SENTENZA
N. 19/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL TRENTINO – ALTO ADIGE/SÜDTIROL

SEDE DI TRENTO

composta dai magistrati:

Chiara BERSANI	Presidente
Robert SCHÜLMERS VON PERNWERTH	Consigliere
Massimo AGLIOCCHI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 4919** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti del sig.:

- A.L.G., nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F.: OMISSIS, residente in OMISSIS, rappresentato e difeso dall'avv. Barbara Balsamo, C.F.: OMISSIS, con domicilio eletto presso il suo studio, sito in Trento, via Santa Maria Maddalena, n. 12, c.a.p. 38122; domicilio PEC: avvbarbarabalsamo@cnfpec.it

- **esaminati** tutti gli atti ed i documenti di causa;

- **uditi**, alla pubblica udienza del 13 maggio 2025, con l'assistenza del segretario dott. Davide Orlandi, il magistrato relatore cons. Massimo Agliocchi, il Pubblico ministero nella persona del sostituto procuratore generale ref. Anna Maria Iadecola, nonché l'avv. Barbara Balsamo per il convenuto.

FATTO

1.1 Con atto di citazione depositato il 30/12/2024 la Procura regionale ha chiamato in giudizio il sig. A.L.G. in qualità di Direttore amministrativo dell'Azienda pubblica di servizi alla persona (APSP) "*OMISSIS*" di OMISSIS contestando l'illegittimità di alcune spese di rappresentanza assunte nel 2019/2020 per un importo complessivo di **euro 1.916,00**.

L'attività istruttoria della Procura è stata avviata sulla base di segnalazione della locale Sezione di controllo d.d. OMISSIS che con la deliberazione n. OMISSIS ha approvato il referto sulla gestione delle Aziende pubbliche servizi alla persona del Trentino.

In particolare, le spese di rappresentanza per cui si ritiene non sussistano i presupposti di legge sarebbero le seguenti:

1. omaggi natalizi in favore dei dipendenti, **euro 761,30**;
2. regali in occasione del pensionamento di dipendenti, **euro 659,70**;
3. mazzi di mimose per la festa della donna, **euro 495,00**;

Preliminarmente il Requirente richiama i principi fondamentali in materia di spese di rappresentanza applicabili agli enti pubblici, tra cui sarebbe compresa anche la APSP "*OMISSIS*", citando l'art. 92 del d.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97 e la pertinente elaborazione giurisprudenziale, secondo cui sarebbe escluso che l'attività di rappresentanza possa configurarsi nell'ambito dei normali rapporti di servizio per l'assenza di correlazione con le finalità istituzionali di mantenimento o accrescimento del prestigio dell'ente, come, ad esempio, avviene nei casi di regali di valore significativo a dipendenti in occasione del loro pensionamento.

Tali criteri direttivi sarebbero applicabili anche alle APSP in quanto soggette ai vincoli di finanza pubblica ex L.p. n. 27/2010 e tenute

all'applicazione delle regole dell'armonizzazione contabile ex art. 38, c. 12-*ter*, della L.p. n. 18/2015.

Per quanto attiene alla natura giuridica della APSP si rammenta l'evoluzione del quadro normativo, nazionale e regionale, evidenziando che esse nascono dalla trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Viene quindi richiamata la legge regionale n. 7/2005 ed i relativi regolamenti di attuazione; in particolare, si cita l'art. 2 della richiamata legge regionale laddove si qualifica l'Azienda pubblica di servizi alla persona quale ente, senza fini di lucro, avente personalità giuridica di diritto pubblico obbligata al rispetto dei criteri di efficienza ed economicità ed operante nel campo degli interventi e dei servizi socioassistenziali e sociosanitari con finanziamento a carico del fondo sanitario provinciale. Tale evoluzione normativa avrebbe avuto anche impatto sullo stesso Statuto della APSP "*OMISSIS*" laddove, a seguito di una modifica approvata con delibera della Giunta regionale n. 75 del 12/04/2017, veniva espressamente qualificata, all'art. 1, c. 1, come ente pubblico.

Dunque, si ribadisce, che i principi cardine delle spese di rappresentanza, che devono essere finalizzate a mantenere o accrescere il prestigio dell'ente in ambiti attinenti strettamente ai propri fini istituzionali per promuovere e rafforzare l'immagine della propria attività istituzionale in un'ottica di proiezione esterna e nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento, devono essere rispettati anche dalle APSP.

Si richiama, quindi, giurisprudenza contabile "*secondo cui gli enti*

pubblici possono sostenere detti oneri finanziari soltanto quando sussistono i seguenti criteri generali: 1) stretta correlazione di tali spese con le finalità istituzionali dell'ente; 2) sussistenza di elementi che richiedano una proiezione esterna dell'ente per il miglior perseguimento dei fini pubblici; 3) rigorosa motivazione dello specifico interesse istituzionale perseguito; 4) dimostrazione del rapporto tra attività dell'ente e spesa erogata; 5) rispondenza della stessa ai criteri di ragionevolezza e congruità rispetto ai fini".

Ciò detto, secondo il Requirente *"[n]essuno dei suddetti presupposti è riscontrabile nella fattispecie in esame, in quanto le somme sopracitate sono state indebitamente erogate dall'Azienda per il perseguimento di finalità eccentriche e diverse da quelle normativamente previste, mediante una condotta che si appalesa, pertanto, connotata dall'elemento soggettivo della colpa grave*".

Le spese contestate sarebbero carenti della necessaria correlazione con le finalità istituzionali dell'Ente, mancando "*qualsiasi rilevanza esterna dell'attività istituzionale svolta*", giacché rivolte solo a beneficio dei dipendenti. Per cui illegittima sarebbe la spesa di euro 761,30 per l'acquisto di presenti per i dipendenti, mancando l'interesse istituzionale, essendo violato il principio di economicità e non essendo idonea ad aumentare il prestigio dell'Ente. Inoltre, per le stesse ragioni, in tesi attorea, dovrebbero considerarsi indebiti gli esborsi di euro 659,70 per gli omaggi in occasione del pensionamento di dipendenti della struttura e quelli riferiti all'acquisto delle mimose per la festa della donna, pari ad euro 495,00, posto che "*gli omaggi e le regalie*", sarebbero delle mere

liberalità che non accrescono il prestigio dell'Azienda.

Tutte le spese contestate avrebbero quale unico fine quello di gratificare i dipendenti non essendo evincibile dai provvedimenti di spesa alcuna ulteriore motivazione. Gli esborsi, quindi, sarebbero ingiustificati in quanto disposti in violazione dei criteri di congruità, ragionevolezza e di stretta economicità, quali corollari del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. e art. 1 L. n. 241/1990, disciplina che sarebbe applicabile anche alla APSP "*OMISSIS*", come anche indicato nel sito istituzionale dell'Ente. Dunque, risorse pubbliche sarebbero state sviate dal loro fine tipico e dall'interesse generale stabilito per legge o dall'atto con cui sono stati trasferiti alla APSP fondi di finanza pubblica.

Il danno sarebbe causalmente imputabile al sig. L.G. in quanto responsabile della gestione amministrativa, finanziaria, contabile della struttura. Le spese che il convenuto avrebbe adottato ed avallato sono state assunte con vari buoni di spesa in economia, in un caso firmati dall'economo dott.ssa OMISSIS e dal Direttore amministrativo dott. A.L.G. per omaggi natalizi in favore dei dipendenti (euro 761,30, dicembre 2019), mentre negli altri casi con unica firma dell'economo dott.ssa OMISSIS, precisamente per omaggi/regali per il pensionamento di tre dipendenti (complessivi euro 659,70, giugno e novembre 2019, nonché maggio 2020) e per acquisto di mazzi di mimose in occasione della festa della donna (complessivi euro 495,00, marzo 2019 e marzo 2020).

La responsabilità del convenuto sarebbe a titolo di colpa grave e

deriverebbe dal ruolo che la legge regionale 7/2005 e il relativo regolamento di attuazione 12/L/2006 assegnano al Direttore della APSP, quale figura di vertice della gestione amministrativa. Pertanto, in tesi attorea, *"…oltre alle spese formalmente autorizzate, il Direttore ha di fatto avallato gli esborsi per l'acquisto dei mazzi di mimose per la Festa della Donna e per [al]l'acquisto di omaggi/regali per il pensionamento di tre dipendenti (tutti pagati con buono economale sottoscritto dall'economo dell'Azienda, OMISSIS)".* Il convenuto avrebbe quindi violato le regole di diligenza, prudenza e perizia omettendo l'esercizio di un regolare e tempestivo potere di vigilanza sui subordinati. L'obbligo di vigilanza a carico del convenuto troverebbe la sua fonte negli articoli 16 e 17 del d.lgs. n. 165/2001 e nel combinato disposto degli articoli 2, c. 4, (recante il principio di separazione tra la funzione di indirizzo politico e gestionale), e art. 9 (che affida ai direttori delle APSP compiti di gestione della struttura organizzativa e di controllo) della L.r. n. 7/2005. In tesi attorea il convenuto sarebbe stato concretamente in grado di riscontrare l'illecito, visto che l'APSP di OMISSIS non era di grandi dimensioni e le spese non sono state sostenute con modalità tali da non consentirne una puntuale e tempestiva verifica da parte del Direttore. Si richiama anche giurisprudenza contabile che afferma l'impossibilità di escludere la responsabilità in caso di prassi *contra legem*, evidenziando altresì che artt. 214 e 215 del Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, pur non essendo rivolti direttamente agli organismi della specie, sarebbero aderenti a quanto disposto dall'art. 92 del d.P.R.

27 febbraio 2003, n. 97 e confermerebbero i requisiti di legittimità delle spese di rappresentanza.

La Procura esamina, quindi, le deduzioni difensive rilevando e ribadendo, in sintesi, quanto segue:

- le APSP sono enti pubblici *"…anche se in presenza di alcuni elementi privatistici"*, quali l'utilizzo della contabilità economica; inoltre, anche se enti dotati di ampia autonomia, erogano servizi di interesse generale nel settore socioassistenziale svolgendo una funzione pubblica;

- quali enti pubblici le APSP sono obbligate al rispetto dei principi legali in materia di spese di rappresentanza ed anche il regolamento di contabilità della APSP di OMISSIS le prevede; il richiamo all'art. 92 del d.P.R. n. 97/2003 sarebbe perciò coerente, giacché recante *"…l'archetipo dei criteri informatori di una corretta gestione delle risorse affidate"* alla APSP dalla Provincia, dalla Regione e dagli altri enti locali;

- il Direttore L.G. era la figura di vertice della struttura amministrativa ed era quindi responsabile della gestione delle risorse assegnate, come previsto dallo Statuto della APSP;

- andrebbe confermata la colpa grave del L.G., tenuto anche conto che le spese disposte non sarebbero sussumibili neppure in altre voci.

In conclusione, secondo la Procura, andrebbe confermata la responsabilità gravemente colposa del convenuto per aver *"…inutilmente ed illecitamente impiegato le risorse pubbliche per finalità eccentriche e diverse da quelle consentite*".

1.2 Con comparsa depositata il 23 aprile 2025 si è costituito in giudizio il sig. A.L.G. con il patrocinio dell'avv. Barbara Balsamo.

La difesa sostiene innanzitutto l'erronea applicazione dell'art. 92 del d.P.R. n. 97/2003 in quanto tale disposizione riguarderebbe solo gli enti pubblici di cui alla legge 70/1975 e le IPAB, poi trasformate nelle APSP, sono espressamente escluse dall'ambito di operatività della legge n. 70/1975 secondo quanto dispone l'art. 1 della legge medesima.

Non si nega, poi, che le APSP siano enti pubblici, ma non in base alla normativa citata dalla Procura, rilevando che il d.lgs. n. 118/2011 non rafforzerebbe il presupposto normativo dell'azione attorea, in quanto la disciplina nazionale dell'armonizzazione non sarebbe stata recepita a livello locale.

Si evidenzia poi che le APSP non applicano la contabilità finanziaria armonizzata, come fanno invece gli enti locali, bensì quella economica con obbligo di rispetto dell'equilibrio economico (art. 40 L.r. n. 7/2005), come sarebbe stato rilevato dalla stessa Sezione controllo della Corte dei conti.

Inoltre, secondo la difesa, tali enti nell'assumere spese di rappresentanza non sarebbero soggetti ad una normativa "*specifica unica e rigida*", ma sarebbero soggetti all'applicazione di principi generali, regole provinciali e regole interne per ogni APSP.

Con riferimento a quanto rilevato in citazione, si sostiene che i compiti e le funzioni delle APSP sarebbero proprio quelli di produzione e scambio e non quelli di erogazione di servizi rispondenti a finalità di interesse generale, citando, a supporto, la delibera della Giunta provinciale di Trento (n. 2253/2024) relativa al finanziamento per l'anno 2025.

In merito alle spese contestate, la difesa sostiene che le stesse sarebbero state classificate solo contabilmente come spese di rappresentanza, ma, in mancanza di una normativa specifica di riferimento, tale catalogazione sarebbe stata effettuata unicamente da chi ha redatto il bilancio. Si ritiene, inoltre, che le spese contestate siano "*limitate, motivate e trasparenti*", rispettose dei "*principi di economicità e buon andamento*".

Secondo la difesa la gestione dei pagamenti della APSP sarebbe disciplinata dal codice civile e dal regolamento di contabilità, in base al quale:

"*1. Dopo la verifica della regolarità della fornitura di beni o delle prestazioni di servizi l'ufficio contabilità attesta la regolarità tecnica e contabile, apponendo i relativi timbri sui documenti contabili e sottoscrivendoli. 2. Il pagamento delle spese è ordinato dal Direttore o suo delegato mediante ordini di bonifico. Questi possono essere cartacei o in formato elettronico. 3. Il pagamento di qualsiasi spesa, fatta eccezione per quanto previsto nella sezione successiva (Servizio di economato), deve avvenire esclusivamente tramite il Tesoriere e mediante regolari ordini di pagamento*".

Sempre al fine di sostenere l'inapplicabilità dell'art. 92 del d.P.R. n. 97/2003, il cui c. 3 rinvia ad "*un regolamento all'uopo adottato da ciascun ente", la difesa evidenzia che l'art. 40, c. 6, della L.r. n. 7/2005 stabilisce che il regolamento di contabilità dell'azienda è predisposto da ciascuna azienda nel rispetto della legge regionale e del relativo regolamento attuativo. E sempre il ridetto art. 92, laddove fa riferimento*

allo stanziamento del 3% per le spese di rappresentanza, farebbe riferimento ad una tipica modalità della gestione finanziaria ove le poste di bilancio hanno funzione autorizzatoria. Inoltre, l'allegato n. 3 del d.P.R. n. 97/2003, recante schema del bilancio preventivo finanziario gestionale, nella parte II – uscite, sotto la voce Uscite per l'acquisto di beni di consumo e servizi, individuerebbe il capitolo "uscite di rappresentanza", mentre altrettanto non sarebbe rinvenibile nel codice civile, né nello schema di budget approvato con Decreto del Presidente della Regione 13 aprile 2006, n. 4/L. Quindi, sempre in tesi difensiva, non avrebbe alcuna rilevanza il fatto che l'APSP abbia scelto di definire un sotto conto "spese di rappresentanza", in quanto l'unità elementare del budget sarebbe il conto e, nel caso specifico, il conto sarebbe quello degli "oneri diversi di gestione", come individuati dall'OIC 12. Inoltre, l'art. 9 del regolamento di contabilità nello stabilire che la contabilità economico patrimoniale venga gestita con lo strumento della partita doppia utilizzando il piano dei conti allegato 1 lascerebbe ad ogni struttura libertà di definire "*un proprio piano dei conti in base alle esigenze e necessità personali*".

Si contesta, poi, l'assunto della Procura secondo cui le spese di rappresentanza contestate non avrebbero alcuna rilevanza esterna, evidenziando che la APSP "*OMISSIS*" è certificata Family Audit dalla Provincia autonoma di Trento e quindi adotta politiche di management finalizzate *"…a favorire la conciliazione vita - lavoro, la parità di genere e le pari opportunità, più in generale il benessere organizzativo e il welfare territoriale*". E le spese contestate, secondo la difesa, avrebbero

avuto proprio questa finalità di benessere organizzativo e di welfare aziendale.

Con riferimento all'elemento soggettivo, la difesa sostiene che la mancata conoscenza della giurisprudenza della Corte dei conti sulle spese di rappresentanza non potrebbe fondare la colpa grave. Si richiama, al riguardo, l'art. 2, c. 3, del d.lgs. n. 36/2023, recante il codice dei contratti pubblici, laddove stabilisce che "*Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*" sostenendo che la non conoscenza della prassi giurisprudenziale non costituirebbe colpa grave.

Si aggiunge, poi, che il dott. L.G. avrebbe *"…agito in assoluta buona fede ritenendo che le spese rientrassero tra le ordinarie forme di riconoscimento istituzionale nei confronti dei dipendenti…*" e tale comportamento sarebbe stato sostenuto anche da una *"…prassi mai censurata … , così come da una approvazione nell'ambito contabile ma soprattutto dall'entità modesta e simbolica della spesa del tutto proporzionata e non lesiva dell'interesse pubblico*". Inoltre, il dono dei mazzi di fiori avrebbe migliorato e rafforzato l'immagine dell'Azienda anche all'esterno, costituendo una gratificazione verso le ospiti degenti e verso il personale. Quindi, secondo la difesa, non ricorrerebbero gli estremi della colpa grave e le spese sostenute non avrebbero arrecato alcun danno all'equilibrio finanziario dell'Ente, né sarebbero state disposte per finalità personali, ma unicamente in funzione di rappresentanza interna per valorizzare il lavoro del personale

dipendente). In ogni caso, sempre in tesi difensiva, andrebbero detratte le spese per i pensionamenti dei dipendenti, in quanto riconosciute dall'art. 215 del Codice enti locali regionali. Si rimarca, infine, l'inesistenza di disposizioni normative e regolamentari che vietano espressamente tali tipologie di spese e l'inesistenza di una giurisprudenza uniforme e vincolante applicabile direttamente ai casi concreti.

1.3 All'odierna udienza il PM ha argomentato a sostegno della tesi sviluppata in citazione ed ha concluso per l'integrale accoglimento della domanda, sostenendo, in particolare, che l'art. 92 del d.P.R. n. 97/2003 costituisce un archetipo dei principi di legittimità delle spese di rappresentanza, ribadendo che le spese contestate hanno proprio natura di spese di rappresentanza e non di spese relative al personale.

L'avv. Balsamo ha argomentato a sostegno della tesi sviluppata nella comparsa di costituzione, insistendo altresì sulle conclusioni formulate.

In particolare, il Difensore ha precisato che le APSP sono escluse dall'applicazione dell'art. 92 del d.P.R. n. 97/2003 e ha ribadito l'insussistenza dell'elemento soggettivo.

La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

DIRITTO

2.1 La Procura regionale contesta al sig. A.L.G., in qualità di Direttore amministrativo dell'Azienda pubblica di servizi alla persona (APSP) "*OMISSIS*" di OMISSIS, l'assunzione di alcune spese di rappresentanza in mancanza dei presupposti normativi e giurisprudenziali previsti *in subiecta materia*.

2.2 La domanda attorea va parzialmente accolta, nei limiti e per le ragioni di seguito specificate.

2.3 L'esame della fattispecie di responsabilità amministrativa a giudizio presuppone l'approfondimento di alcune questioni da affrontare nel seguente ordine logico: (a) natura giuridica delle APSP; (b) disciplina delle spese di rappresentanza; (c) applicabilità del regime delle spese di rappresentanza alle APSP; (d) valutazione delle singole spese contestate.

2.4 In ordine alla qualificazione giuridica delle APSP è sufficiente richiamare quanto riportato nel referto approvato con la deliberazione n. OMISSIS della Sezione di controllo di Trento, documento da cui ha preso le mosse l'attività d'indagine della Procura sulla base di specifica e concreta segnalazione di danno ex art. 52, c. 4, del c.g.c. (doc. 1 atto di citazione). A pag. 29 e seguenti della relazione è, infatti, descritta minuziosamente sia l'origine storica delle IPAB, sia l'evoluzione normativa, nazionale e locale, che ha portato alla trasformazione delle ex IPAB nelle attuali APSP. In particolare, sulla base della delega legislativa contenuta nell'art. 10 della L. n. 328/2000 il Governo ha adottato il D.lgs. n. 207/2001 che ha espressamente previsto (art. 5) la trasformazione delle IPAB nelle APSP qualificandole come soggetti dotati di personalità giuridica pubblica e caratterizzati da forte autonomia statutaria, patrimoniale, gestionale, contabile, tecnica e dediti all'erogazione di servizi sociali, assistenziali e sociosanitari.

Analogamente, a livello locale, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha esercitato la propria competenza legislativa ex art. 5,

n. 2, dello Statuto di autonomia (da ritenersi, ora, competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 10 della Legge costituzionale n. 3/2001), adottando la Legge regionale n. 7/2005 recante il "*Nuovo ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - aziende pubbliche di servizi alla persona*". In base all'art. 1 della suddetta L.r. n. 7/2005 "*Le IPAB assumono la denominazione di "aziende pubbliche di servizi alla persona*". Inoltre, l'art. 2, come successivamente modificato dalla L.r. n. 9/2016, qualifica la APSP come ente pubblico non economico ("*senza fini di lucro*") avente personalità giuridica di diritto pubblico dotato di autonomia statutaria, regolamentare, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica operante con criteri imprenditoriali e secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi. La disposizione precisa altresì che le aziende sono inserite nel sistema integrato di interventi e servizi sociali e socio-sanitari con finanziamento a carico del fondo sanitario provinciale.

Quale diretta conseguenza della qualificazione delle APSP come enti pubblici non economici aventi personalità giuridica di diritto pubblico vi è, poi, l'inclusione delle stesse nell'ambito del sistema territoriale regionale integrato (art. 79 Statuto autonomia) e, quindi, il pieno concorso al perseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica provinciale (Legge provinciale n. 27/2010 e ss. mm., art. 2, nonché delibere di Giunta provinciale recanti direttive attuative degli obblighi di contenimento e di razionalizzazione della spesa del sistema pubblico provinciale), come peraltro già statuito dalla Corte

costituzionale con la sentenza n. 161/2012 (che ha ritenuto applicabile anche alle APSP le norme di coordinamento della finanza pubblica, nello specifico quelle sul contenimento della spese del personale e sul regime delle assunzioni).

Ulteriore effetto dell'inserimento delle APSP nel sistema territoriale integrato è la necessaria applicazione delle disposizioni dell'armonizzazione contabile di cui al D.lgs. n. 118/2011 (disciplina che, peraltro, non necessita di attuazione locale, essendo l'armonizzazione dei bilanci pubblici materia di competenza esclusiva statale ex art. 117, c. 2, lett. e, Cost.), come previsto dall'art. 38, c. 12-*ter* della Legge provinciale n. 18/2015 e dal Regolamento di contabilità delle APSP approvato con d.P.R. n. 4/L del 13/04/2006 e ss. mm. (obbligo, peraltro, di fatto non rispettato dalle APSP provinciali, come rilevato dalla Sezione di controllo di Trento nell'indagine sopra richiamata).

2.4.1 In definitiva, per le argomentazioni appena sviluppate, non possono sorgere dubbi sulla qualificazione giuridica delle APSP (e nello specifico, della APSP "*OMISSIS*" di OMISSIS, v. art. 1 dello Statuto, doc. 11 atto di citazione) quali enti pubblici soggetti alla disciplina tipica delle persone giuridiche di diritto pubblico (ancorché dotate di cospicua autonomia gestionale e pur utilizzando la contabilità economica) e, quindi, *in primis*, obbligate al rispetto dei principi di imparzialità, buon andamento ed economicità (art. 97 Cost.), oltre ad essere inserite nel perimetro della finanza pubblica allargata quali autonomi centri di spesa (e, come puntualmente rilevato dalla Procura, da considerarsi anche organismi di diritto pubblico ai fini della contrattualistica pubblica).

2.5 Tra le spese che sono state oggetto di vincoli di finanza pubblica vi sono anche quelle di rappresentanza (D.L. n. 78/2010, art. 6, c. 8; regime vincolistico, peraltro, dapprima modificato con l'art. 21-*bis* del D.L. n. 50/2017 e poi cessato, a decorrere dal 2020, in forza del disposto di cui all'art. 57, c. 2, del D.L. n. 124/2019) considerata la loro natura discrezionale, non necessaria e recessiva rispetto ad altre voci di spesa pubblica. Tale tipologia di spesa è oggetto, in ogni caso, di una specifica attività di monitoraggio da parte delle Sezioni di controllo di questa Corte (ex art. 16, c. 26, del D.L. n.138/2011) ed il prospetto recante l'elenco delle spese di rappresentanza (redatto secondo quanto disposto con D.M. Ministero dell'Interno, adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, d.d. 23/01/2102) costituisce uno degli allegati ai rendiconti degli enti locali (art. 227 Tuel).

2.5.1 Ora, tenuto conto che è controversa tra le parti la riconducibilità, o meno, delle spese assunte dalla APSP "*OMISSIS*" (in sintesi, omaggi ai dipendenti in varie occasioni) tra le spese di rappresentanza risulta essenziale un preliminare inquadramento giuridico delle stesse.

Pur mancando nel nostro ordinamento una disciplina generale sulle spese di rappresentanza degli enti pubblici che ne individui i caratteri fondamentali ed i requisiti di legittimità, come rilevato anche dalla Sezione di controllo di Trento nella citata deliberazione, sono rinvenibili alcuni riferimenti normativi e, soprattutto, una ormai diffusa giurisprudenza contabile, formatasi sia in sede di controllo (anche a seguito dell'attività di monitoraggio sopra accennata), sia nei giudizi di responsabilità.

In particolare, sotto il profilo positivo, può essere citato l'art. 214 del Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (L.r. n. 2/2018 e ss.mm.) in base al quale "*Sono spese di rappresentanza quelle sostenute per mantenere o accrescere il prestigio dell'amministrazione comunale. Tali spese trovano il loro fondamento nella esigenza che il comune ha, in rapporto ai propri fini istituzionali, di manifestarsi all'esterno e devono essere finalizzate, nella vita di relazione del comune, all'intento di far conoscere e apprezzare l'attività svolta in favore della collettività*". Il successivo art. 215 individua la disciplina e le modalità di gestione delle spese di rappresentanza, elencando alcune tipologie di spese ritenute *ope legis* ammissibili.

La Procura cita l'art. 92 del d.P.R. n. 97/2003, recante "*Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla L. 20 marzo 1975, n. 70*", quale "*…archetipo dei criteri informatori di una corretta gestione*" di tale tipologia di spese. La disposizione definisce, infatti, le spese di rappresentanza come quelle *"…fondate sulla esigenza dell'ente di manifestarsi all'esterno e di intrattenere pubbliche relazioni con soggetti ad esso estranei in rapporto ai propri fini istituzionali*" precisando che esse possono essere sostenute sulla base di apposito regolamento e nel rispetto dei seguenti principi: iscrizione in bilancio; correlazione tra spesa sostenuta e risultato perseguito; esclusione di ogni attività di rappresentanza nell'ambito dei rapporti istituzionali di servizio, anche se intrattenuti con soggetti estranei all'amministrazione; esclusione dall'attività di rappresentanza delle spese contrassegnate da mera liberalità. In sostanza, quindi,

rispetto alla norma regionale (riferita agli enti locali) questa disposizione (applicabile agli enti pubblici di cui alla L. n. 70/1975), anziché prevedere un elenco di spese di rappresentanza da ritenersi comunque ammissibili, ne individua i principi fondamentali ai fini dell'assunzione. In ogni caso, le due disposizioni sono sostanzialmente equivalenti in termini di definizione generale di tale tipologia di spesa.

2.5.2 L'elaborazione giurisprudenziale in tema di spese di rappresentanza è ampia ed articolata ed individua puntualmente i parametri ed i presupposti di legittimità di tale voce di spesa pubblica, in sostanziale conformità con i principi legislativi appena visti. In generale, i requisiti di legittimità delle spese di rappresentanza possono essere enucleati come segue:

(a) aspetti e procedure contabili: necessità di uno specifico stanziamento di bilancio e di adeguata e congrua giustificazione e documentazione (non a caso il D.M. Ministero Interno e MEF d.d. 23/01/2102 sopra citato individua un prospetto – per gli enti locali – recante la descrizione dell'oggetto della spesa, l'occasione nella quale è stata sostenuta, nonché il relativo importo);

(b) requisiti di natura oggettiva: la spesa di rappresentanza può essere assunta solo in costanza di eventi istituzionali particolari (principio di inerenza), tali da richiamare l'attenzione generale sulla pubblica amministrazione (c.d. occasione di rappresentanza) e deve essere finalizzata a manifestare, mantenere od accrescere il prestigio dell'amministrazione stessa verso l'esterno (rilevanza esterna);

(c) requisiti di natura soggettiva: la spesa di rappresentanza può essere

deliberata solo dagli organi di vertice dell'amministrazione, in quanto tali dotati di potere di rappresentatività dell'ente, e a favore di persone od organi esterni all'ente a loro volta dotati di analoghi poteri di rappresentatività;

d) principi fondamentali: rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, congruità e sobrietà, quali corollari dei principi di imparzialità, buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

Inoltre, la giurisprudenza ha, in più occasioni, individuato, tra l'ampia casistica, alcune ipotesi che non possono, in ogni caso, essere annoverate tra le spese di rappresentanza quali, ad esempio, le spese poste in essere in occasione di normali rapporti istituzionali e di servizio, anche se questi siano intrattenuti con soggetti estranei all'amministrazione, stante l'evidente mancanza di un'occasione di rappresentanza (c.d. pranzi o colazioni di lavoro nell'ambito della normale attività istituzionale). Parimenti, pacificamente non annoverabili tra le spese di rappresentanza sono i doni, le medaglie ed altri riconoscimenti conferiti in occasione delle festività natalizie o del collocamento a riposo o di altri accadimenti della vita burocratica dei dipendenti o amministratori, in quanto manifestazioni di mera liberalità rivolte a vantaggio di persone operanti all'interno dell'ente e/o comunque prive di qualsiasi funzionalizzazione alle finalità istituzionali dell'ente (in ossequio al principio di sinteticità ex art. 39 c.g.c. e art. 17 norme di attuazione del c.g.c., si richiama la sentenza di questa Sezione n. 24/2022 recante un'ampia rassegna giurisprudenziale, nonché la

deliberazione n. OMISSIS della Sezione controllo di Trento, p. 117 e ss.).

2.6 Ciò detto, risulta ora necessario interrogarsi sull'applicabilità, o meno, della descritta disciplina delle spese di rappresentanza anche alle APSP (circostanza contestata dalla Difesa).

2.6.1 Innanzitutto, il Collegio rileva che la specifica disciplina delle spese di rappresentanza recata, con differenti sfumature, come sopra visto, sia nel Codice regionale degli enti locali (L.r. n. 2/2018 e ss.mm.), sia nell'art. 92 del d.P.R. n. n. 97/2003, non sia immediatamente applicabile alle APSP. Ciò in quanto il Codice regionale si rivolge esclusivamente ai Comuni, mentre la L.r. n. 7/2005, che ha istituito le APSP per trasformazione delle ex IPAB, definisce le Aziende pubbliche servizi alla persona come enti pubblici non economici. Il d.P.R. n. 97/2003 reca, invece, il regolamento di amministrazione e contabilità degli enti pubblici di cui alla legge n. 70/1975 la quale, all'art. 1, esclude espressamente dal proprio campo di applicazione le IPAB (poi trasformate in APSP), come correttamente rilevato dalla Difesa.

2.6.2 Cionondimeno, il Collegio ritiene che la disciplina generale, di prevalente elaborazione pretoria, delle spese di rappresentanza debba comunque trovare applicazione anche nell'ambito delle APSP, per le seguenti ragioni.

Come sopra visto, le APSP regionali sono qualificate, per legge (art. 2, c. 1, L.r. n. 7/2005), quali enti pubblici non economici con personalità giuridica di diritto pubblico che, pur avendo autonomia statutaria, regolamentare, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, sono

tenute a conformare la propria attività gestionale ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, nonché a rispettare il pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio tra costi e ricavi (art. 2, c. 3, L.r. n. 7/2005). In ragione di tale qualificazione, come già detto, le APSP fanno anche parte, a pieno titolo, del sistema territoriale integrato (art. 79 Statuto di autonomia) e contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica regionale essendo assegnatarie, in via ordinaria, di finanziamenti pubblici nell'ambito del fondo sanitario provinciale (art. 2, c. 2, L.r. n. 7/2005).

Pertanto, collocandosi le APSP in tale contesto di finanza pubblica allargata (Corte cost. n. 161/2012) devono anch'esse necessariamente rispettare, tra l'altro, il regime giuridico delle spese di rappresentanza, fondato, essenzialmente, sui principi di imparzialità, buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost. e art. 1 L. n. 241/1990), principi di pacifica applicazione a tutti gli enti pubblici.

2.7 Dunque, ritenuto applicabile anche alle APSP il regime giuridico generale delle spese di rappresentanza, sopra descritto, ed in mancanza di una diversa e specifica disciplina regolamentare interna, possono ora essere esaminate le singole spese contestate dalla Procura.

2.8 Come già visto in fatto, tali spese hanno riguardato (a) l'acquisto di omaggi natalizi in favore dei dipendenti; (b) l'acquisto di regali in occasione del pensionamento di dipendenti; (c) l'acquisto di mazzi di mimose per la festa della donna (anni 2019/2020). Il Collegio ritiene che tali esborsi siano illegittimi per mancanza di qualsiasi requisito

legittimante l’assunzione di spese di rappresentanza (proiezione esterna, estraneità e particolare rappresentatività dei soggetti beneficiati, accrescimento del prestigio dell’Ente). Invero, del tutto carente ed indimostrata appare, all’evidenza, la rilevanza esterna delle spese contestate che hanno beneficiato esclusivamente i dipendenti dell’azienda e non possono in alcun modo essere ricondotte ad esigenze istituzionali di rappresentanza per mantenere o accrescere verso l’esterno il prestigio dell’amministrazione (cfr. Appello Sez. I, sent. n. 84/1984, in base alla quale: “*le spese di rappresentanza, in mancanza di un atto regolamentare che le disciplini, debbono essere fondate sulla concreta ed obiettiva esigenza che abbia un ente in rapporto ai propri fini istituzionali di manifestarsi all'esterno e di intrattenere pubbliche relazioni con soggetti ad esso estranei e debbono essere finalizzate, nella vita di relazione dell'ente, all'intento di suscitare su di esso, sulla sua attività e sui suoi scopi, la attenzione e l'interesse di ambienti e di soggetti qualificati, oltre che dell'opinione pubblica in genere, al fine di ottenere gli innegabili vantaggi che ad una pubblica istituzione derivano dal fatto di essere conosciuta, apprezzata e seguita nella sua azione a favore della collettività*”). Inoltre, come è stato ripetutamente e condivisibilmente rilevato dalla giurisprudenza, non rivestono finalità rappresentative verso l'esterno, né sono idonee ad accrescere il prestigio dell’Ente, le spese destinate a beneficio dei dipendenti (o amministratori) appartenenti all'Ente medesimo, quali, ad esempio, quelle per doni natalizi, per omaggi in occasione dei pensionamenti o per regali in occasione di particolari festività (v., *ex*

multis, Appello, Sez. I, sentt. n. 266/2016 e n. 431/2017; Appello Sicilia, sent. n. 65/2017; Sez. giur. Calabria, sent. n. 112/2008; Sez. giur. Umbria, sent. n. 178/2004; Sezione controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 271/2013 secondo cui "*Affinché omaggi possano essere legittimamente considerati spese di rappresentanza, normalmente è necessario che i destinatari siano soggetti esterni particolarmente qualificati, in quanto rappresentativi dell'ente al quale appartengono; in caso contrario, si configurano quali mere liberalità ed integrano un danno all'erario*" … "*Sono in ogni caso illegittime le spese, anche se d'importo modesto, operate a beneficio dei dipendenti o degli amministratori dell'ente (es. spesa per tre libri, dal costo unitario di 18,00 euro, regalati a tre dipendenti di un ente locale, in occasione del pensionamento) … "…sono emerse, con frequenza, spese a carico degli enti per regali in favore di dipendenti al momento di andare in pensione (targhe, libri, spille, ecc.), nonché per gadget natalizi di importo esiguo destinati al personale in servizio: tutte spese che devono necessariamente essere considerate illegittime*"; negli stessi termini, v. *ex multis* Sezione controllo Lombardia, deliberazioni n. 153/2015, n. 466/2012, n. 60/2013 secondo cui, in un caso di acquisto e distribuzione mimose alle dipendenti e alle utenti dei servizi comunali in occasione della festa della donna: "*… è consolidato orientamento della Magistratura contabile quello secondo cui le spese in questione non possono essere destinate a beneficio personale dei dipendenti e/o amministratori dell'ente che le dispone, né essere dirette a beneficio di soggetti privi di una qualificazione che li accrediti come interlocutori*

dell'istituzione. Infatti, non è configurabile il presupposto della "rappresentatività" quando le spese sono effettuate in favore dei dipendenti o degli amministratori operanti per l'ente medesimo, né tantomeno a favore di quisque de populo"; nonché, *ex multis*, Sezione controllo Trento, deliberazioni n. 194/2021 in caso di doni ai dipendenti per pensionamento, n. 246/2020, n. 119/2020, in caso di doni natalizi ai dipendenti).

Infine, sul punto, va anche rilevato, in generale, che ogni spesa pubblica facoltativa, quale è quella in esame, deve rispettare criteri giuridici e finalistici predefiniti con legge, con regolamento o con atto amministrativo a contenuto generale, in mancanza dei quali, come nel caso di specie (non è stato provato, infatti, che l'APSP "*OMISSIS"* abbia adottato uno specifico regolamento o atto a contenuto generale disciplinante le spese di rappresentanza), l'erogazione deve ritenersi illegittimamente disposta (v. risalente, ma pur sempre attuale, giurisprudenza contabile: Corte conti, Appello Sez. I, sent. n. 84/1984 e sent. n. 92/1978 in base alla quale "*Le spese di rappresentanza previste nel bilancio di un ente pubblico rientrano tra quelle facoltative e, pertanto, in base a un principio di buona amministrazione, possono essere disposte solo se ed in quanto l'esigenza di rappresentatività dell'ente sia stata preventivamente accertata e definita in regolamenti o in atti amministrativi generali*"; si veda anche, per analogia, l'ampia giurisprudenza in materia di necessaria predeterminazione dei criteri per l'erogazione di contributi pubblici ex art. 12 della Legge n. 241/1990: *ex multis*, sentenza n. 6/2023 di questa Sezione).

2.8.1 Non fornisce elementi in grado di superare quanto appena rilevato la tesi della Difesa, secondo cui non avrebbe alcuna rilevanza che l'APSP "*abbia scelto di definire un sotto-conto "spese di rappresentanza", in quanto l'unità elementare del budget è il conto e, nel caso specifico, Oneri diversi di gestione*". In sostanza, secondo la Difesa, la qualificazione delle spese contestate quali "spese di rappresentanza" sarebbe stata solo una scelta di chi ha elaborato il bilancio, non essendo applicabile l'art. 92 del d.P.R. n. 97/2003 (il cui allegato 3 prevede la voce contabile "uscite di rappresentanza"), mentre né il codice civile, né il decreto del Presidente della Regione 13 aprile 2006 n. 4/L, recante il regolamento di esecuzione della L.r. n. 7/2005 in materia di contabilità delle APSP regionali, prevederebbe tale voce contabile.

Va, al riguardo, innanzitutto, rilevato che la classificazione delle spese contestate tra quelle di rappresentanza non ha certo costituito una scelta discrezionale o arbitraria del funzionario contabile che ha redatto il bilancio, giacché lo stesso regolamento di contabilità dell'APSP "*OMISSIS*" all'allegato 2, lett. f), individua, tra le spese assumibili mediante il fondo economale, proprio le spese di rappresentanza (si veda all. 5.1 atto di citazione), a conferma che tale costo non è per nulla estraneo alle rilevazioni contabili della APSP. Inoltre, va anche aggiunto che la concreta natura giuridico di una spesa pubblica deriva essenzialmente dalla documentazione di spesa e dai giustificativi contabili, a cui segue l'imputazione nelle scritture contabili (in partita doppia, nel caso specifico), mentre la voce astratta di bilancio ("*oneri*

diversi di gestione") costituisce solo e necessariamente un modello di classificazione ampio e generico (un c.d. "macroaggregato"), idoneo a ricomprendere diverse tipologie di spese, finalizzato solo a dare all'organo di amministrazione (Consiglio di amministrazione) un quadro d'insieme delle spese.

Infine, con riferimento alla certificazione Family Audit della Provincia autonoma di Trento non è stato dimostrato che le spese contestate siano state sostenute nell'ambito del percorso di certificazione Family Audit, ovvero siano state oggetto di finanziamento da parte dell'Agenzia del Lavoro per attuare specifici progetti di riorganizzazione del lavoro. Peraltro, nel settore pubblico, come nel caso di specie, gli strumenti di valorizzazione delle risorse umane, di incentivazione economica o di welfare aziendale, anche qualora in tal modo dovessero essere intesi gli acquisti in esame, devono necessariamente trovare dettagliata disciplina nell'ambito della contrattazione collettiva o decentrata (non documentata dalla difesa), ovvero in una specifica normativa positiva primaria o regolamentare (non rinvenibile), e non possono certamente rientrare tra le spese di rappresentanza, essendo del tutto carenti di rilevanza istituzionale esterna (v. questa Sezione, sent. n. 13/2025).

2.9 Acclarata, pertanto, l'evidente antigiuridicità degli acquisti effettuati, devono ora essere esaminati i vari provvedimenti di spesa, sui quali non sussiste contestazione, al fine dell'attribuzione, dal punto di vista causale, delle relative responsabilità.

2.9.1 Per quanto riguarda gli omaggi natalizi in favore dei dipendenti la Procura ha prodotto il "*buono spese in economia*" n. OMISSIS del

OMISSIS avente ad oggetto l'acquisto di pandori e panettoni per euro 761,30 (all. 8.1 all'atto di citazione). Il documento contabile risulta sottoscritto sia dall'economo, dott.ssa OMISSIS, sia dal Direttore A.L.G. in qualità di responsabile del procedimento. Il convenuto L.G. ha altresì sottoscritto il contratto di fornitura dei beni d.d. OMISSIS, nonché l'ordinativo di pagamento numero OMISSIS emesso il OMISSIS (sempre all. 8.1 all'atto di citazione).

Pertanto, può affermarsi che la responsabilità di tale illegittima erogazione pubblica ricada interamente sul convenuto, avendo egli firmato l'atto d'impegno di spesa in qualità di responsabile del procedimento (buono economale n. OMISSIS), sottoscritto il contratto di fornitura per l'acquisto di omaggi natalizi in favore dei dipendenti (contratto d.d. OMISSIS) e, quindi, dato seguito all'ordinazione della spesa (ordine di pagamento numero OMISSIS del OMISSIS).

2.9.2 Diversamente, per quanto riguarda l'acquisto di omaggi in occasione del pensionamento dei dipendenti (per complessivi euro 659,70) sono presenti agli atti unicamente i buoni economali n. OMISSIS del OMISSIS (pensionamento OMISSIS, euro 229,90), n. OMISSIS del OMISSIS (pensionamento OMISSIS, euro 229,90) e n. OMISSIS del OMISSIS (pensionamento OMISSIS, euro 199,90) sottoscritti solo dall'economo OMISSIS in qualità di responsabile del procedimento (all. 8.2 atto di citazione). Analogamente, per quanto attiene agli omaggi floreali in occasione della festa della donna (anni 2019/2020, per complessivi euro 495,00) risultano agli atti del giudizio esclusivamente i buoni economali n. OMISSIS del OMISSIS (acquisto

mimose per festa della donna, euro 180,00), n. OMISSIS del OMISSIS (acquisto mimose per festa della donna, euro 160,00) e n. OMISSIS del OMISSIS (acquisto mimose per dipendenti – festa della donna, euro 155,00) firmati, anche in questo caso, solo dall'economo OMISSIS in qualità di responsabile del procedimento (all. 8.3 atto di citazione).

2.9.3 Secondo la tesi attorea, la responsabilità del sig. L.G. per gli esborsi appena indicati (omaggi per pensionamenti e festa della donna) sarebbe di tipo omissivo, in quanto egli, in qualità di Direttore dell'APSP, non avrebbe diligentemente vigilato sull'operato dell'economo in violazione di quanto prescritto dalla Legge regionale n. 7/2005 e dal relativo regolamento di attuazione approvato con decreto del Presidente della Regione 17/10/2006, n. 12/L. Secondo la Procura *"… oltre alle spese formalmente autorizzate, il Direttore ha di fatto avallato gli esborsi per l'acquisto dei mazzi di mimose per la Festa della Donna e per [al]l'acquisto di omaggi/regali per il pensionamento di tre dipendenti (tutti pagati con buono economale sottoscritto dall'economo dell'Azienda, OMISSIS)*". L'obbligo di vigilanza e controllo deriverebbe, in tesi attorea, *"…oltre che dagli articoli 16 e 17 del d.lgs. n. 165 del 2001"* anche *"…dal combinato disposto degli artt. 2, comma 4 (che sancisce il principio della separazione tra la funzione di indirizzo politico, spettante al Consiglio di amministrazione e l'attività gestionale) e l'art. 9 della legge regionale 21 settembre 2005, n. 7 sopracitata (che affida ai direttori delle aziende pubbliche di tutela della persona compiti di gestione della struttura organizzativa e di controllo nel rispetto del principio organizzativo di cui all'art. 2 comma 4, esplicitamente richiamato da tale ultima*

disposizione)". Inoltre, sempre secondo il Requirente, il sig. L.G. sarebbe stato *"…concretamente in grado di poter riscontrare l'illecito"* trovandosi a dirigere un'azienda di dimensioni non grandi e quindi avendo la possibilità di eseguire un effettivo controllo sull'attività dell'economo e degli altri dipendenti subordinati, né le spese sarebbero state sostenute in modalità tali da non consentire una tempestiva attività di verifica.

2.9.4 Ciò posto, affinché possa essere imputata al convenuto una responsabilità omissiva – che si fonda, come noto, sulla clausola di equivalenza di cui all'art. 40 capoverso del c.p. ("*Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo*"), disposizione pacificamente applicabile anche nel processo contabile (v., *ex multis*, Appello, Sez. I, sent. n. 305/2002) – è necessario individuare preliminarmente gli obblighi di protezione e garanzia gravanti in concreto sul L.G..

Come è stato recentemente già rilevato da questa Sezione in un caso analogo (cfr. sent. n. 13/2025) gli articoli 16 e 17 del D.lgs. n. 165/2001, citati dall'attore anche in questo giudizio, elencando, in generale, i compiti dei dirigenti generali (I fascia) e dei dirigenti (II fascia) nell'ambito delle strutture burocratiche statali, non possono, evidentemente, fornire un parametro idoneo per individuare le funzioni spettanti al Direttore di una APSP (che è un Ente non equiparabile ad una amministrazione statale). Inoltre, neppure la richiamata normativa regionale consente di individuare lo specifico obbligo di garanzia che radicherebbe la pretesa responsabilità omissiva del convenuto; ciò in

quanto l'art. 2, c. 4, della L.r. n. 7/2005 rende semplicemente applicabile anche alle APSP il principio di distinzione dei poteri di indirizzo e programmazione dai poteri di gestione, mentre l'art. 9, c. 2, della medesima legge regionale individua, solo in termini generali, le funzioni del Direttore di una APSP regionale prevedendo quanto segue: "*La gestione e l'attività amministrativa dell'azienda sono affidate al direttore cui compete l'organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo in riferimento a quanto previsto dall'articolo 2, comma 4*". Dunque, al Direttore la disposizione regionale primaria affida sì compiti anche di controllo, ma non precisa quali attività di verifica gli siano in concreto attribuite, su quali servizi o aree, su quali specifici procedimenti, sull'attività di quali funzionari, con quali modalità (controlli preventivi, concomitanti, successivi), con quali strumenti, con quali esiti e conseguenze, ecc.. Analogamente, anche il Decreto del Presidente della Regione 17/10/2006, n. 12/L, recante regolamento di esecuzione della Legge regionale 21 settembre 2005, n. 7 per quanto attiene alla organizzazione generale e all'ordinamento del personale delle Aziende pubbliche di servizi alla persona, non individua quali siano le specifiche funzioni attribuite al Direttore della APSP. Inoltre, sia la legge regionale n. 7/2005 (art. 4), sia il citato regolamento attuativo (art. 20 e art. 22), fanno rinvio ai regolamenti che le varie Aziende devono adottare, tra i quali il regolamento di organizzazione generale (recante, tra l'altro, l'organigramma dell'ente) e il regolamento per il personale (tali regolamenti interni della APSP "*OMISSIS*" non sono stati prodotti).

2.9.5 Tuttavia, nel presente giudizio, a sostegno delle proprie

argomentazioni, la Procura ha prodotto sia lo Statuto (doc. 11 atto di citazione), sia, soprattutto, il regolamento di contabilità (all. 5.1 atto di citazione) della APSP "*OMISSIS*" dall'esame dei quali si possono formulare ulteriori considerazioni.

Dall'art. 14 dello Statuto della APSP "*OMISSIS*" emerge chiaramente che il Direttore *"…è responsabile della gestione amministrativa, tecnica, economica, finanziaria…"* ed è altresì *"…responsabile della correttezza amministrativa nonché dell'efficienza ed efficacia di gestione"* (come previsto anche dall'art. 9, c. 3, della L.r. n. 7/2005). La medesima disposizione statutaria (art. 14, c. 3) fa anche riferimento a tutti gli adempimenti che competono al Direttore specificamente previsti dal regolamento di organizzazione, nonché agli obblighi derivanti dal contratto di lavoro (fonti, peraltro, non disponibili agli atti). Inoltre, in particolare, dall'esame del capo V del regolamento di contabilità, emerge che all'economo è attribuita notevole autonomia gestionale, giacché l'incaricato "*è personalmente responsabile del funzionamento del servizio e delle somme ricevute in custodia. Delle spese disposte risponde in ordine alla regolarità della documentazione di spesa e del relativo pagamento*" (art. 22) ed è obbligato alla tenuta di un giornale di cassa cronologico in cui vanno registrate giornalmente tutte le operazioni effettuate e deve, con periodicità mensile, presentare al Direttore il rendiconto completo dei documenti giustificativi delle spese (art. 21). Ancora, in base all'art. 24 del medesimo regolamento, *"[l]e verifiche sull'azione dell'economato spettano al Direttore in occasione delle rendicontazioni periodiche e ogni qualvolta lo riten[g]a opportuno"*.

Infine, l'art. 7 del regolamento ribadisce che il Direttore "*è il responsabile della gestione amministrativa, finanziaria e contabile dell'azienda. Sovrintende alla corretta tenuta delle scritture contabili, è il responsabile del budget, che gestisce in autonomia, e dell'implementazione all'interno dell'azienda di adeguati sistemi di controllo di gestione".*

2.9.6 Pertanto, dalla disamina della normativa interna della APSP "*OMISSIS*" (perlomeno di quella disponibile agli atti) può evincersi – e ritenersi provato – che il servizio economato, e per esso, l'economo, costituisce un centro di responsabilità, dotato di autonomo potere di spesa (assumibile mediante fondo economale, fino all'esborso di euro 1.000,00 per ogni spesa, e nell'ambito delle tipologie di cui all'allegato 2 al regolamento di contabilità, tra cui rientrano anche le spese di rappresentanza) ed obbligato alla rendicontazione periodica (art. 21 e 22 del regolamento di contabilità). Parimenti, risulta chiaro – e documentato – che il Direttore è titolare di specifici poteri di verifica periodici, ovvero quando ritenuto opportuno, sull'azione dell'economato (art. 24 regolamento contabilità).

2.9.7 In punto elemento soggettivo, vanno svolte le seguenti considerazioni.

Come noto, in termini generali, la gravità della colpa è rinvenibile, secondo quanto statuito dalle Sezioni riunite di questa Corte nelle sentenze n. 56/A del 10 giugno 1997 e n. 23/A del 21 maggio 1998, 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".

Pertanto, il giudicante, per accertare l'eventuale sussistenza della colpa grave, è tenuto ad effettuare una doppia valutazione verificando sia il fondamento normativo della regola cautelare che individua la condotta attesa dall'ordinamento, sia, in concreto, il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista, tenuto conto delle condizioni concrete nelle quali è stato adottato il comportamento (Appello, Sez. III sent. n. 248/2019; Sez. II, sent. n. 637/2015).

In sostanza, secondo la concezione normativa della colpa, 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 e alle caratteristiche del soggetto, inteso come *homo eiusdem professionis ac condicionis*, ovvero al modello di agente che svolge quella determinata attività oggetto di giudizio (c.d. profilo soggettivo o individualizzante della colpa) (*ex multis*, tra le più recenti, questa Sezione sent. n. 100/2022, confermata da Appello, Sez. I, sent. n. 257/2024).

3. Venendo ad applicare tali principi al caso specifico, come regolato dal quadro normativo e regolamentare sopra illustrato, il Collegio ritiene quanto segue.

3.1 Per quanto riguarda le spese sostenute per l'acquisto dei doni natalizi ai dipendenti, è senz'altro ravvisabile la colpa grave del convenuto. Infatti, è stato documentato che esse sono state assunte direttamente dal convenuto e, quindi, appare evidente la violazione degli obblighi di servizio e delle regole di condotta attese dall'ordinamento (profilo oggettivo della colpa), posto che il Direttore L.G., autorizzando le spese in esame, in mancanza di oggettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito assegnato, ha apertamente violato sia (a) il consolidato regime giuridico delle spese di rappresentanza, sia, più in generale, (b) le regole di assunzione delle spese facoltative che, come sopra visto, necessitano di uno specifico atto regolamentare o a contenuto generale che le legittimi, in ossequio ai principi di legalità e di buon andamento. Inoltre, in concreto, doveva ritenersi certamente esigibile un comportamento diverso da parte del convenuto, atteso che rivestiva un profilo professionale apicale (Direttore amministrativo della APSP, v. art. 9, c. 1, della L.r. n. 7/2005, in base al quale: "*Il direttore è nominato dal consiglio di amministrazione … previa selezione con pubblico avviso volta ad accertare in capo ai soggetti interessati una particolare qualificazione professionale…*") implicante una notevole preparazione e qualificazione gestionale, giuridica e amministrativo-contabile (profilo soggettivo della colpa).

3.1.1 Non sono in grado di elidere la colpa grave del convenuto, le argomentazioni della Difesa, in quanto:

(a) la conoscenza da parte del funzionario pubblico (a maggior ragione se riveste il ruolo apicale di responsabile della gestione amministrativa)

della giurisprudenza contabile in materia di spese di rappresentanza deve ritenersi uno specifico dovere professionale e quindi un comportamento perfettamente esigibile dall'ordinamento nei confronti dei soggetti, particolarmente qualificati, che gestiscono risorse pubbliche;

(b) non pertinente appare il richiamo all'art. 2, c. 3, del d.lgs. n. 36/2023 in quanto recante disciplina specifica applicabile solo nell'ambito della contrattualistica pubblica. Peraltro, la citata disposizione, anche in termini generali, assume una portata applicativa ben diversa da quanto sostenuto dalla Difesa, giacché individua un'esclusione della colpa grave proprio nel caso in cui il comportamento dell'agente si sia conformato a riferimenti giurisprudenziali prevalenti, ovvero a pareri delle Autorità competenti, laddove, nel caso di specie, il convenuto ha palesemente violato l'orientamento giurisprudenziale costante e consolidato in materia di spese di rappresentanza. Quindi, diversamente da quanto sostenuto dalla Difesa, la ridetta disposizione del codice dei contratti pubblici conferma l'obbligo di conoscenza da parte del funzionario pubblico (*homo eiusdem professionis ac condicionis*) della c.d. formante giurisprudenziale (ed anche dei pareri emessi dalle Autorità competenti), al punto che, qualora il comportamento dell'agente si sia adeguato agli "…*indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti"* risulterebbe esente da colpa grave;

(c) per quanto riguarda le spese connesse ai pensionamenti dei dipendenti, non risulta applicabile l'art. 215 della Legge regionale

03/05/2018, n. 2 recante Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, secondo cui: *"Sono da considerarsi spese di rappresentanza ammissibili quelle concernenti: […] i) manifestazioni e segni di riconoscenza a favore di dipendenti con attività di servizio pluriennale",* in quanto, oltre a trattarsi di disciplina applicabile solo agli enti locali (e le APSP non lo sono), deve ritenersi disposizione derogatoria ed eccezionale rispetto ai costanti, consolidati ed uniformi principi giurisprudenziali sopra visti, dunque non applicabile neppure in via analogica;

(d) la prassi amministrativa invocata dalla Difesa, anche ipotizzandone la sussistenza, peraltro non dimostrata, deve correttamente qualificarsi come consuetudine *contra legem*, quindi non idonea a far venire meno l'antigiuridicità della condotta o ad escludere il profilo dell'elemento psicologico della colpa grave. Invero, in base a consolidata e condivisibile giurisprudenza contabile (*ex multis*, SS.RR., sent. 17/A del 27/03/1995; Appello, Sez. II, sent. n. 178/2023) *"un comportamento tenuto in base ad una prassi illegittima non può valere ad escludere o ad attenuare la responsabilità di un funzionario che ad essa si sia adeguato, ove si consideri che, al contrario, incombe sullo stesso l'obbligo di disapplicare, modificare o comunque, interrompere tale procedura contra legem (Sez. III app. 19 febbraio 2010 n. 108; Sez. giur. Regione Siciliana 24 gennaio 2003 n. 309), specialmente quando il soggetto occupi una posizione di rilevante significato funzionale (Sez. III 28 gennaio 2005, n. 56)"*, come nel caso di specie.

3.1.2 La diretta imputabilità causale di tali voci di spese al convenuto,

che ne è stato l'ordinatore, rende poi evidente il nesso di causalità con l'illecito.

3.2 Diversamente deve concludersi per quanto riguarda le spese per l'acquisto degli omaggi in occasione del pensionamento dei dipendenti o della festa della donna, trattandosi, come sopra visto, di uscite gestite in autonomia dal servizio economato e giustificate da documenti contabili firmati esclusivamente dall'economo per le quali il Collegio ritiene che la Procura non abbia fornito la prova della grave omissione degli obblighi di verifica sull'azione dell'economato posti a carico del Direttore dall'art. 21, c. 5 e 24 del regolamento di contabilità

Come sopra visto (v. sub. 2.9.5 e 2.9.6), la normativa interna non intesta al Direttore un potere/dovere di controllo su ogni singola specifica spesa bensì, ai sensi dell'art. 21, c. 5, del regolamento di contabilità, richiede al Direttore di verificare periodicamente il rendiconto dell'economo e i relativi giustificativi di spesa, oltre che, ai sensi dell'art. 24 del medesimo regolamento, di disporre verifiche periodiche sull'azione dell'economato. Il Collegio ritiene che la Procura non abbia fornito la prova della grave mancanza di diligenza o omissione degli obblighi di riscontro e verifica sull'azione dell'economato posti a carico del Direttore poiché la gravità dell'errore, rimproverabile al Direttore per non aver rilevato l'illegittimità delle spese disposte dall'economo, deve potersi desumere da gravi omissioni, negligenze o trascuratezza nell'esercizio delle proprie funzioni.

Non risulta infatti indicato dal Requirente alcun elemento significativo di una negligente attività di verifica dei rendiconti periodici, la quale, nel

caso di specie, non può desumersi solo dal mancato riscontro dell'illegittimità delle spese di rappresentanza di cui è causa, considerando la contenuta rilevanza quantitativa complessiva delle stesse che ammontano in tutto ad euro 1.154,70 nel corso di tutto l'arco di tempo considerato, 2019/2020, nel quale il budget dell'economo è ben plausibilmente maggiore. Non risulta possibile agli atti ricostruire quale percentuale di spesa economale rappresentino le spese illegittime qui contestate rispetto all'ammontare totale delle spese rendicontate dall'economo della cui legittimità non vi è contestazione; sicché non risulta possibile giudicare grave l'errore del Direttore con riferimento ad un criterio che si basi sulla percentuale di errore nell'esercizio della funzione di riscontro dei rendiconti. Non avendo la Procura fornito elementi che indichino che tale attività di verifica non sia stata in concreto esercitata dal Direttore, o sia stata esercitata con modalità e tempistiche non adeguate, non è nemmeno possibile affermare che l'omesso rilievo delle spese in questione sia gravemente negligente in quanto inserito in un contesto di totale inattività del Direttore, frutto di una mancata attività di riscontro dei rendiconti in colpevole omissione delle proprie competenze. Tali elementi di giudizio sarebbero stati assolutamente necessari al fine di qualificare come gravemente colposo, per grave negligenza, imperizia, superficialità, noncuranza, il comportamento omissivo contestato al convenuto laddove questo deve potersi riferire ad una mancanza di diligenza nell'esercizio delle funzioni proprie.

Pertanto, per le spese appena indicate, il Collegio ritiene che non sia

stata fornita la prova della colpa grave.

Tale questione, decisiva per l'assoluzione del convenuto, risulta assorbente e per tale motivo il Collegio non ritiene di procedere all'accertamento dell'elemento oggettivo sotto il profilo del nesso di causalità tra la condotta del convenuto e queste voci di spesa a lui contestate.

4. Il danno va, quindi, quantificato nella misura di **euro 761,30** e corrisponde unicamente alla spesa inerente all'acquisto di omaggi natalizi per i dipendenti.

5. In conclusione, la domanda attorea va parzialmente accolta, nei termini e nei limiti sopra indicati, e, per l'effetto, va dichiarata la responsabilità amministrativa del sig. A.L.G. per il danno arrecato all'Azienda pubblica di servizi alla persona (APSP) "*OMISSIS*" nella misura di **euro 761,30 (settecentosessantuno/30)**.

Il convenuto va invece prosciolto, per mancanza di colpa grave, in ordine alle spese sostenute in occasione del pensionamento dei dipendenti e per l'acquisto di omaggi floreali per la festa della donna.

5.1 La somma da risarcire dovrà essere rivalutata sulla base degli indici ISTAT, precisamente l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), con decorrenza dalla maturazione del diritto – e cioè dal momento del fatto illecito, rinvenibile nel caso specifico dal pagamento delle spese ritenute illecite – fino alla data di deposito della presente decisione.

5.2 Sulla somma rivalutata, in quanto dovuta a titolo risarcitorio, dovranno essere corrisposti da parte del convenuto, di anno in anno, gli

interessi compensativi, che, in mancanza di migliori elementi di giudizio sul punto (non offerti dalle parti), possono fissarsi in via equitativa nel tasso degli interessi legali (cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 17 febbraio 1995, n. 1712), al fine di compensare l'ente danneggiato del mancato godimento delle somme stesse nel periodo considerato.

5.3 Vanno inoltre corrisposti da parte del convenuto gli interessi legali, ai sensi dell'art. 1282, 1° c., c.c., dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo.

6. Le spese del presente giudizio possono essere interamente compensate, in considerazione della soccombenza reciproca (art. 31, c. 3, del c.g.c.).

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL TRENTINO – ALTO ADIGE/SÜDTIROL

SEDE DI TRENTO

definitivamente pronunciando e disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, accoglie parzialmente la domanda attorea, nei limiti indicati in motivazione, e condanna il sig. A.L.G. al pagamento di **euro 761,30 (settecentosessantuno/30)** in favore dell'Azienda pubblica di servizi alla persona (A.P.S.P.) "*OMISSIS*" di OMISSIS.

L'importo sopra indicato dovrà essere incrementato di rivalutazione monetaria ed interessi compensativi sulla somma rivalutata, come da motivazione, oltre ad interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza sino al soddisfo.

Spese compensate.

Così deciso, in Trento, nella camera di consiglio del giorno 13 maggio

2025.

Il Cons. estensore **Il Presidente**

(Massimo AGLIOCCHI) (Chiara BERSANI)

F.to digitalmente *F.to digitalmente*

Pubblicata mediante deposito in Segreteria il 24 giugno 2025

Il Funzionario Preposto

dott. Bruno MAZZON

F.to digitalmente

DECRETO

Si dispone, ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, che a cura della Segreteria venga apposta, sull'originale della presente sentenza, l'annotazione per cui in caso di riproduzione della stessa in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, vengano omesse le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti nominati.

Il Presidente

(Chiara BERSANI)

F.to digitalmente

Depositato in Segreteria il 24 giugno 2025

Il Funzionario Preposto

dott. Bruno MAZZON

F.to digitalmente

In esecuzione del sopra esteso provvedimento, ai sensi dell'art. 52 del

D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, in caso di diffusione o riproduzione della presente decisione in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti nominati.

Trento, 24 giugno 2025

Il Funzionario Preposto

dott. Bruno MAZZON

F.to digitalmente