



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:

dott. Chiara Bersani Presidente

dott. Robert Schülmers von Pernwerth Consigliere relatore

dott. Massimo Agliocchi Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 4818 del registro di
Segreteria, promosso dalla Procura Regionale a carico di:

1. **A.F.**, nato il OMISSIS a OMISSIS e residente in OMISSIS, c.f.
OMISSIS, rappresentato e difeso dagli avv.ti Gloria Valentini e
Luca Zeni del Foro di Trento, presso il cui studio è elettivamente
domiciliato in Trento, via Galileo Galilei nr. 27;

2. **O.V.**, nata a OMISSIS il OMISSIS e residente in OMISSIS, c.f.
OMISSIS, rappresentata e difesa dagli avv.ti Gloria Valentini e
Luca Zeni del Foro di Trento, presso il cui studio è elettivamente
domiciliata in Trento, via Galileo Galilei nr. 27;

3. **T.B.**, nata il OMISSIS a OMISSIS, residente a OMISSIS (c.f.
OMISSIS);

4. **W.E.**, nato il OMISSIS a OMISSIS, residente a OMISSIS – (c.f.
OMISSIS);

esaminati gli atti e documenti di causa;

uditi nell'udienza del 19 giugno 2024, con l'assistenza del Segretario dott. Davide Orlandi, il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. Pepe Adamo Nicola e l'avv. Luca Zeni per i convenuti.

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 13 febbraio 2024 la Procura presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio i sig.ri A.F., O.V., T.B., L.E., W.E. e T.F., rispettivamente membri della Giunta comunale (F., V., B., E. ed E.) e Segretario comunale (la F.) del Comune di OMISSIS, chiedendone la condanna al pagamento in favore del predetto ente territoriale di complessivi € 7.671,66, oltre rivalutazione e interessi legali, da suddividersi *pro quota* in base al diverso contributo causale di ognuno.

A fondamento della propria richiesta il Requirente ha esposto che, in seguito ad accertamenti istruttori avviati alla luce di una segnalazione di danno prevenuta dalla locale Sezione di controllo, è emerso che, in più occasioni nel corso degli anni 2017 e 2018, i suddetti convenuti hanno conferito incarichi legali di consulenza e assistenza legale ad avvocati del libero foro, anziché avvalersi del gratuito e qualificato patrocinio assicurato ai Comuni trentini dall'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 14 aprile 2004, n. 116, e in virtù del quale "[l]a regione, le province, i comuni e gli altri enti locali po[teva]no avvalersi del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato".

In particolare, si accertava che nel corso del 2017 l'Ente - con delibera giuntale n. 7 del 23/01/2017 - incaricava l'avvocato OMISSIS del foro OMISSIS dell'attività di *"consulenza ed assistenza legale con riferimento alla trattazione della concessione edilizia in sanatoria per garage realizzato sulla p.f. OMISSIS ora p.ed. OMISSIS in C.C. OMISSIS"*. Il relativo compenso di € 2.918,24 veniva liquidato con mandato n. 207 di data 08/052017, *«ormai esterno al quinquennio prescrizione»*.

La complessità della causa richiedeva un supplemento istruttorio rispetto a quello inizialmente preventivato e, in ragione di ciò, con delibera n. 37 del 18/04/2018, la Giunta deliberava di integrare il compenso al professionista (*"con nota dd. 6 marzo 2018 prot. n. 1369 dd. 23/03/2018 il legale ha fatto pervenire il preventivo di spesa integrativa per l'ulteriore attività allo stesso richiesta, dell'importo di € 1.700,00 oltre spese generali 15%, CNPA 4% ed IVA 22% per complessivi € 2.480,50"*).

Sulla delibera il Segretario comunale, la dott.ssa T.F., apponeva il visto di regolarità tecnico-amministrativa e il successivo 01/07/2019, con mandato n. 621, veniva liquidato il compenso al professionista.

Dalla disamina del riscontro istruttorio emergeva inoltre che, sempre nel corso del 2018, il Comune di OMISSIS incaricava l'avv. OMISSIS del foro OMISSIS di patrocinare gli interessi dell'Ente in due ulteriori distinte controversie.

Con il primo provvedimento - delibera n. 100 del 19/09/2018 -

veniva affidato al legale il compito di *"assicurare l'adempimento dell'accordo procedimentale tra OMISSIS e Comune di OMISSIS"*

a seguito del mancato pagamento da parte della Società di alcuni canoni relativi alla concessione edilizia in deroga rilasciata per lo sfruttamento idroelettrico in località OMISSIS.

Per il supporto e l'assistenza legale nella causa l'avvocato OMISSIS esponeva un compenso di € 3.000,00, oltre 15% per spese generali, al 4% per CNPA e al 22% per IVA per complessivi € 4.377,36; compenso che l'Ente liquidava con ordinativo di pagamento n. 151 del 04/03/2019.

Dagli atti sarebbe inoltre emerso che, con riferimento alla delibera n. 100/2018, il Segretario comunale non sottoscriveva il parere di regolarità tecnica richiesto dagli artt. 185 e 187 L.R. n. 2/2018 e, ciò nonostante, la Giunta adottava il provvedimento. Di conseguenza, *«con esclusivo riferimento alla delibera n. 100/2018, non è possibile procedere alla contestazione della responsabilità amministrativo-contabile alla dott.ssa T.F.»*.

Infine, con delibera n. 125 del 07/11/2018 l'Ente affidava sempre all'avvocato OMISSIS l'incarico *"per la promozione di actio interrogatoria nei confronti di tutti i chiamati all'eredità del de cuius P.A. ai sensi e per gli effetti dell'art. 481 del Codice civile"*.

Nel caso di specie il Comune richiamava infatti la necessità di recuperare le rette di ricovero anticipate dall'ente territoriale, quale comune di ultimo domicilio del *de cuius*, nei confronti degli eredi di un'anziana defunta. Il legale si rendeva quindi disponibile

a patrocinare la causa in nome e per conto dell'Ente esponendo un compenso preventivo di € 1.500,00, oltre al 15% per spese generali, al 4% per CNPA ed oltre al 22% per IVA e quindi per complessivi € 2.313,68.

L'onorario dell'Avvocato, rideterminato in € 2.271,21, veniva liquidato con mandato n. 150 del 04/03/2019.

In riferimento alle scelte assunte dal Comune di OMISSIS con tali delibere la Procura ha ravvisato un'ipotesi di danno erariale, integrando le stesse un'ipotesi di ricorso ingiustificato a professionalità esterne all'Amministrazione in evidente contrasto con l'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973.

Invero, l'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973 non porrebbe l'Ente nelle condizioni di poter effettuare una scelta arbitraria tra la facoltà di avvalersi del gratuito patrocinio dell'Avvocatura dello Stato e la possibilità di ricorrere all'assistenza legale di un avvocato del libero foro alle migliori condizioni di mercato. Tale scelta, infatti, dovrebbe essere orientata al necessario rispetto dei principi di efficienza ed economicità di cui all'art. 1 della L. 241/1990, la cui *ratio* è quella di orientare ed uniformare l'operato degli amministratori ad un uso accorto ed immune dagli sprechi delle risorse pubbliche nel perseguimento degli obiettivi loro assegnati, ciò in attuazione del superiore canone costituzionale di efficacia e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

In particolare, come affermato in più occasioni da questa Sezione giurisdizionale, la facoltà degli amministratori di non ricorrere al

patrocinio dell'Avvocatura dello Stato esigerebbe, sempre, che tale scelta venga motivata e che sia esercitata nel rispetto dei fini per i quali è stata concessa.

Tutto ciò premesso, dopo avere parzialmente riveduto al ribasso il danno asseritamente cagionato all'ente territoriale in riferimento alla delibera n. 125/2018 (stando a quanto emerso in sede di controdeduzioni parte del presunto danno era stato infatti recuperato dalla controparte in sede giudiziale, per cui rispetto all'originaria parcella di € 2.271,21 - saldata con mandato di pagamento n. 150 in data 04/03/2019 - «per il totale ristoro del danno all'Ente residua[va]no ancora € 813,80»), il Requirente ha concluso come segue:

«si contesta, in via definitiva, a ciascun convenuto la responsabilità parziaria, a titolo di colpa grave, come di seguito specificata:

- delibera n. 37 del 18.04.2018 per € 2.480,50 dei quali € 496,10 da imputarsi, pro capite, a titolo di responsabilità parziaria a coloro che hanno adottato il provvedimento (A.F., O.V., T.B., W.E. – L.E. assente giustificato), nonché al segretario comunale (T.F.) per aver reso il parere di regolarità tecnica-amministrativa;

- delibera n. 100 del 19.09.2018 per € 4.377,36 dei quali € 1.094,34 da imputarsi, pro capite, a titolo di responsabilità parziaria a coloro che hanno adottato il provvedimento (A.F., O.V., L.Ei, W.E. – T.B. assente giustificato) in ordine al quale il segretario comunale (T.F.) non ha sottoscritto il parere di

regolarità tecnica-amministrativa e per il quale non è, pertanto, perseguibile;

- delibera n. 125 del 07.11.2018 per € 813,80 in € 135,63 da imputarsi, pro capite, a titolo di responsabilità parziaria a coloro che hanno adottato il provvedimento (A.F., O.V., T.B., L.E., W.E.), nonché al segretario comunale (T.F.) per aver reso il parere di regolarità tecnica-amministrativa.».

Con decreto n. 10 del 14 febbraio 2024 il Presidente di questa Sezione giurisdizionale, acquisito il parere favorevole del pubblico ministero, ha formulato proposta di definizione della presente controversia con rito monitorio nei confronti di tutti i convenuti, ai sensi dell'art. 131, comma 1, c.g.c., cui hanno aderito i soli convenuti E.L. e F.T., accettando di pagare un addebito, comprensivo di rivalutazione e interessi, rispettivamente pari a € 614,99 e a € 315,87.

Il giudizio è dunque proseguito con il rito ordinario e con udienza fissata al 19 giugno 2024 a carico di tutti i restanti convenuti.

Con due distinte comparse di risposta di identico contenuto depositate in data 24 maggio 2024 si sono costituiti in giudizio i convenuti F.A. e O.V., assistiti e difesi entrambi dagli avv.ti Gloria Valentini e Luca Zeni.

Dopo avere ampiamente ricostruito la storia della disposizione di cui all'art. 41 del D.P.R. 49/1973 al fine di individuarne la portata, la Difesa dei convenuti ha sostanzialmente eccepito (a) la natura facoltativa e non obbligatoria del patrocinio offerto agli enti

territoriali trentini da parte dell'Avvocatura dello Stato; (b) il carattere comunque oneroso anche di tale forma di patrocinio; (c) la mancanza di particolari competenze giuridiche in capo ai convenuti con conseguente incolpevole affidamento da parte loro nel ruolo di garante della legalità dell'azione amministrativa comunale facente capo, per legge e per statuto, al Segretario comunale, che aveva curato l'istruttoria di tutte le delibere contestate.

Infine, in via subordinata, si è fatto appello ad una eventuale riduzione dell'addebito.

I convenuti B.T. ed E.W., cui l'atto di citazione risulta essere stato regolarmente notificato, non si sono costituiti in giudizio.

Nel corso dell'udienza il PM ed i rappresentanti delle parti hanno sinteticamente richiamato le loro argomentazioni e ribadito le conclusioni e la causa, all'esito della discussione, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

(A) Il presente giudizio ha ad oggetto l'azione di responsabilità amministrativa esercitata dalla Procura regionale nei confronti dei sig.ri A.F., O.V., T.B. e W.E., in qualità di membri della Giunta comunale del Comune OMISSIS, in ragione di un presunto danno erariale pari a complessivi € 7.671,66, oltre rivalutazione e interessi legali, da essi asseritamente cagionato *pro quota* all'ente di appartenenza in conseguenza del conferimento di tre incarichi esterni ad avvocati del libero foro, tutti posti in essere nel corso

del 2018 e in supposta violazione dell'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 14 aprile 2004, n. 116, in virtù del quale "[l]a regione, le province, i comuni e gli altri enti locali possono avvalersi del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato".

(B) Va innanzitutto dichiarata la contumacia dei convenuti T.B. e W.E., ai sensi dell'art. 93, comma 5, c.g.c., atteso che questi, regolarmente citati in giudizio, sono rimasti estranei alla vicenda processuale a loro carico.

(C) Nel merito la domanda attorea è infondata.

(C.1) In particolare, la vicenda in esame può agevolmente essere risolta in senso favorevole ai convenuti in base al principio della "ragione più liquida" per la evidente mancanza di colpa grave in capo agli stessi. Tale principio, desumibile dagli artt. 24 e 111 della Costituzione, è volto ad assicurare effettività e celerità alla tutela giurisdizionale, valorizzando le esigenze di economia processuale.

Con specifico riguardo alla giustizia contabile, plesso giudiziario nel quale detto principio è di pacifica applicabilità (fra le tante, più di recente, cfr. Corte dei conti: Sez. I App, sent. 91/2024; Sez. II App., sent. n. 157/2024 e n. 370/2023, Sez. III App, sent. n. 122/2024, Sez App. Sicilia, sent. 52/2024), esso consente di modificare l'ordine con cui, secondo il disposto dell'art. 101, comma 2, c.g.c. (che replica, peraltro, il contenuto dell'art. 276 c.p.c.), le questioni andrebbero decise, permettendo di esaminare

profili della controversia in grado di condurre all'immediata definizione del giudizio.

(C.2) Passando ad esaminare la questione sopposta al vaglio del Collegio, va innanzitutto ricordato come nel *leading case* affrontato da questa Sezione giurisdizionale con sentenza n. 32 del 27 luglio 2019, confermata in appello da Seconda Sezione giurisdizionale centrale di Appello, sent. n. 150/2021, sia stata offerta una lettura costituzionalmente orientata del sopra richiamato art. 41 del d.P.R. n. 49/1973, in forza della quale è stato affermato che tale disposizione, nella formulazione vigente *ratione temporis*, consentendo agli enti locali trentini di avvalersi del qualificato patrocinio dell'Avvocatura erariale senza oneri per il bilancio pubblico, "*interpretata alla luce dei principi generali dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, non può implicare "la creazione di un'area di arbitrio decisionale" sicché la scelta di non ricorrere a tale facoltà esige, pur sempre, che "tale potere venga motivato ed esercitato nel rispetto dei fini per i quali è stato conferito dalla citata normativa"* (questa Sezione, sent. n. 4/2022)" (v., da ultimo, Sezione giur. Trentino Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, sentenze n. 13 e n. 23 del 2023). Peraltro, nella recente sentenza n. 17 del 28 maggio 2024 questa stessa Sezione giurisdizionale ha altresì precisato che "*una interpretazione letterale e storico sistematica dell'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973 impone di ritenere che, in virtù di tale norma,*

nei confronti della Regione, delle due Province Autonome e dei comuni del Trentino-Alto Adige l'Avvocatura Distrettuale dello Stato esercita non già tutte le funzioni che le sono intestate dall'ordinamento, ma solo quelle di "patrocinio legale" stricto sensu intese, con la conseguenza di escludere dal campo di applicazione di tale norma tutte le consulenze in materia legale e giuridica "non correlate alla difesa dell'amministrazione in una controversia", che continuano invece a restare assoggettate ai diversi presupposti e limiti prescritti dalla disciplina sul conferimento di consulenze a soggetti esterni all'amministrazione.

Ciò premesso, nel corso della propria interpretazione applicativa in materia di art. 41 del d.P.R. n. 49/1973, questa Sezione, consapevole dei diversi valori costituzionali in gioco (non solo il principio di economicità dell'azione amministrativa, ma altresì il diritto di difesa) ha inteso prediligere - in luogo di un approccio meramente formalistico - un esame sostanziale delle diverse questioni via via sottopostele, onde accertare se la scelta (se del caso anche implicita) di non avvalersi del patrocinio gratuito dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato potesse trovare una sua razionale giustificazione alla luce delle particolarità del caso concreto (v., ad esempio, la sentenza n. 88 del 2021, confermata da Sez. III Centrale App., sent. n. 122/2024, in cui si rileva che "nel presente caso proprio dal testo della censurata deliberazione comunale emergevano quei "giustificati motivi" che facevano apparire ex ante come non necessario od opportuno, dal punto di

vista dell'Amministrazione comunale e del suo più che legittimo interesse ad una rapida ed efficiente difesa in giudizio, ricorrere all'eventuale gratuito patrocinio da parte dell'Avvocatura distrettuale dello Stato ai sensi dell'art. 41 del d.P.R. 1 febbraio 1973, n. 49.").

Sul piano soggettivo dell'accertamento delle singole responsabilità, poi, può dirsi ormai consolidato l'indirizzo di questa Sezione incline a valorizzare, soprattutto nei comuni di modeste dimensioni e privi di figure dirigenziali, il ruolo di garanzia tradizionalmente ascrivito al Segretario comunale anche alla luce di disposizioni quali l'art. 37 del DPR n. 1 del 1 febbraio 2005, n. 3/L, e l'art. 137, comma 2, della legge regionale n. 2/2018 (v. Sezione giur. Trentino Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, sentenza n. 26 del 2022).

In particolare, nell'esaminare diffusamente la problematica del procedimento di formazione della volontà dell'organo collegiale e delle sue implicazioni nella valutazione dell'elemento soggettivo dei membri della Giunta comunale in vicende similari a quella odierna (per cui si rinvia a Sezione giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sentt. n. 100 e n. 26 del 2022), questa Sezione ha mosso le sue considerazioni dal preliminare assunto che, "[c]on riferimento ai componenti della Giunta comunale (peraltro di un Ente di ridottissime dimensioni), può ritenersi, secondo un giudizio prognostico ex ante, che da questi era semmai esigibile la conoscenza della norma contestata, che è di tipo facoltizzante, ma

non risultava altrettanto esigibile la conoscenza delle problematiche connesse alla sua applicazione e incidenti sul corretto esercizio di tale facoltà e della eventuale scelta di non ricorrervi; mentre erano certamente ed istituzionalmente nella posizione di essere supportati ed assistiti dal Segretario comunale, sulla cui professionalità avevano riposto il loro legittimo affidamento" (cfr. Sezione giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sent. n. 100 del 2022).

In tal modo la Sezione, nell'individuare l'agente modello di riferimento con cui confrontare nella specifica fattispecie la condotta dei componenti della Giunta comunale, pur ribadendo come l'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973 (*"La regione, le province, i comuni e gli altri enti locali possono avvalersi del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato"*) avesse un contenuto sufficientemente perspicuo, tale da dover essere conosciuto dagli Amministratori che avevano deliberato l'incarico (sulla chiarezza della norma in parola v. altresì Sezione giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sent. n. 4 del 2022; sul particolare dovere di rispettare la Legge che incombe sui pubblici amministratori v. art. 54 Cost.), ha tuttavia considerato che la problematica sottesa alla particolare fattispecie di illecito contabile che ci occupa **"non afferisce alla violazione sic et simpliciter dell'art. 41 d.P.R. n. 49/1973 nella versione testuale pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 06/05/2004, ma attiene alla contestata violazione della norma in esame**

nell'interpretazione costituzionalmente orientata (ex art. 97 Cost.) accolta da questa Sezione giurisdizionale – sub specie di diritto vivente [enfasi aggiunta] – *con le più volte citate sentenze n. 100/2022, n. 26/2022, n. 4/2022, n. 90/2021, n. 88/2021, n. 62/2019 e n. 32/2019, quest'ultima confermata dalla Sentenza n. 150/2021 della Seconda Sezione centrale d'appello" (v. Sezione giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sentt. n. 4 e n. 5 del 2023).*

In altre parole, "questa stessa Sezione ha ritenuto che quella capacità di lettura costituzionalmente orientata dell'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973 dovesse appartenere non solo alla figura (id est all'agente modello) del segretario comunale, trattandosi di un "obbligo di assistenza giuridica [...] 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" (cfr. Sezione giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sent. n. 100 del 2022), ma altresì alla figura (id est all'agente modello) dell'amministratore comunale, laddove quest'ultimo fosse dotato "di personale, adeguato e specifico bagaglio giuridico culturale", tale da consentirgli una siffatta capacità, ovvero nel caso in cui quest'ultimo si fosse assunto "un particolare ruolo di garant[e] della deliberazione proposta, in quanto tale implicante un'autonoma attività istruttoria" (cfr. Sezione giur. Trentino-Alto

Adige/Südtirol, sent. n. 100 del 2022; sul profilo subiettivo della colpa v., ex multis, Cass. pen., Sez. IV, sent. n. 49707 del 28/11/2014, rv. 263283, secondo cui "[i]n tema di colpa, la valutazione in ordine alla prevedibilità dell'evento va compiuta avendo riguardo anche alla concreta capacità dell'agente di uniformarsi alla regola cautelare in ragione delle sue specifiche qualità personali, in relazione alle quali va individuata la specifica classe di agente modello di riferimento")." (v. Sezione giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sentt. n. 4 e n. 5 del 2023).

Di conseguenza, questa Sezione ha in più occasioni prosciolto dall'addebito di cui si discute (violazione dell'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973) - per mancanza di colpa grave - gli amministratori comunali di cui non fosse stato provato il possesso di un adeguato e specifico bagaglio giuridico culturale, *"considerato che non può essere loro attribuita una grave negligenza per non aver autonomamente rilevato il contestato profilo di illegittimità del deliberato connesso alla violazione dei limiti dell'attività discrezionale, in un contesto di legittimo affidamento riposto sull'operato professionale del Segretario comunale (cfr., in termini, Sezione giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sent. n. 100 del 2022 e n. 26 del 2022)."* (Sezione giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sentt. n. 4, n. 5, n. 13 e n. 23 del 2023).

Tale approccio, teso a contestualizzare il momento storico in cui le scelte amministrative di cui si discute sono state compiute (ossia in un momento antecedente al consolidarsi della sopra

esaminata lettura costituzionalmente orientata dell'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973), ha trovato di recente una sua indiretta e autorevole conferma nella sentenza n. 172 dell'11/06/2024 della Terza Sezione giurisdizionale centrale d'appello, in cui si è osservato che *"sin dal 2004, l'art. 41 del d.P.R. n. 49 del 1973 è stato interpretato, da tutte le 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 fosse assistita da una specifica motivazione "rinforzata"; tanto, pure in considerazione della attinenza della scelta al fondamentale diritto di difesa. Orbene, pure se non v'è dubbio che l'opzione innanzi detta necessiti, invece, come tutte le decisioni discrezionali della pubblica amministrazione, di esaustiva e pregnante motivazione, è altrettanto indubbio che - come, peraltro, evidenziato anche dalla Sezione territoriale - fino al 2018 detta prassi non è mai stata censurata e neppure è stata mai posta in discussione dagli organi di controllo interni ed esterni dell'amministrazione, generando, in tal modo, un ragionevole affidamento sulla correttezza della interpretazione della norma fino ad allora generalmente seguita; interpretazione che, nell'ottica del contemperamento dei principi - entrambi costituzionalmente fondati - di buon andamento della pubblica amministrazione e diritto di difesa della stessa, non rendeva irragionevole ritenere non indispensabile una "motivazione rinforzata" del provvedimento con il quale si affidava l'incarico ad*

un legale esterno, piuttosto che all'Avvocatura dello Stato."

(C.3) Orbene, alla luce delle coordinate ermeneutiche testé considerate (v. *supra sub C.2*) appare a questo punto doveroso il pieno proscioglimento degli odierni convenuti, amministratori del piccolo comune di OMISSIS (poco più di 1.300 abitanti), essendo evidente che in capo agli stessi non possa essere ravvisato l'elemento soggettivo della colpa grave in relazione alle scelte adottate con le contestate delibere n. 37 del 18/04/2018, n. 100 del 19/09/2018 e n. 125 del 07/11/2018, tutte ampiamente antecedenti il primo arresto giurisprudenziale reso da questa Sezione giurisdizionale sulla questione dell'art. 41 del d.P.R. n. 49 del 1973 (con la citata sentenza n. 32 del 27 luglio 2019).

Invero, a quelle date la norma in discussione veniva pacificamente *"interpretat[a], da tutte le 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 fosse assistita da una specifica motivazione 'rinforzata'[, di talché si era andato] generando, in tal modo, un ragionevole affidamento sulla correttezza della interpretazione della norma fino ad allora generalmente seguita"* (cfr. sentenza n. 172 dell'11/06/2024 della Terza Sezione giurisdizionale centrale d'appello).

Pertanto, le decisioni assunte dai quattro amministratori oggi convenuti in giudizio erano state adottate facendo pieno e ragionevole affidamento nell'operato del Segretario comunale F.,

che non solo aveva istruito tutte e tre le delibere in parola in ottemperanza a precise disposizioni di legge e statutarie (v. art. 37 del DPR n. 1 febbraio 2005, n. 3/L, e art. 137, comma 2, della legge regionale n. 2/2018, secondo cui “[i]l segretario comunale [...] è responsabile dell’istruttoria delle deliberazioni”; v., altresì, art. 32 dello Statuto del Comune di OMISSIS, prodotto in atti dalle parti costituite, secondo cui il segretario comunale “in assenza di disposizioni è responsabile dell’istruttoria di tutti gli atti rimessi alla competenza del Comune, fatta salva la possibilità di attribuire ad altri soggetti le responsabilità di alcune tipologie di procedimento”), rendendo il prescritto parere di regolarità tecnico-amministrativa, ma che aveva altresì presenziato alle sedute di Giunta in cui venivano adottate le delibere in contestazione “senza far presente ai componenti della Giunta comunale che in base all’art. 41 del citato d.P.R. n. 49/1973 – norma le cui implicazioni egli era tenuto a conoscere ed evidenziare alla Giunta – il patrocinio legale poteva anche essere assegnato gratuitamente all’Avvocatura distrettuale dello Stato di Trento” (Sezione giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sent. n. 100 del 2022).

A tale proposito, l’affermazione del Requirente secondo cui il Segretario comunale F. non avrebbe reso il prescritto parere di regolarità tecnico-amministrativa sulla deliberazione n. 100 del 19/09/2018 non può essere condivisa dal Collegio, atteso che dal corpo del provvedimento amministrativo, sottoscritto dallo stesso Segretario comunale e fidefacente sino a querela di falso (v. Cons.

Stato, Sez. V, 08/09/1992, n. 755, secondo cui la delibera della giunta municipale di un comune costituisce un atto pubblico e, pertanto, fa fede fino a querela di falso), si evince chiaramente che anche in quella occasione erano stati “[a]cquisiti, ai sensi dell’art. 81 del predetto Tullrroc, **il parere di regolarità tecnico amministrativa** e il parere di regolarità contabile comprensivo quest’ultimo dell’attestazione di copertura finanziaria, **resi entrambi in assenza del responsabile finanziario dal Segretario comunale**” [enfasi aggiunta].

Di conseguenza, in mancanza di particolari competenze giuridiche in capo agli amministratori convenuti, non allegate né provate dal Requirente, occorre ribadire l’inesigibilità in capo agli stessi di un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 41 del d.P.R. n. 49/1973 nel senso propugnato dal Giudice contabile con un orientamento formatosi solo a seguito della sentenza di questa Sezione n. 32 del 27 luglio 2019 e progressivamente consolidatosi in epoca successiva all’adozione delle delibere contestate (cfr. Sezione giur. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sentt. n. 4, n. 5, n. 13 e n. 23 del 2023).

A tale riguardo il Requirente ha particolarmente insistito sul rischio di deresponsabilizzazione degli amministratori pubblici ascrivibile ad una interpretazione giurisprudenziale che faccia gravare sul solo segretario comunale la responsabilità di scelte che, invece, fanno capo all’intera Giunta comunale, ai cui componenti, in qualità di “cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche”, incombe

parimenti l'obbligo di osservare *"la Costituzione e le leggi [...] con disciplina e onore"* (art. 54 Cost.).

Il Collegio rileva che la disciplina dell'istituto della responsabilità amministrativo patrimoniale esige una applicazione conforme ai principi fondamentali sui quali essa si basa poiché tali principi indicano al contempo i presupposti ed i limiti entro cui un soggetto può essere chiamato a rispondere del danno conseguente alla propria condotta; nell'ambito del regime generale della responsabilità erariale (nel quale rientra la presente fattispecie, nella quale la Giunta comunale ha operato nell'esercizio delle proprie competenze), la natura collegiale dell'atto dal quale si fa discendere il preteso danno non costituisce un elemento sufficiente a comportare una deroga, a sfavore dei componenti la Giunta, al criterio generale per il quale la colpa grave presuppone un giudizio di grave rimproverabilità all'autore dell'illecito – nella specie, al coautore dell'illecito – rispetto alla condotta che l'ordinamento si attendeva da lui. Tale giudizio non può che effettuarsi assumendo a parametro normativo di riferimento la disciplina dell'attività dell'agente come positivamente dettata dall'ordinamento. Nel caso, appunto, di attività della Giunta comunale, la disciplina dell'agire dei componenti l'organo collegiale (che comprende l'obbligo di informarsi e documentarsi in merito al deliberato) è integrata dalla previsione delle specifiche competenze di una serie di soggetti che, come detto, contribuiscono istituzionalmente alla formazione della volontà

della Giunta, con funzioni ausiliarie istruttorie e di controllo della legittimità del deliberato dell'organo collegiale.

Va infatti considerato che, diversamente da quanto previsto per l'accesso a molti uffici pubblici (quali quelli dirigenziali e di segretario comunale), per l'accesso alla carica pubblica elettiva di amministratore comunale non sono prescritti dalla legge particolari titoli di studio o particolari competenze (v. art. 51, primo comma, Cost.: *"Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge"*).

Una tale scelta di fondo del Legislatore si spiega, peraltro, con la consapevolezza che garantire il più ampio *"diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa"* (cfr. quarto considerando della Carta europea dell'autonomia locale firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata e resa esecutiva nel nostro ordinamento con L. 30/12/1989, n. 439).

Del resto, proprio al fine di garantire e rendere effettivo un tale diritto a tutti i cittadini indipendentemente dal censo e dalle competenze possedute, il nostro ordinamento prevede espressamente non solo che *"[c]hi è chiamato a funzioni pubbliche elettive [abbia il] diritto di disporre del tempo necessario"* (art. 51, terzo comma, Cost.), ma altresì che gli amministratori locali dispongano *"dei servizi e delle risorse necessari"* al corretto espletamento del mandato (art. 77, primo comma, d.lgs.

18/08/2000, n. 267). Nell'ambito di tali risorse riferimento primario va fatto alle specifiche competenze del Segretario comunale (art. 137 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 3 maggio 2018, n. 2, Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e dei responsabili degli uffici competenti per materia, in quanto soggetti preposti a rappresentare ai componenti dell'organo collegiale, il primo, la conformità della situazione alle norme di diritto e, i secondi, in base alle risultanze dell'istruttoria loro affidata, gli elementi di fatto rilevanti per la decisione.

Orbene, in tale contesto normativo, dunque, non può censurarsi che il modello di agente di amministratore comunale coscenzioso ed avveduto immaginato dall'ordinamento e utilizzato del Giudice quale parametro della colpa (*homo eiusdem generis et condicionis*) non faccia riferimento a competenze (*in primis* in campo giuridico) allo stesso non richieste, dovendo al contrario valutarsi nei suoi confronti l'adempimento di quanto da lui atteso, ossia l'obbligo di utilizzare al meglio le risorse (tempo, uffici, pareri) messe a sua disposizione per svolgere al meglio il proprio mandato ed assumere decisioni e scelte quanto più informate e consapevoli (anche sul piano delle relative implicazioni giuridiche). Ne consegue che la proposta, o il parere del funzionario del servizio competente o del Segretario comunale, non costituiscono certo di per sé esimenti alla grave colpa dei componenti la Giunta che abbiano espresso voto positivo per un deliberato il cui

contrasto con la norma risulti con evidenza agli atti, poiché è onere dei componenti la Giunta assumere quel bagaglio di informazioni necessario ad avere conoscenza della norma e del suo contenuto; laddove invece non si riscontri evidenza di tale illiceità (o non siano provate condizioni personali dei componenti dell'organo collegiale in virtù delle quali si deve presumere che essa dovesse loro risultare), non può loro addebitarsi una colpa grave nell'essersi affidati al positivo vaglio degli organi istruttori e di controllo istituzionalmente preposti all'ausilio della Giunta nel processo di formazione del deliberato, e sempre che, ovviamente, dall'esame delle circostanze del singolo caso concreto non emergano indici o elementi idonei a mettere in dubbio la ragionevolezza di un tale affidamento (come, ad esempio, l'emergere di specifiche circostanze che inducano a ritenere non attendibile il parere o l'operato del Segretario comunale).

Di qui, allora, la particolare pregnanza del ruolo assunto dal Segretario comunale nel caso di specie e del conseguente affidamento che l'amministratore dell'ente locale, privo di specifiche competenze nella materia oggetto di decisione, è legittimato a riporre nel suo operato e nei pareri dallo stessi resi.

In conclusione, dunque, per il concorso di quanto sinora osservato gli odierni convenuti devono essere prosciolti da ogni addebito per mancanza di colpa grave.

(C.4) In riferimento all'incarico conferito con la delibera n. 37 del 18/04/2018 l'odierna contestazione si appalesa infondata anche

per un'altra ragione, e cioè in quanto l'incarico di assistenza legale oggetto della stessa non era costituito dal patrocinio legale in relazione ad una causa avviata o da avviare in una specifica controversia, ma da una consulenza legale da rendere in favore dell'ufficio tecnico in una annosa e complessa vicenda urbanistica (sul punto si veda quanto diffusamente argomentato nelle deduzioni di F.T., prodotte in atti dalla Procura).

Invero, come già sopra osservato, sono escluse dal campo di applicazione dell'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973 tutte le consulenze in materia legale e giuridica *"non correlate alla difesa dell'amministrazione in una controversia"* (cfr. questa Sezione, sent. n. 17/2024, alle cui più ampie motivazioni il Collegio rinvia), che continuano invece a restare assoggettate ai diversi presupposti e limiti – il cui superamento non è stato contestato nel caso di specie dal Requirente – prescritti dalla disciplina sul conferimento di consulenze a soggetti esterni all'amministrazione.

(D) Ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c., ai convenuti O.V. e A.F., regolarmente costituitisi in giudizio e prosciolti, spetta la rifusione delle spese affrontate per la difesa che, in applicazione dei parametri offerti dal DM 55/2014, vengono liquidate a carico del Comune di OMISSIS nella misura di € 900,00- ciascuno, oltre alle spese generali, IVA e CPA come per legge, per ciascuno dei convenuti.

Viceversa, quanto ai convenuti rimasti contumaci il mancato esercizio di attività difensive non dà luogo a pronuncia sulle spese

	(cfr. Sezione giur. Sicilia, sent. n. 3 del 2017; Sezione giur. Campania, sent. n. 125 del 2017 e n. 895 del 2014).	
	(E) In mancanza di soccombenza nulla è dovuto dalla parte in ordine alle spese del giudizio, che restano a carico dell’Erario.	
	P.Q.M.	
	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:	
	1. dichiara la contumacia dei convenuti T.B. e W.E.;	
	2. proscioglie tutti i convenuti;	
	3. liquida, a carico del Comune di OMISSIS e in favore dei convenuti O.V. e A.F., l’ammontare degli onorari e dei diritti di difesa nella misura di € 900,00- ciascuno, oltre alle spese generali, IVA e CPA come per legge.	
	Nulla per le spese.	
	Così deciso, in Trento, nella camera di consiglio del 19 giugno 2024.	
	Il Cons. estensore	Il Presidente
	(Robert Schülmers von Pernwerth)	(Chiara Bersani)
	f.to digitalmente	f.to digitalmente
	Pubblicata mediante deposito in Segreteria il 24 giugno 2024	
	Il Funzionario Preposto	
	25	

(dott. Bruno Mazzon)

f.to digitalmente

DECRETO

Ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, si dispone 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 ivi nominati.

IL PRESIDENTE

(Chiara Bersani)

f.to digitalmente

Depositato in Segreteria il 24 giugno 2024

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 ivi nominati.

Trento, 24 giugno 2024

Il Funzionario Preposto

(dott. Bruno Mazzon)

f.to digitalmente