stefania Petrucci

IL PRESIDENTE

F.to Massimo Lasalvia

Depositata in Segreteria il 29/04/2025

IL DIRIGENTE

F.to Massimo Biagi