SENTENZA
N. 6/2024

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. 4792 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura Regionale a carico di:

- **L.D.**, nato a OMISSIS il OMISSIS e residente a OMISSIS in via OMISSIS (c.f. OMISSIS),

- **F.F.**, nato a OMISSIS il OMISSIS ed ivi residente in via OMISSIS (c.f. OMISSIS),

- **M.D.**, nato a OMISSIS l'OMISSIS e residente a OMISSIS in via OMISSIS (c.f. OMISSIS),

- **R.G.**, nata a OMISSIS il OMISSIS e residente a OMISSIS in via OMISSIS (c.f. OMISSIS),

tutti rappresentati e difesi dall'avv. Roberto Bertuol del Foro di Trento ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultimo in Trento, via Calepina, n. 75;

- **S.F.**, nata a OMISSIS il OMISSIS e residente a OMISSIS in via

OMISSIS (c.f. OMISSIS),

rappresentata e difesa dagli avv.ti Alessandro Urciuoli e Gianpiero Luongo del Foro di Trento ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Trento, via Serafini 9;

esaminati tutti gli atti e documenti di causa;

uditi nell'udienza del 13 marzo 2024, con l'assistenza del Segretario dott. Davide Orlandi, il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. Pepe Adamo Nicola e gli avv.ti Roberto Bertuol e Alessandro Urciuoli per i convenuti.

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 25 ottobre 2023 la Procura presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio i sig.ri D.L., F.F., D.M., G.R. e F.S., nella loro qualità di membri del consiglio di amministrazione della Società OMISSIS (in seguito: OMISSIS) chiedendone la condanna al pagamento, in favore del predetto ente, della somma complessiva di € 40.488,40 in ragione dell'«*illecito conferimento di un incarico di progettazione ad un consigliere comunale, OMISSIS, in evidente e stridente contrasto con l'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010*» (v. pag. 19 dell'atto di citazione).

A fondamento della propria azione la Procura contabile, azionatasi sulla base di una segnalazione pervenutale da parte del Gruppo consiliare OMISSIS, ha esposto di avere accertato come in data 2 settembre 2016 gli odierni convenuti, in qualità di membri del c.d.a. della OMISSIS, società *in house* del Comune di OMISSIS, abbiano

deliberato di affidare all'arch. OMISSIS, consigliere comunale in carica presso il Comune di OMISSIS, l'incarico relativo alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di una struttura *wellness* presso il locale campeggio (verbale della seduta n. 4 del 02/09/2016, doc. 3 all. 3).

Successivamente, terminati i lavori, la OMISSIS provvedeva a pagare all'arch. OMISSIS il relativo compenso sulla base delle fatture da questi emesse, versando allo stesso l'importo di € 34.272,24 con bonifico bancario n. 7739 del 09/07/2021 e trattenendo la ritenuta fiscale d'acconto di € 6.382,16, gestita dalla stessa società quale sostituto d'imposta. Di conseguenza, l'importo complessivo posto a carico della società per remunerare le prestazioni effettivamente rese dall'arch. OMISSIS ammontava a complessivi € 40.654,40.

Nell'atto di citazione si afferma, dunque, che «[n]*ella fattispecie, il danno patrimoniale è derivato dall'illegittimo affidamento dell'incarico di progettazione e direzione di lavori all'arch. OMISSIS, in violazione dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010 recante "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Quest'ultima disposizione - annoverabile tra i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, comma 3, della Carta costituzionale, essendo chiaramente finalizzata al contenimento della spesa pubblica - dispone che l'incarico conferito dal comune presso il quale il professionista è*

titolare di carica elettiva può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute» (v. pag. 6 dell'atto di citazione).

Peraltro, nello stesso atto introduttivo si precisa che «*la Provincia Autonoma di Trento*», in attuazione dell'art. 79, comma 3, dello Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alle Province il coordinamento della finanza pubblica provinciale nei confronti degli enti locali, «*ha emanato la legge 27 dicembre 2010, n. 27 la quale, all'art. 8, comma 7, tiene conto di quanto disposto dal citato art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010 confermando che "…per i titolari di cariche elettive di comuni lo svolgimento in connessione con il mandato di qualsiasi incarico conferito da comuni, comprensori, comunità …….o altri enti locali, comunque denominati, può dare luogo esclusivamente al rimborso delle spese….*"» (v. pag. 6 dell'atto di citazione).

Di qui l'odierna contestazione formulata nei confronti degli odierni convenuti, a titolo di colpa grave, atteso che all'arch. OMISSIS, consigliere in carica presso il Comune di OMISSIS, sarebbe stato corrisposto il compenso dovuto per le prestazioni rese, laddove invece la norma «*di cui al decreto-legge n. 78/2010, di chiaro ed inequivoco tenore*», avrebbe al più legittimato il «*solo rimborso delle spese sostenute nell'espletamento dell'attività*» (v. pag. 9 dell'atto di citazione).

A tale riguardo, «[p]*er meglio comprendere il contesto nel quale la vicenda narrata si è svolta e che rende, senza dubbio, ancor più grave la condotta dei convenuti*» (v. pag. 7 dell'atto di citazione), il

Requirente ha ricordato come il consigliere comunale OMISSIS, incaricato dalla OMISSIS della redazione dei progetti, in violazione dell'art. 65, comma 1, del Codice degli Enti Locali («*I componenti gli organi collegiali del comune devono astenersi dal prendere parte alle deliberazioni riguardanti enti privati, associazioni, comitati, società e imprese con le quali abbiano rapporto di* […] *prestazione d'opera* […]»), approvato con legge regionale 3 maggio 2018, n. 2, avesse partecipato alla votazione di varie deliberazioni del Consiglio comunale di OMISSIS aventi ad oggetto proprio l'attività della OMISSIS.

Inoltre, «*e ad abundantiam*», nell'atto di citazione si ricorda altresì che il OMISSIS, durante lo svolgimento dell'incarico, «*si trovava in conflitto di interessi e, quindi, sussisteva una causa di incompatibilità con la carica di consigliere comunale rivestita, ai sensi dell'art. 79, comma 1, lett. c) del Codice degli Enti locali il quale dispone che "…..Non può ricoprire la carica di …consigliere….il consulente legale, amministrativo e tecnico che presta opera in modo continuativo in favore delle imprese di cui alle lettere a) e b) del presente comma…" (e, quindi, delle società partecipate dai comuni)*» (v. pag. 8 dell'atto di citazione).

Tutto ciò premesso, la Procura contabile ha contestato agli odierni convenuti «*un danno patrimoniale diretto ammontante ad euro 40.488,40, conseguito al pagamento del compenso professionale all'arch. OMISSIS in violazione del divieto imposto dal combinato disposto dell'art. 5, del citato decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 e*

dell'art. 79, comma 1, lett. c) del Codice degli Enti locali» (v. pag. 9 dell'atto di citazione), avendo pertanto provveduto a detrarre dall'importo complessivo liquidato dall'ente, in forza del più volte citato decreto, la somma di € 166,00 a titolo di rimborso spese risultante dalla fattura n. 9 del 09/06/2021.

In ordine alle difese sviluppate dai convenuti D.L., F.F., D.M. e G.R. in sede di controdeduzioni, il Requirente ha quindi negato che gli stessi potessero avere agito in buona fede, confortati dai pareri richiesti in materia dal segretario comunale del Comune di OMISSIS, atteso che, da un lato, detti pareri – pervenuti peraltro in epoca successiva alla deliberazione dell'incarico – «*lasciavano irrisolta e impregiudicata l'interpretazione del combinato disposto dell'art. 8, comma 7, L.P. n. 27/2010 e dell'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010*», e che, dall'altro lato, l'art. 79, 3 comma, dello Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige, faceva comunque salva la legislazione statale emanata a tutela della finanza pubblica.

Tanto è vero che, successivamente, in attuazione della citata disposizione statutaria, la Provincia Autonoma di Trento emanava la legge 27 dicembre 2010, n. 27, «*la quale, all'art. 8, comma 7, tiene conto di quanto disposto dal citato art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010 confermando che "…per i titolari di cariche elettive di comuni lo svolgimento in connessione con il mandato di qualsiasi incarico conferito da comuni, comprensori, comunità ….o altri enti locali, comunque denominati, può dare luogo esclusivamente al rimborso delle spese…*"» (v. pag. 11 dell'atto di citazione).

La circostanza, poi, «*che il professionista incaricato avesse percepito un compenso per l'attività svolta, in violazione di un chiaro divieto di legge posto da una norma imperativa,* [sarebbe] *di per sé dirimente per la condanna dei convenuti che, nel corso del lungo e complesso iter amministrativo, sarebbero stati più volte chiamati a deliberare e dare attuazione all'incarico in contestazione, pur avendo presente che per il suo svolgimento era previsto un compenso in favore del consigliere comunale*» (v. pag. 11-12 dell'atto di citazione).

Erronea, invece, sarebbe l'evocazione da parte dei convenuti dell'art. 79, comma 1, lett. c) del Codice degli Enti locali, «*norma che regola una diversa fattispecie, ossia l'ipotesi del conflitto di interesse - e, quindi, l'incompatibilità con la carica di consigliere comunale rivestita - del consulente legale, amministrativo e tecnico, che presta la propria attività "….in modo continuativo in favore delle imprese di cui alle lettere a) e b) del presente comma…*"». Invero, si precisa in citazione, «[l]*'ipotesi accusatoria formulata dalla Procura, invece, ricollega il danno erariale di complessivi euro 40.488,40 all'avvenuta illegittima elargizione, in favore del progettista/consigliere comunale, del compenso professionale richiesto da quest'ultimo a fronte dell'incarico tecnico svolto - per il quale il medesimo avrebbe dovuto limitarsi a richiedere il solo rimborso delle spese, come chiaramente disposto dal più volte richiamato decreto 78/2010*» (v. pag. 12 dell'atto di citazione).

Quanto poi all'affermazione difensiva secondo cui agli odierni

convenuti non potrebbe essere attribuito, sotto il profilo causale, alcun danno, posto che al pagamento delle fatture dell'arch. OMISSIS avrebbe provveduto nel 2021 il nuovo c.d.a. della OMISSIS, che nel frattempo si era insediato, nell'atto di citazione si osserva che «*per l'imputabilità del danno erariale* [è] *sufficiente la semplice adozione della delibera di affidamento dell'incarico e ciò nella considerazione che il danno erariale, conseguente alla violazione della norma de qua, trova il suo momento genetico nell'adozione dell'atto deliberativo con il quale i convenuti hanno conferito l'incarico stesso. Ciò per la decisiva ragione che è già in questo momento che il pregiudizio patrimoniale dell'Ente si attualizza e diventa concreto, essendo il conseguente, materiale esborso del compenso pattuito "un atto dovuto", meramente esecutivo di una obbligazione giuridicamente perfetta sorta in epoca precedente*» (v. pag. 15 dell'atto di citazione).

Di qui, dunque, la richiesta di condanna degli odierni convenuti al pagamento di complessivi € 40.488,40, da corrispondere al OMISSIS e da suddividere tra loro, in via parziaria, secondo una quota individuale ammontante ad € 8.097,68, importo da maggiorarsi con il calcolo della rivalutazione monetaria, degli interessi e delle spese di giustizia.

Con comparsa di risposta depositata in data 20 febbraio 2024 si sono costituiti in giudizio i sig.ri D.L., F.F., D.M. e G.R., concludendo per il rigetto della domanda.

In particolare, quanto all'asserita violazione dell'art. 8, co. 7, della

L.P. n. 27 /2010, la Difesa ha osservato che, contrariamente a quanto dedotto in citazione, «*il testo letterale della norma provinciale, applicabile al caso di specie all'epoca di fatti, era il seguente: "... per i titolari di cariche elettive di comuni con popolazione superiore a tremila abitanti, lo svolgimento in connessione con il mandato di qualsiasi incarico conferito da comuni, comprensori, comunità ... o di altri enti locali, comunque denominati, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese"*».

Di conseguenza, se è vero che la norma statale di cui all'art. 5, co. 5, DL n. 78/2010 troverebbe *pendant* nell'art. 8 LP n. 27/2010, sarebbe parimenti vero che «*tale ultima norma nella Provincia Autonoma di Trento prevede come eccezione l'inapplicabilità del divieto a Comuni particolarmente poco popolati ed in essi anche i titolari di cariche elettive possono senza dubbio percepire, oltre al rimborso delle spese, anche il compenso dovuto per le loro prestazioni*».

A tale riguardo la Difesa ha prodotto un certificato anagrafico dal quale si evince che in Comune di OMISSIS alla data dei fatti aveva poco più di 1.100 abitanti e perciò rientrava nel novero dei Comuni con popolazione inferiore a 3000 abitanti cui il divieto in parola non si applicava. Per tale ragione sarebbe indubitabile che i convenuti nel caso di specie avrebbero agito nel pieno rispetto della legge con conseguente infondatezza della domanda.

In via subordinata, la Difesa ha comunque osservato che la condotta

complessivamente tenuta dall'architetto e consigliere comunale OMISSIS, iniziata con l'accettazione incondizionata dell'incarico *de quo* e culminata nella percezione dell'importo, oggi individuato come danno dalla Procura regionale, costituirebbe senza dubbio causa unica del danno ovvero un autonomo ed indipendente segmento causale del fatto pretesamente dannoso, che però la Procura attrice non avrebbe ritenuto di valorizzare, non coinvolgendo il OMISSIS in questo giudizio.

Inoltre, la buona fede dei convenuti sarebbe comprovata dai vari pareri richiesti dall'amministrazione comunale di OMISSIS che avrebbero assicurato la piena legittimità dell'incarico.

In ogni caso gli odierni convenuti avevano fatto parte del c.d.a. della OMISSIS soltanto fino alla data prevista per l'approvazione del bilancio al 31/12/2020, laddove «*l'erogazione del compenso al medesimo arch. OMISSIS non fu da essi deliberata, ma lo fu dal c.d.a. che era stato insediato nel gennaio 2021 (Presidente OMISSIS, Vice Pres. OMISSIS; Consiglieri OMISSIS, OMISSIS e F.S.)*».

A tale riguardo si osserva che dal verbale del c.d.a. n. 5/2021 d.d. 04/06/2021 si evince come tale organo avesse approvato all'unanimità il pagamento delle fatture n. 9/2001 e 10/2001 dell'arch. OMISSIS, dopo che il Presidente del c.d.a. aveva comunicato un aggiornamento in merito alla questione riguardante il OMISSIS, dando in tal modo ad intendere come la problematica in esame fosse pienamente conosciuta.

Pertanto, la delibera originariamente assunta nella seduta del 02/09/2016 del c.d.a. di OMISSIS ed alla quale presero parte invece i convenuti «*non era, né può essere considerata causa sufficiente ed idonea alla produzione del danno erariale per cui si procede, poiché il pagamento delle parcelle dell'arch. OMISSIS non fu un mero adempimento ammnistrativo, ma l'esito di una consapevole decisione degli amministratori successivi*».

Infine, in via di ulteriore subordine, la Difesa ha invocato la *compensatio lucri cum damno*, atteso che il Comune di OMISSIS avrebbe certamente tratto innegabile vantaggio dall'attività professionale effettivamente svolta dall'arch. OMISSIS.

Con comparsa di risposta depositata in data 21 febbraio 2024 si è costituita in giudizio la sig.ra F.S., che, sviluppando argomentazioni in parte coincidenti con quelle degli altri convenuti, ha concluso per il rigetto della domanda.

In particolare, la Difesa della convenuta ha rilevato il diverso tenore letterale dell'art. 8, comma 7, della LP n. 10/2010, rispetto a quello posto a base della contestazione del Requirente ed ha quindi concluso per l'infondatezza della domanda.

Inoltre, la convenuta ha sollecitato il riconoscimento dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione e ha contestato il *quantum* del presunto danno, atteso che nelle fatture sarebbe stata operata la ritenuta IRPEF ed applicata l'IVA, voci queste ultime entrambe incamerate dall'Erario.

Con nota d'udienza depositata il 28 febbraio 2024 il Requirente,

preso atto delle osservazioni difensive circa l'effettivo tenore letterale dell'art. 8, comma 7, della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, e richiamandosi all'ordinanza della Corte costituzionale n. 136 del 2012, ha affermato che il principio di supremazia costituzionale imporrebbe di optare, tra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la norma provinciale conforme a Costituzione.

In particolare, una tale interpretazione porterebbe ad escludere l'interpretazione difensiva della disposizione in esame con la conseguenza che «*il riferimento al limite dei comuni con popolazione non superiore a tremila abitanti non vuol dire che al di sotto di esso non si applichi perché altrimenti la norma violerebbe, in primo luogo, il principio del coordinamento della finanza pubblica richiamato dall'art. 79 dello Statuto speciale*».

Peraltro, una diversa lettura della norma «*darebbe luogo anche ad un'inammissibile ed ingiustificata disparità di trattamento poiché è evidente che a fruire della deroga sarebbero solo i piccoli comuni della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol*». Inoltre, il principio di gratuità degli incarichi, introdotto dalla normativa statale, perseguirebbe anche un'altra finalità: quella di evitare che i titolari di cariche elettive approfittino della carica rivestita per ottenere incarichi dalle amministrazioni pubbliche, in violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Soltanto aderendo ad una tale interpretazione, che si sostiene l'unica corretta in quanto conforme a Costituzione-«*sarebbe dunque*

possibile risolvere il contrasto della disposizione invocata dai convenuti con il dettato costituzionale, ampliandone l'ambito di applicazione a tutti i comuni a prescindere dalla loro popolazione, così come previsto dalla disciplina statale».

Quanto poi alla evocata *compensatio lucri cum damno* nel caso di specie non sussisterebbe alcun vantaggio per la OMISSIS «*in quanto la delibera di conferimento dell'incarico al professionista esterno, consigliere del Comune di OMISSIS, è stata adottata in violazione di un divieto di legge, posto da una norma imperativa, e, quindi, è nulla*».

Inoltre, non sarebbe invocabile la buona fede dei convenuti perché essi sarebbero stati a conoscenza del divieto posto dalla norma statale. Neanche sarebbe sostenibile che il danno erariale sia imputabile ai nuovi amministratori, successivamente subentrati, «*in quanto il pagamento delle fatture al professionista esterno è avvenuto dopo la cessazione dalla carica dei convenuti. Infatti, diversamente dal danno erariale indiretto, per il quale è richiesto l'effettivo esborso di denaro, ai fini della responsabilità dei convenuti è sufficiente l'adozione della delibera di affidamento dell'incarico e degli atti applicativi successivi*».

Nel corso dell'udienza di discussione le parti hanno sinteticamente ribadito le proprie argomentazioni e conclusioni.

In particolare, il Requirente – dopo avere precisato che nell'atto di citazione la mancata considerazione del limite dei tremila abitanti (in riferimento all'art. 8, comma 7, della L.P. n. 27/2010) era stato frutto

di una svista e che la contestazione della Procura non concerne l'esistenza di un conflitto d'interessi oppure di una situazione d'incompatibilità (i richiami all'art. 79 del Codice degli Enti Locali, contenuti in citazione, servivano solo per inquadrare il contesto storico-ambientale nel quale si è sviluppata la fattispecie in questione) – ha insistito per procedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 8, comma 7, della L.P. 27 dicembre 2010, n. 27 poiché nel contesto della Provincia autonoma di Trento, nella quale i comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti costituiscono il 76% degli enti territoriali, la sua applicazione costituirebbe una lesione del principio del coordinamento della finanza pubblica recato dall'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010, con conseguente violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Per tale ragione, la Procura ha concluso, «*qualora il Collegio non ritenesse possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 8, comma 7, della L.P. 27 dicembre 2010,* [chiedendo] *la sospensione del giudizio con rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della disposizione provinciale per violazione degli artt. 3, 117, 118 della Costituzione e dall'art. 79 dello Statuto speciale sussistendone i presupposti di legge*».

I Difensori dei convenuti, viceversa, dopo avere sinteticamente ribadito le argomentazioni e conclusioni già sviluppate per iscritto, hanno evidenziato, anche alla luce di richiami giurisprudenziali, l'impossibilità di addivenire all'interpretazione dell'art. 8, comma 7,

della L.P. n. 27/2010 auspicata dal Requirente e si sono opposti alla sospensione del giudizio, ritenendo irrilevante, oltre che manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale della norma provinciale propugnata dalla Procura in udienza.

A questo punto, terminata la discussione, la causa 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 D.L., F.F., D.M., G.R. e F.S., nella loro qualità di membri del consiglio di amministrazione della Società OMISSIS (in seguito: OMISSIS) chiedendone la condanna al pagamento, in favore del predetto ente, della somma complessiva di € 40.488,40 in ragione del conferimento di un incarico di progettazione ad un consigliere comunale del Comune di OMISSIS, tale arch. OMISSIS, in asserito contrasto con il principio di gratuità della prestazione di cui all'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010 e all'art. 8, comma 7, L.P. n. 27/2010.

(**B**) Nel merito la domanda della Procura attrice è infondata per insussistenza del danno.

(**B.1**) Prima di spiegare le ragioni poste a fondamento di questa decisione (v. *infra sub* B.4) è tuttavia necessario procedere ad un previo inquadramento normativo della fattispecie oggetto dell'odierno *thema decidendum* (v. infra sub B.2 e B.3).

Una tale operazione ermeneutica appare tanto più necessaria alla luce delle diverse contestazioni contenute nell'atto di citazione, in

cui si afferma che i convenuti, nella loro qualità di membri del c.d.a. di una società *in house* del Comune di OMISSIS (la OMISSIS) e con la propria condotta, consistita nel conferimento a titolo oneroso di un incarico di progettazione ad un consigliere comunale dello stesso ente territoriale, avrebbero di volta in volta violato:

(a) l'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010 (v. pag. 19 dell'atto di citazione, in cui si afferma che «[s]*ul piano oggettivo, la condotta illecita si sostanzia nell'illecito conferimento di un incarico di progettazione ad un consigliere comunale, OMISSIS, in evidente e stridente contrasto con l'art. 5, comma 5, del D. L. n. 78/2010*»);

(b) il combinato disposto di cui all'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010 e all'art. 79, comma 1, lett. c) del Codice degli Enti locali (CEL), approvato con L.R. n. 2/2018 (v. pag. 9 dell'atto di citazione);

(c) il «*combinato disposto dell'art. 8, comma 7, L.P. n. 27/2010 e dell'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010, la cui violazione è contestata dalla Procura regionale*» (v. pag. 10 dell'atto di citazione).

Orbene, nel corso dell'udienza di discussione il pubblico ministero ha chiarito, su sollecitazione del Collegio, che la contestazione della Procura ha per oggetto la percezione di un compenso da parte di un professionista in violazione dell'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010 e non concerne l'esistenza di un conflitto d'interessi oppure di una situazione d'incompatibilità, peraltro riferibili, se del caso, al solo consigliere comunale OMISSIS; ragione per cui il richiamo all'art. 79 CEL contenuto in citazione sarebbe servito, *ad abundantiam,*

soltanto per inquadrare il contesto storico-ambientale nel quale si è sviluppata la fattispecie in questione (v. sul punto anche a pag. 8 dell'atto di citazione in cui si legge: «*Peraltro, e "ad abundantiam", il professionista, durante lo svolgimento dell'incarico, si trovava in conflitto di interessi e, quindi, sussisteva una causa di incompatibilità con la carica di consigliere comunale rivestita, ai sensi dell'art. 79, comma 1, lett. c) del Codice degli Enti locali* […]»).

(**B.2**) Delineati in tal modo i termini della contestazione appare opportuno rammentare come il Legislatore statale, nel quadro di un più ampio intervento teso a ridurre i c.d. costi della politica e dell'amministrazione, abbia adottato con **l'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78**, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30 luglio 2010, n. 122, una norma che, nella sua versione originaria, recitava: «*Ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, **nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196**, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, **può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute**; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta*».

Dall'esame di tale norma si evinceva chiaramente che la stessa:

(a) aveva come suoi destinatari le pubbliche amministrazioni presenti nell'elenco delle amministrazioni pubbliche individuate

dall'Istituto Nazionale di Statistica ai sensi dell'art. 1, comma 3, della L. 31 dicembre 2009, n. 196 (c.d. elenco ISTAT), ivi inclusi, quindi, tutti i Comuni (da sempre ricompresi nel predetto elenco) e le società *in house* dei comuni medesimi, trattandosi, in quest'ultimo caso, di una loro *longa manu*s, ossia di un mero plesso organizzativo dell'ente territoriale (v. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delib. n. 631/2011/PAR; v., altresì, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delib. n. 34/2013/COMP, secondo cui «*al di là dell'inclusione in tale elenco* [ISTAT]*, l'elemento dirimente ai fini dell'applicabilità dell'articolo 5, comma 5, è che vi sia stato un conferimento effettivamente imputabile ad una pubblica amministrazione, anche se formalmente effettuato dallo stesso organismo partecipato su cui l'ente esercita un controllo pieno, assimilabile a quello che ha sui propri uffic*i»);

(b) si applicava a «*qualsiasi incarico*» conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al punto a) in favore di soggetti «*titolari di cariche elettive*», ivi inclusi gli incarichi libero-professionali e con la sola esclusione di quelli obbligatori *ex lege* di cui all'art. 35, comma 2-*bis*, del decreto-legge n.5/2012 (v. Sezione delle autonomie, delib. n. 11/SEZAUT/2016/QMIG);

(c) stabiliva il principio di gratuità degli incarichi di cui alla precedente lettera b).

In ordine poi alla eventuale rilevanza da ascriversi alle ridotte dimensioni demografiche dei Comuni destinatari dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, la Sezione delle

autonomie della Corte dei conti, richiesta in tal senso dalla Sezione di controllo per la Regione Sardegna, osservava che «*il riferimento normativo alle "pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196", non sembra consentire alcuna distinzione basata sulle dimensioni degli enti locali che conferiscono gli incarichi. Con ciò non si intende negare aprioristicamente che l'affermazione della Sezione remittente (secondo la quale nel caso dei Comuni di piccole dimensioni "la ridotta entità degli emolumenti derivanti dalla carica non è tale da poter sopperire alle esigenze della vita e la impossibilità di svolgere incarichi retribuiti presso altri enti potrebbe comportare una situazione di disagio economico tale da indurre l'interessato a rinunciare all'incarico politico"), potrebbe avere in certi casi un riscontro fattuale. Tuttavia, come già precisato, il pur condivisibile richiamo al contemperamento tra i diversi interessi costituzionalmente tutelati, oltre che spettare in prima battuta al legislatore, non può comunque indurre in questa sede ad andare oltre la chiara lettera della norma. In proposito si ricorda che la stessa Sezione delle autonomie ha ripetutamente chiarito che occorre privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime potrebbero essere ritenute comprensibili nell'ottica di favorire gli enti, soprattutto di minore dimensione demografica, i cui amministratori spesso versano in maggiore difficoltà*» (v. Sezione delle autonomie, delib. n.

11/2017/QMIG).

Su tale assetto normativo il Legislatore statale è intervenuto nuovamente con l'**art. 22, comma 4, D.L. 24 aprile 2017, n. 50**, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96, aggiungendo i seguenti tre ulteriori periodi all'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78: «***Non rientrano tra gli incarichi di cui al presente comma quelli aventi ad oggetto prestazioni professionali, conferiti a titolari di cariche elettive di*** *Regioni ed* ***enti locali da parte delle citate pubbliche amministrazioni, purché la pubblica amministrazione conferente operi in ambito territoriale diverso da quello dell'ente presso il quale l'interessato al conferimento dell'incarico riveste la carica elettiva****. **Rientrano** invece tra gli incarichi di cui al primo periodo* ***quelli conferiti dal comune presso il quale il professionista è titolare di carica elettiva*** *o da enti pubblici a carattere associativo, consortile o convenzionale, volontario o obbligatorio, di cui faccia parte il comune stesso. Il conferimento è effettuato nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente*».

In ragione della deroga introdotta dall'art. 22, comma 4, D.L. n. 50/2017 emerge, dunque, che a livello statale un Ente locale può attualmente conferire incarichi retribuiti per prestazioni professionali a titolari di cariche elettive in Regione diversa da quella in cui ricade, nonché a qualsiasi soggetto chiamato a svolgere funzioni pubbliche elettive in qualunque altro Ente locale diverso da quello conferente,

restando viceversa insuperabile il divieto di remunerazione per gli incarichi conferiti dallo stesso Comune presso il quale il soggetto è titolare di carica elettiva o da enti pubblici a carattere associativo, consortile o convenzionale, volontario o obbligatorio, di cui fa parte il comune stesso.

In altre parole, tale novella normativa ha introdotto la possibilità di remunerare gli incarichi aventi ad oggetto prestazioni professionali conferiti a titolari di cariche elettive, in deroga al divieto posto *in limine* dal medesimo articolo 5, comma 5, «*esclusivamente al ricorrere di precisi presupposti qualitativi sia di natura soggettiva che oggettiva.*

Dal punto di vista soggettivo, ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, la deroga vale solo per i titolari di cariche elettive regionali (cioè presidenti e componenti dei Consigli regionali) e di enti locali (quali sindaci, sindaci metropolitani, presidenti di provincia e consiglieri comunali, metropolitani e provinciali). Non vale per i titolari di cariche elettive nazionali e sovranazionali (parlamentari e deputati del Parlamento europeo): per entrambe le categorie permane il divieto di remunerazione.

Sotto l'aspetto oggettivo, saldo il principio di finanza pubblica secondo cui ogni conferimento può essere effettuato solo nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente, è necessario evidenziare che la deroga non riguarda tutti gli incarichi, ma esclusivamente "quelli aventi ad oggetto prestazioni professionali". Il contenuto di tali incarichi richiama il contratto di

prestazione d'opera intellettuale, regolato dagli articoli che vanno dal 2222 al 2238 del codice civile» (v. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delib. n. 111/2019/PAR).

Volendo trarre una prima preliminare conclusione alla luce di tale disciplina normativa dettata dal Legislatore statale, che la Corte costituzionale ha espressamente definito come un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (v. Corte costituzionale, sentenze n. 151 del 2012 e n. 99 del 2014), non può dubitarsi del fatto che l'incarico oggetto del presente giudizio (conferito da una società *in house* del Comune di OMISSIS ad un consigliere comunale eletto presso il medesimo ente territoriale) ricadrebbe a pieno titolo nel novero degli incarichi per i quali l'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, prevede che lo stesso possa a dare luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute, trattandosi appunto di un incarico libero-professionale «*conferit*[o] *dal comune presso il quale il professionista è titolare di carica elettiva*» (v. art. 5, comma 5, quarto periodo, d.l. n. 78/2010). Senonché, come vedremo tra poco (v. *infra sub* B.3), **ai comuni ricadenti nella provincia di Trento la disciplina statale recata dall'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, non si applica**, trovando viceversa applicazione l'art. 8, comma 7, della legge provinciale 27/12/2010, n. 27.

(**B.3**) Come noto, in virtù degli specifici poteri ad esse conferiti dall'art. 79 dello Statuto di autonomia, da ultimo approvato in testo unico con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, la Regione Trentino Alto

Adige/*Südtirol* e le Province autonome di Trento e di Bolzano concertano con lo Stato il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, per sé medesime e per gli enti facenti parte del c.d. sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla regione, dalle province e dagli enti locali.

In particolare, «[f]*ermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione,* ***le province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali****, dei propri enti e organismi strumentali pubblici e privati e di quelli degli enti locali, delle aziende sanitarie, delle università, incluse quelle non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e degli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria*» (v. art. 79, comma 3).

Inoltre, «[n]*ei confronti della regione e delle province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo.* ***La regione e le province provvedono, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato***

di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato*, adeguando, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 o 5, nelle materie individuate dallo Statuto, adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*» (v. art. 79, comma 3).

Tale normativa statutaria, introdotta con L. 23 dicembre 2014, n. 190 e vigente a decorrere dal 1° gennaio 2015, **non era peraltro differente *in parte qua* all'epoca dell'emanazione del sopra richiamato decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78**, atteso che l'art. 79 dello Statuto, nella formulazione allora vigente (introdotta con L. 23 dicembre 2009, n. 191), prevedeva altrettanto espressamente (a) che «***spetta*[va] *alle province*** *stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e* ***provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali****, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria*[, **precisando inoltre che n**]***on si***

applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale» (v. art. 79, comma 3) **e che** (b) «[l]*a regione e* ***le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione*** *ai princìpi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5*» (v. art. 79, comma 4, secondo periodo).

Alla luce di tale assetto ordinamentale dei rapporti Stato/Province autonome in materia di coordinamento della finanza pubblica degli enti locali la Provincia autonoma di Trento adottava, dunque, una propria disciplina di adeguamento alle diverse disposizioni contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, emanando la legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27 (legge finanziaria provinciale 2011), il cui articolo 1, comma 1, chiariva dapprima che «[i]*n attuazione dell'articolo 79 dello Statuto speciale le disposizioni di questa legge definiscono le misure per assicurare e il concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte della Provincia, degli enti locali, degli altri enti e organismi indicati nel citato articolo 79, compresa l'Università degli studi di Trento*», laddove, invece, il successivo comma 3 precisava che «**[dette]** ***misure*** *comprendono tra l'altro le disposizioni finalizzate alla riduzione dei costi della pubblica amministrazione, al contenimento della spesa e alla razionalizzazione organizzativa e* ***tengono luogo, per la Provincia e gli enti e gli organismi indicati nel comma 1, delle specifiche misure e disposizioni previste a tal fine dalla normativa statale,***

comprese quelle contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 *(Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122,* ***tra cui, in particolare, quelle previste dagli articoli 5****, 6, 8, 9 e 14* ***del decreto-legge****.*».

Alla luce del chiarissimo tenore testuale di tale disposizione normativa, che non lasciava margine a dubbi quanto alla non applicabilità in provincia di Trento dell'art. 5 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, e che peraltro non veniva impugnata dal Governo nei termini di cui all'art. 127, primo comma, della Costituzione, la Provincia autonoma di Trento rinunciava al ricorso di legittimità costituzionale nel frattempo proposto in via principale avverso, tra l'altro, l'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, chiarendo in tale sede che la rinuncia costituiva una logica conseguenza del fatto che «*la legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27* […] *ha introdotto misure idonee a realizzare finalità di contenimento della spesa, precisando che tali misure «tengono luogo, per la Provincia e gli enti e gli organismi indicati nell'art. 1, comma 1, delle specifiche misure e disposizioni previste a tal fine dalla normativa statale, comprese quelle contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, tra cui, in particolare, quelle previste dall'art. 5* […]» (v. Corte costituzionale, ordinanza n. 136 del 2012).

Passando a questo punto ad esaminare l'**art. 8, comma 7, della L.P. n. 27/2010**, **unica disposizione applicabile alla vicenda oggetto del presente giudizio**, la stessa recitava nella sua

formulazione originaria, entrata in vigore il 29 dicembre 2010, come segue:

«*A decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013,* ***per i titolari di cariche elettive di comuni con popolazione superiore a tremila abitanti****,* ***lo svolgimento in connessione con il mandato di qualsiasi incarico conferito da comuni****, comprensori, comunità, circoscrizioni, municipi, amministrazioni separate di uso civico, consorzi o altri enti locali comunque denominati, inclusa la partecipazione a organi collegiali,* ***può dare luogo esclusivamente al rimborso delle spese*** *e al riconoscimento di un gettone di presenza non superiore a trenta euro per l'effettiva partecipazione*».

Dal testo di tale norma, che stabiliva il principio di gratuità per gli incarichi in essa considerati, era dunque possibile evincere i seguenti presupposti applicativi che in parte la differenziavano dall'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78/2010:

(a) sotto il profilo temporale la stessa era inizialmente destinata a trovare applicazione solo per un triennio, laddove l'art. 5, comma 5, d.l. n. 78/2010 aveva previsto un vincolo duraturo all'autonomia finanziaria degli enti territoriali (tale limitazione temporale veniva tuttavia eliminata dall'art. 24, comma 4, L.P. 30 dicembre 2014, n. 14);

(b) sotto il profilo soggettivo la norma aveva come suoi destinatari solo gli enti locali in essa considerati (comuni e relative società *in house* [v. *supra sub* B.2], comprensori, comunità, circoscrizioni, municipi, amministrazioni separate di uso civico, consorzi o altri enti

locali comunque denominati), laddove l'art. 5, comma 5, d.l. n. 78/2010 si rivolgeva ad un novero molto più ampio di soggetti pubblici (ossia tutti quelli compresi nell'elenco ISTAT);

(c) sotto il profilo oggettivo la norma prevedeva la necessaria gratuità di «*qualsiasi incarico*» (facendo uso di una terminologia assai ampia e idonea a ricomprendere in essa anche gli incarichi di natura professionale) conferito dagli enti di cui al precedente punto b) e svolto dai «*titolari di cariche elettive di comuni con popolazione superiore a tremila abitanti*», con ciò introducendo un importante elemento di differenziazione rispetto all'art. 5, comma 5, d.l. n. 78/2010, laddove la norma statale prevedeva la gratuità degli incarichi svolti da tutti i «*titolari di cariche elettive*», senza ulteriore specificazione, mentre la norma provinciale circoscriveva il suo campo di applicazione ai soli incarichi svolti dai «*titolari di cariche elettive di comuni con popolazione superiore a tremila abitanti*», escludendo in tal modo coloro che svolgevano cariche elettive presso i comuni di minori dimensioni e presso tutti i restanti enti pubblici.

Successivamente il Legislatore regionale con l'**art. 4, comma 6, L.P. 27 dicembre 2012, n. 25**, entrato in vigore il 28 dicembre 2012, circoscriveva ulteriormente il novero degli incarichi interessati dal principio di gratuità inserendo alla fine del comma 7 dell'articolo 8 della legge provinciale n. 27 del 2010 il seguente periodo: «*Per i fini di questo comma, per incarichi svolti in connessione con il mandato* ***si intendono i soli incarichi per i quali l'ente locale ha effettuato***

la designazione o l'elezione.».

In tal modo, dunque, attraverso un implicito riferimento all'art. 29, comma 8, del Decreto del Presidente della Regione 01/02/2005, n. 3/L («*Nei comuni della provincia di Trento, sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio, il sindaco provvede alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni. Tutte le nomine e le designazioni devono essere effettuate entro quarantacinque giorni dall'insediamento ovvero entro i termini di scadenza del precedente incarico*. […]»; v. altresì art. 60, comma 8, legge regionale 03/05/2018, n. 2) il Legislatore regionale decideva di limitare il principio di gratuità degli incarichi conferiti ai «*titolari di cariche elettive di comuni con popolazione superiore a tremila abitanti*» a quei soli incarichi per i quali il Comune, in via diretta o mediata, procedeva alla nomina o designazione dei propri rappresentanti in seno alle società partecipate (*in house* o meno), aziende, enti o istituzioni i cui statuti riconoscevano al Comune la nomina diretta o la designazione (generalmente mediata da una successiva presa d'atto del relativo c.d.a.) di coloro che avrebbero dovuto ricoprire l'incarico in questione.

Si tratta, in questi casi e diversamente da ciò che si verifica in seguito al conferimento di un incarico professionale, di nomine di carattere fiduciario, che riflettono un giudizio di affidabilità espresso attraverso la nomina sulle qualità e le capacità professionali del nominato di rappresentare gli indirizzi di politica amministrativa e

gestionale di chi l'ha designato, orientando l'azione dell'organismo nel quale si trova ad operare in senso conforme agli interessi di chi gli ha conferito l'incarico. Pertanto, trovando giustificazione la nomina e la designazione in un rapporto fiduciario basato non soltanto sull'affidamento circa le capacità professionali del nominato, ma anche sulla fiducia politica e, quindi, sulla ritenuta idoneità del medesimo a garantire, nell'esercizio dell'incarico amministrativo presso l'ente di destinazione, una gestione coerente con gli indirizzi di politica amministrativa del Comune, ne consegue che, nel caso in cui nel corso del mandato venga meno tale rapporto fiduciario, il Sindaco può legittimamente procedere alla revoca della nomina, con provvedimento motivato (v. T.A.R. Piemonte Torino, Sez. I, sent. n. 1000 del 11/09/2018).

Al contrario, nel caso degli incarichi professionali, per quanto gli enti pubblici in generale e i comuni in particolare siano assoggettati al rispetto di particolari obblighi procedurali (la scelta del contraente avviene di regola attraverso sistemi di evidenza pubblica o previo confronto concorrenziale) e di forma (i contratti devono necessariamente essere conclusi per iscritto), diretti ad assicurare il rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buona amministrazione, è altresì indubbio che il conferimento di tali incarichi veda generalmente l'ente pubblico territoriale agire *iure privatorum* e il libero professionista trovarsi in condizione paritaria rispetto all'ente medesimo.

Di conseguenza e per concludere sul punto, in forza dell'art. 4,

comma 6, L.P. 27 dicembre 2012, n. 25, a far data dal 28 dicembre 2012 in provincia di Trento **risultavano sottratti al principio di gratuità tutti gli incarichi professionali conferiti dai comuni a titolari di cariche elettive presso tutti i comuni ricadenti nella medesima** provincia e a prescindere dal loro indice demografico.

(**B.4**) Definito con maggior precisione il quadro normativo di riferimento (v. *supra sub* B.2 e B.3) appare con evidenza che la richiesta risarcitoria formulata dalla Procura contabile non può essere accolta, atteso che, come testé rilevato, l'incarico professionale conferito dalla OMISSIS all'arch. OMISSIS ed oggetto del presente giudizio **non era soggetto al principio di gratuità di cui l'art. 8, comma 7, della L.P. n. 27/2010**, unica norma applicabile al caso di specie.

In particolare, a tale conclusione è doveroso pervenire non solo alla luce della generalizzata sottrazione degli incarichi professionali al principio di gratuità in forza dell'art. 4, comma 6, L.P. 27 dicembre 2012, n. 25, ma altresì perché l'art. 8, comma 7, della L.P. n. 27/2010 aveva sin dall'origine circoscritto il suo campo di applicazione agli incarichi conferiti ai «*titolari di cariche elettive di comuni con popolazione superiore a tremila abitanti*», laddove, al contrario, l'arch. OMISSIS era titolare di una carica elettiva (consigliere comunale) presso un Comune con popolazione di gran lunga inferiore ai tremila abitanti (circostanza quest'ultima pacifica tra le parti, oltreché documentalmente provata dai convenuti).

Ne consegue, allora, che il corrispettivo professionale pagato dalla

OMISSIS in favore di quest'ultimo, lungi dall'integrare un danno o tantomeno un atto *contra legem*, trovava viceversa la sua giusta causa nel contratto d'opera professionale stipulato tra la OMISSIS e l'arch. OMISSIS, in forza del quale quest'ultimo era stato compensato per avere reso la sua prestazione professionale, senza che avverso tale incarico si possano riscontrare gli impedimenti giuridici rilevati da parte Attrice, e sulla cui effettività e adeguatezza non sono state mosse contestazioni nel presente giudizio.

Di qui, dunque, l'insussistenza di un illecito erariale nei termini contestati dal Requirente.

Naturalmente tale considerazione, che esclude in radice l'antigiuridicità del comportamento posto in essere dai convenuti, determina l'assorbimento delle altre questioni sollevate dalla Difesa, prima fra tutte quella relativa al difetto del nesso di causalità tra la condotta posta in essere dai convenuti stessi (conferimento di un incarico professionale al titolare di una carica elettiva presso il Comune di OMISSIS) e il danno ipotizzato dal Requirente (pagamento di un corrispettivo in asserita violazione del principio di gratuità dell'incarico in parola).

Invero, la *ratio* sottesa tanto all'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78 del 2010, quanto all'art. 8, comma 7, L.P. n. 27/2010 nella sua originaria formulazione, non era quella di interdire *ex* se il conferimento o lo svolgimento di qualsiasi incarico in favore di pubbliche amministrazioni da parte di titolare di carica elettiva, bensì quella di escludere che il titolare di cariche elettive potesse percepire ulteriori

emolumenti per lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni rientranti nel novero di quelle considerate da tali norme (cfr. Sezione controllo per la Lombardia, delib. n. 199/2012/PAR).

Pertanto, sia il ruolo determinante assunto nella vicenda oggetto dall'odierno giudizio dal c.d.a. della OMISSIS (composto da soggetti in larga misura diversi dagli odierni convenuti), che nel 2021 ha deliberato il pagamento del corrispettivo in favore dell'arch. OMISSIS in asserita violazione del principio di gratuità recato dalle norme evocate dal Requirente, sia la circostanza che ogni diversa pattuizione contenuta nell'originario contratto stipulato tra la OMISSIS e il OMISSIS in ordine alla determinazione del corrispettivo avrebbe dovuto fare i conti, *in parte qua* e in riferimento alla asserita gratuità della prestazione prevista da norma imperativa di legge, con l'articolo 1339 cod. civ., in forza del quale «[l]*e clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge* […] *sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti*», rimangono questioni assorbibili ai fini del proscioglimento dei convenuti, atteso che, decisivamente, l'incarico oggetto del presente giudizio non era soggetto al principio di gratuità di cui all'art. 8, comma 7, della L.P. n. 27/2010.

(**C**) Nel corso dell'udienza di discussione il pubblico ministero ha chiesto, in via subordinata, «*la sospensione del giudizio con rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della disposizione provinciale per*

violazione degli artt. 3, 117, 118 della Costituzione e dall'art. 79 dello Statuto speciale sussistendone i presupposti di legge».

In particolare, secondo la tesi del Requirente, la circostanza che la condotta dei convenuti, legittimata dalla disposizione provinciale indubbiata, si sarebbe invece posta in frontale contrasto con l'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010, costituente principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, giustificherebbe il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 7, della L.P. n. 27/2010 in riferimento ai parametri costituzionali evocati.

Invero, oltre alla segnalata lesione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente ritenuta violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 79, quarto comma, dello Statuto di autonomia, tale situazione «*darebbe luogo anche ad un'inammissibile ed ingiustificata disparità di trattamento poiché è evidente che a fruire della deroga sarebbero solo i piccoli comuni della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. In un sistema ove tutte le amministrazioni pubbliche sono chiamate a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica imposti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tutte le regioni, ivi incluse quelle speciali e le provincie autonome di Trento e Bolzano, sono tenute al rispetto sia dei principi fondamentali contenuti nelle leggi statali, sia dei principi di uguaglianza e ragionevolezza ex art. 3 Cost., pena l'introduzione di un trattamento ingiustificatamente differenziato rispetto a quello previsto in tutte le altri regioni*» (cfr. nota d'udienza del pubblico ministero).

Ciò premesso, ai sensi dell'art. 23, comma secondo, della legge 11/03/1953, n. 87, l'obbligo per il giudice di sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale sussiste solamente nei casi in cui, d'ufficio o su istanza di parte, questi ravvisi che «*il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale* [e] *non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata*».

Si parla, a tale proposito, della previa verifica dei tradizionali requisiti della "rilevanza" e della "non manifesta infondatezza" che devono necessariamente presentare tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale nel corso di un giudizio per potere essere utilmente sottoposte al vaglio della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 134 della Costituzione.

In particolare, quanto al controllo del requisito della rilevanza della questione ai fini della definizione del giudizio, questo richiede da parte del giudice il duplice accertamento che questi non solo debba fare applicazione della norma indubbiata, ma anche che dall'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale possano sortire effetti concreti sull'esito di tale giudizio (di qualunque natura esso sia: interlocutorio, definitivo, su questioni pregiudiziali o processuali, nel merito della controversia, sulle spese, ecc. ecc.).

Orbene, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Procura si è concentrata solo sul profilo della asserita "non manifesta infondatezza" della questione, senza ulteriormente

analizzarne quello della “rilevanza” della stessa.

Viceversa, la ricostruzione del quadro normativo di riferimento (v. *supra sub* B.2 e B.3), richiesta a tal fine anche dall’art. 23, comma primo, della legge n. 87/1953, impone di considerare, da un lato, l’incidenza dell’art. 1, comma 2, della legge provinciale n. 27/2010 ai fini della rilevanza della questione (atteso che tale norma affermava esplicitamente l’inapplicabilità «*per la Provincia e gli enti e gli organismi indicati nel comma 1*» delle misure di contenimento della spesa e di razionalizzazione organizzativa previste, tra gli altri, anche dall’art. 5 del decreto-legge n. 78/2010), come pure di precisare, dall’altro lato, la tipologia di intervento richiesto alla Consulta (ovvero se ci si attendeva un intervento demolitorio dell’intera disposizione, nel qual caso ci si sarebbe dovuti interrogare sulle conseguenze di una tale pronuncia in ordine alla auspicata produzione di effetti diretti in provincia di Trento dell’art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78/2010 [ciò anche alla luce del meccanismo di necessario adeguamento della legislazione provinciale descritto dall’artt. 79 dello Statuto di autonomia], ovvero un intervento di tipo manipolativo, nel qual caso si sarebbe dovuto chiarire su quali norme [o parti di esse] dell’art. 8, comma 7, della legge provinciale n. 27/2010 tale intervento avrebbe dovuto incidere ed in quale maniera [ad esempio, sul solo inciso «*con popolazione superiore a tremila abitanti*», contenuto nel primo periodo, ovvero anche sull’intero secondo periodo introdotto dall'art. 4, comma 6, L.P. 27 dicembre 2012, n. 25, secondo cui «*Per i fini di questo*

comma, per incarichi svolti in connessione con il mandato si intendono i soli incarichi per i quali l'ente locale ha effettuato la designazione o l'elezione» e attraverso il quale, di fatto, tutti gli incarichi professionali conferiti dai Comuni erano stati sottratti al principio di gratuità]).

Parimenti–– sempre in tema di rilevanza – occorre prospettare e analizzare quali sarebbero gli effetti attesi sul presente giudizio da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 7, della legge provinciale n. 27/2010 che si traducesse, in ipotesi, nella diretta applicabilità in Provincia di Trento della disposizione di cui all'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78/2010.

Tuttavia, dalla tesi prospettata e ulteriormente sviluppata nelle note di udienza si ricava solo che la tesi sottesa alla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Procura è che un eventuale intervento da parte della Consulta, che si dovesse tradurre nell'obbligo per i tutti i Comuni trentini – indipendentemente dalla loro dimensione – di osservare il principio di gratuità come disciplinato dall'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78/2010, trasformerebbe in antigiuridica una condotta (ossia quella contestata ai convenuti), che, al momento in cui è stata posta in essere, risultava invece conforme all'art. 8, comma 7, della legge provinciale n. 27/2010.

Tale tesi, tuttavia, ad avviso del Collegio non è idonea a conferire rilevanza alla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Procura per le ragioni già esplicitate da questa Sezione

giurisdizionale nelle sue precedenti sentenze n. 88 dell'01/07/2021 e n. 26 del 27/09/2023, attinenti ai limiti entro i quali può affermarsi la rilevanza di una questione di ilegitimità costituzionale, evidenziati da una serie di sentenze della Corte costituzionale.

In tali occasioni, infatti, dinanzi all'accertata difformità di una disciplina provinciale rispetto alla corrispondente disciplina statale in termini che potevano dare adito a sospetti circa la legittimità costituzionale della prima, questa Sezione ha osservato che «*tali dubbi* […] "*non rilevano in alcun modo ai fini della presente decisione, atteso che, come noto, per i pubblici funzionari sussiste l'obbligo di applicare la normativa vigente fintanto che la stessa non sia abrogata o dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale*" *(cfr. Sezione giur. Trentino Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, sent. 88 del 2021), obbligo in presenza del quale non può configurarsi alcuna prospettiva di imputabilità di un profilo di colpa grave per non aver diversamente operato o proceduto ad una "interpretazione costituzionalmente orientata" della norma*» (cfr. sent. n. 26/2023 cit.).

Peraltro, in termini sostanzialmente identici si era già espressa anche la Corte costituzionale con **sentenza n. 51 del 1991**, laddove, nel dichiarare l'inammissibilità di una questione di legittimità costituzionale di una norma regionale che legittimava un comportamento contrario ad un principio fondamentale della materia sanitaria, che, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, costituiva un limite alla potestà legislativa concorrente delle regioni, ha osservato

che «[a]*l fine di accertare se la condotta degli imputati possa essere configurata come attività penalmente illecita, ascrivibile al reato di abuso innominato d'ufficio, non ha alcun rilievo l'eventualità che la legge che questi dovevano applicare potesse essere ritenuta costituzionalmente illegittima. Dal momento che il dubbio di costituzionalità sulla legge applicabile non autorizza, ne, tanto meno, obbliga i pubblici amministratori a sospendere l'applicazione della legge medesima o a disapplicarla, non può considerarsi penalmente rilevante un comportamento degli stessi amministratori posto in essere in conformità di una legge che sia ritenuta, in ipotesi, costituzionalmente illegittima. Nel nostro ordinamento, infatti, nel caso che una disposizione legislativa sia sospettata d'illegittimità costituzionale, soltanto il giudice ha il potere-dovere di sospenderne l'applicazione, proponendo, con ordinanza, alla Corte Costituzionale la risoluzione della relativa questione, sempre che quest'ultima, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sia da esso considerata come "non manifestamente infondata" e "rilevante". In altri termini, con riferimento al caso di specie, non può imputarsi agli amministratori regionali di aver commesso un abuso per il fatto di aver applicato una legge regionale vigente ed efficace, anche se in ipotesi costituzionalmente illegittima perché in contrasto con un principio fondamentale stabilito in materia dalla legislazione statale. Infatti, sulla base dei criteri attinenti alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e al conseguente rapporto tra le relative fonti normative, e la legge regionale, di cui il*

giudice "a quo" contesta la costituzionalità, a dover esser considerata la legge applicabile. E, pertanto, nei confronti di quest'ultima che prende corpo, per gli amministratori regionali imputati, il dovere costituzionale della loro incontestabile soggezione alla legge.

Sulla base delle considerazioni svolte, si deve, dunque, escludere che la questione di legittimità costituzionale sollevata sia rilevante. Infatti, poiché ai fini dell'accertamento della responsabilità penale degli amministratori regionali imputati di abuso innominato di ufficio non può aver alcun rilievo la presunta illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge regionale impugnate, l'eventuale pronunzia di questa Corte non potrebbe esercitare alcuna influenza sul giudizio "a quo", neppure con riguardo alla formula di proscioglimento.».

Analogamente con **ordinanza n. 71 del 2009** la Corte costituzionale ha osservato che «*una sentenza di questa Corte non può avere l'effetto di rendere antigiuridico un comportamento che tale non era nel momento in cui è stato posto in essere*», rammentando di avere già affermato che «*la condotta di un soggetto può essere assunta a fonte di responsabilità civile solo se, nel momento in cui essa è stata posta in essere, sussisteva un preciso obbligo giuridico sancito da una norma conoscibile dall'agente, in quanto la colpa specifica, consistente nella inosservanza della norma che pone una regola di condotta, può rilevare nel giudizio a quo solo se la disposizione era vigente e conoscibile al tempo del fatto (sentenza n. 202 del 1991)*».

Nel solco di tale giurisprudenza costituzionale si è collocata più volte anche la Suprema Corte, osservando che «*il principio dell'efficacia retroattiva delle sentenze dichiarative della illegittimità costituzionale di una norma, se comporta che tali pronunzie abbiano effetto anche in ordine ai rapporti svoltisi precedentemente (eccettuati quelli definiti con sentenza passata in giudicato e le situazioni comunque definitivamente esaurite), non vale a far ritenere illecito il comportamento realizzato, anteriormente alla sentenza d'incostituzionalità in conformità alla norma successivamente dichiarata illegittima, non potendo detto comportamento ritenersi caratterizzato soggettivamente dal dolo o dalla colpa (cfr. Cass. 3 marzo 1987 n. 2249).*» (v. Cass. civ., Sez. lavoro, sent. n. 6744 del 26/07/1996; nello stesso senso v. Cass. civ., Sez. lavoro, sent. n. 14814 del 10/07/2020; Cass. civ., Sez. lavoro, sent. n. 29169 del 13/11/2018).

Allo stesso modo, infine, anche il giudice amministrativo ha più volte rimarcato come non sussista alcuna colpa in capo all'apparato amministrativo in caso di applicazione di una norma successivamente dichiarata incostituzionale (v. Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 8188 del 06/09/2023 oltre ai precedenti ivi citati).

Di conseguenza, alla luce di tale univoco quadro giurisprudenziale il Collegio non può che dare continuità alle proprie precedenti sentenze e dichiarare la manifesta irrilevanza, ai fini dell’affermazione della responsabilità amministrativa dei convenuti, della sollevata questione di legittimità costituzionale dell’art. 8,

comma 7, della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27 (legge finanziaria provinciale 2011) in riferimento agli artt. 3, 117, 118 della Costituzione e dell'art. 97 dello Statuto di autonomia.

(**D**) Ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c., ai convenuti prosciolti spetta la rifusione delle spese affrontate per la difesa in giudizio che, in applicazione dei parametri offerti dal DM 55/2014, vengono liquidate, a carico della Società OMISSIS, in € 1.500,00-, oltre alle spese generali, IVA e CPA come per legge, per la convenuta S.F. e in complessivi € 2.000,00-, oltre alle spese generali, IVA e CPA come per legge, per gli altri convenuti.

(**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:

- dichiara l'irrilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 7, della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27 (legge finanziaria provinciale 2011), in riferimento agli artt. 3, 117, 118 della Costituzione e dell'art. 97 dello Statuto di autonomia;
- proscioglie i convenuti;
- liquida, in favore dei convenuti e a carico della Società OMISSIS, l'ammontare degli onorari e dei diritti di difesa nella misura (a) di €

1.500,00-, oltre alle spese generali, IVA e CPA come per legge, per la convenuta S.F. e (b) di complessivi € 2.000,00-, oltre alle spese generali, IVA e CPA come per legge, per gli altri convenuti.

Nulla per le spese.

Così deciso, in Trento, nella camera di consiglio del 13 marzo 2024.

Il Cons. estensore	Il Presidente
(Robert Schülmers von Pernwerth)	(Chiara Bersani)
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Pubblicata mediante deposito in Segreteria il 2 aprile 2024

Per Il Funzionario Preposto

(dott. Bruno Mazzon)

f.to digitalmente

Il Funzionario di Cancelleria – dott. Davide Orlandi – *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 2 aprile 2024

Per Il Funzionario Preposto

(dott. Bruno Mazzon)

f.to digitalmente

Il Funzionario di Cancelleria – dott. Davide Orlandi – *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, 2 aprile 2024

Per Il Funzionario Preposto

(dott. Bruno Mazzon)

f.to digitalmente

Il Funzionario di Cancelleria – dott. Davide Orlandi – *f.to digitalmente*