Sentenza n. 113 /2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta	**TONOLO**	Presidente
Innocenza	**ZAFFINA**	Consigliere relatore
Elisa	**BORELLI**	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 32599**, del registro di segreteria, promosso dalla Procura Regionale della Corte dei conti per il Veneto nei confronti di **TROMBINI** Marco (c.f. TRMMRC68P21L359N), assistito e rappresentato dall'Avv. Valeria Toso (c.f. TSOVLR74A61H620I) del Foro di Rovigo, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultima sito in Rovigo, Piazzale Gabriele D'Annunzio n. 1 (PEC: *valeria.toso@rovigoavvocati.it*);

Visti l'atto introduttivo del giudizio e gli altri documenti di causa;

Uditi, nell'udienza in data **11 febbraio 2026** tenutasi con l'assistenza del Segretario dott.ssa Paola Franchini e data per letta la relazione del Magistrato relatore, il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale dr. Massimiliano Spagnuolo, e l'Avv. Valeria Toso, per il convenuto;

Premesso in

FATTO

1. Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura regionale per il Veneto della Corte dei conti ha convenuto in giudizio il sig. Marco Trombini, già Presidente della Provincia di Rovigo nel periodo 2014-2018, chiedendone la condanna al pagamento, a titolo di responsabilità erariale, della somma di euro 34.555,56 in favore della medesima Provincia, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, per indebita corresponsione di spese legali ed arbitrali.

La notizia di danno è pervenuta alla Procura regionale a seguito di segnalazione trasmessa dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto, avente ad oggetto la soccombenza della Provincia di Rovigo in un procedimento arbitrale promosso dal Consorzio per lo Sviluppo del Polesine – CONSVIPO, definito con lodo depositato in data 9 gennaio 2020. Con il predetto lodo, il Collegio arbitrale ha accertato la mancata validità del recesso della Provincia di Rovigo e la sua conseguente permanenza nella compagine consortile del CONSVIPO, condannando l'Ente al pagamento delle quote consortili dovute per gli anni 2017, 2018 e 2019, nonché delle spese legali e dei compensi spettanti al Collegio medesimo. A seguito di tale pronuncia, il Consiglio provinciale di Rovigo, con deliberazione n. 8 del 30 aprile 2020, ha provveduto al riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dal lodo arbitrale, per un importo complessivo pari a euro 753.718,08, comprensivo delle quote consortili e delle spese accessorie, tra cui spese legali ed arbitrali quantificate in euro 34.555,56.

L'azione di responsabilità sottoposta all'odierno esame ha ad oggetto l'esborso

sostenuto dalla Provincia a titolo di spese legali ed arbitrali, che la Procura assume essere conseguenza diretta di una condotta gravemente colposa ascrivibile al convenuto.

Il CONSVIPO è un ente pubblico consortile, costituito in forma di azienda speciale, cui partecipavano la Provincia di Rovigo, la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura e la quasi totalità dei Comuni della provincia di Rovigo. All'epoca dei fatti, la Provincia di Rovigo deteneva una quota di partecipazione pari a circa il 44,76% del patrimonio consortile, con conseguente obbligo di contribuzione annuale al finanziamento dell'ente consortile, quantificato per l'anno 2017 in euro 264.970,04. La disciplina del Consorzio era contenuta nello Statuto consortile e nella Convenzione sottoscritta dagli enti aderenti, nonché nelle disposizioni del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e nel D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902, applicabile alle aziende speciali e agli enti strumentali degli enti locali.

Nel contesto della riforma delle Province avviata a partire dal 2014 e delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica, il Consiglio provinciale di Rovigo, con deliberazione n. 49 del 21 dicembre 2015, adottata sotto la presidenza del convenuto, deliberava l'avvio della procedura di recesso dal CONSVIPO, ai sensi dell'art. 6 dello Statuto consortile, con decorrenza dal 1° gennaio 2017. La deliberazione motivava tale scelta richiamando, tra l'altro, gli obblighi di contenimento della spesa e di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, nonché il mutato assetto istituzionale delle Province conseguente alla legge n. 56 del 2014. La deliberazione veniva assunta con voto unanime dei consiglieri presenti.

Con nota del 13 gennaio 2016, la Provincia comunicava formalmente al CONSVIPO la volontà di recedere dal Consorzio a decorrere dal 1° gennaio 2017. L'Assemblea consortile del CONSVIPO, con deliberazione n. 4 del 25 luglio 2016, prendeva atto della richiesta di recesso della Provincia di Rovigo, approvava nuovi schemi di Statuto e di Convenzione nei quali la Provincia non figurava più tra gli enti partecipanti e ne disponeva la trasmissione a tutti gli enti consorziati per la necessaria approvazione da parte dei rispettivi Consigli. Tuttavia, nel corso dei mesi successivi, alcuni enti consorziati - segnatamente i Comuni di Bagnolo di Po, Villadose, Villamarzana e Villanova del Ghebbo - deliberavano espressamente di non approvare i nuovi atti consortili e di non accogliere la richiesta di recesso della Provincia. Di tale circostanza il CONSVIPO dava comunicazione alla Provincia di Rovigo con note del 23 dicembre 2016 e del 2 agosto 2017, evidenziando che, in mancanza dell'approvazione unanime dei nuovi atti, la procedura di recesso non poteva ritenersi validamente conclusa.

Secondo la prospettazione attorea, da tale mancato perfezionamento discendeva la permanenza della Provincia nella compagine consortile e il conseguente obbligo di corrispondere le quote consortili dovute. Nonostante le comunicazioni ricevute dal CONSVIPO e il mancato consenso di alcuni enti consorziati, la Provincia di Rovigo, a partire dall'anno 2017, non provvedeva al pagamento delle quote consortili. Nel medesimo periodo, il convenuto, da un lato, continuava a sostenere la tesi dell'avvenuto recesso della Provincia dal Consorzio; dall'altro, in qualità di Presidente dell'Assemblea consortile, presiedeva le sedute dell'Assemblea del CONSVIPO, tra cui quella del 28 dicembre 2017, nella quale venivano

approvati i contributi obbligatori degli enti consorziati per l'anno 2017, comprensivi della quota riferita alla Provincia di Rovigo. Secondo la Procura, tale condotta avrebbe ingenerato una situazione di incertezza nei rapporti tra la Provincia e il Consorzio, sfociata nell'instaurazione del contenzioso arbitrale. A fronte del mancato pagamento della quota consortile relativa all'anno 2017, il CONSVIPO attivava, nel maggio 2018, la procedura arbitrale prevista dall'art. 10 della Convenzione consortile del 21 luglio 1997.

Il Collegio arbitrale veniva costituito nel luglio 2018. Nel corso del procedimento, le parti tentavano una composizione transattiva della controversia, sfociata nella stipula di un accordo stragiudiziale in data 17 gennaio 2019, rimasto tuttavia privo di esecuzione. Con lodo depositato in data 9 gennaio 2020, il Collegio arbitrale, a maggioranza, accoglieva la domanda del CONSVIPO, affermando che il recesso della Provincia di Rovigo non si era validamente perfezionato e condannando l'Ente al pagamento delle quote consortili dovute e delle spese legali ed arbitrali. In esecuzione del lodo e dei successivi provvedimenti amministrativi, la Provincia di Rovigo ha corrisposto, a titolo di compensi arbitrali e spese legali, la somma complessiva di euro 34.555,56, al netto delle voci colpite da prescrizione. La Procura ha ritenuto che tali spese costituiscano danno erariale, in quanto non sarebbero state sostenute ove il convenuto avesse adottato le iniziative idonee a chiarire tempestivamente la posizione della Provincia o a rimuovere la situazione di incertezza derivante dal mancato perfezionamento del recesso.

Pertanto, all'esito dell'istruttoria e dell'esame degli elementi probatori acquisiti, la Procura, ritenendo sussistenti gli estremi della responsabilità

amministrativa, ha quantificato il danno all'erario per indebita erogazione di spese legali ed arbitrali in euro 34.555,56, notificando al convenuto invito a depositare memorie difensive e documenti e a richiedere eventuale audizione. Le deduzioni depositate dal convenuto in data 22 aprile 2025 non sono state ritenute idonee a superare le contestazioni formulate nell'invito a dedurre, sicché il Requirente ha confermato la propria ipotesi accusatoria nell'atto di citazione in esame.

2. Con comparsa di costituzione depositata in data 21 gennaio 2026, il convenuto Marco Trombini ha chiesto il rigetto della domanda attorea, contestandone i presupposti in fatto e in diritto.

In via preliminare, il convenuto ha ricostruito il contesto normativo, istituzionale e finanziario nel quale si collocano le determinazioni assunte dalla Provincia di Rovigo in ordine alla partecipazione al CONSVIPO, richiamando il profondo riassetto delle Province avviato a partire dal 2011, dapprima attraverso i decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012 e, successivamente, con la legge n. 56 del 2014.

Secondo la difesa, tale processo riformatore, pur non sfociato nell'abolizione costituzionale delle Province a seguito dell'esito del referendum del 4 dicembre 2016, ha determinato un sensibile depotenziamento funzionale e finanziario degli enti di area vasta, con trasferimento di competenze a Comuni e Regioni e con drastica riduzione delle risorse disponibili. In tale quadro, la Provincia di Rovigo sarebbe stata tenuta ad attuare politiche di contenimento della spesa e di razionalizzazione delle partecipazioni, in attuazione degli obblighi imposti dall'art. 1, commi 611 e 612, della legge n. 190 del 2014.

La difesa ha evidenziato che, in adempimento di tali obblighi, il Consiglio

provinciale di Rovigo, con deliberazione n. 9 del 29 aprile 2016, aveva approvato un piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni, nel quale era espressamente contemplata anche la partecipazione al CONSVIPO, con previsione della dismissione o del recesso. La deliberazione di avvio della procedura di recesso dal Consorzio, adottata il 21 dicembre 2015, sarebbe pertanto espressione di una scelta discrezionale dell'organo consiliare, assunta all'unanimità e sorretta da motivate esigenze di finanza pubblica.

Con riguardo alla procedura di recesso, il convenuto ha sostenuto che la stessa si sarebbe svolta nel rispetto delle previsioni dello Statuto consortile, in particolare dell'art. 6 dello Statuto allora vigente, il quale disciplinava il recesso degli enti consorziati con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo alla presentazione della richiesta, previa approvazione da parte dell'Assemblea consortile. In tale prospettiva, la deliberazione dell'Assemblea del CONSVIPO del 25 luglio 2016, che aveva preso atto del recesso della Provincia e approvato nuovi schemi di Statuto e Convenzione escludendo l'Ente recedente, sarebbe idonea a perfezionare il recesso stesso.

La difesa ha altresì dedotto che, nel medesimo periodo, anche altri enti territoriali avevano formalizzato il recesso dal CONSVIPO, circostanza che, a suo avviso, confermerebbe la percorribilità e la legittimità della procedura seguita dalla Provincia di Rovigo.

Con riguardo alla successiva fase di incertezza determinatasi a seguito della mancata approvazione dei nuovi atti consortili da parte di alcuni enti consorziati, il convenuto ha sottolineato come il quadro normativo risultasse oggettivamente complesso e caratterizzato da interpretazioni non univoche, sia in ordine alla disciplina del recesso dagli enti consortili, sia con riguardo

al rapporto tra lo Statuto consortile e la normativa statale, inclusa quella in materia di accordi tra pubbliche amministrazioni. In tale contesto di incertezza interpretativa, la difesa ha sostenuto che la Provincia aveva fondate ragioni per ritenere efficace il recesso e, conseguentemente, per contestare la pretesa del CONSVIPO al pagamento delle quote consortili per l'anno 2017.

Con riguardo al procedimento arbitrale, la difesa ha dedotto che la scelta di resistere alle pretese del CONSVIPO non sarebbe riconducibile a un'iniziativa personale del Presidente della Provincia, bensì sarebbe stata assunta all'esito di un procedimento amministrativo formalizzato, corredato dai pareri favorevoli di regolarità tecnica e contabile resi dai dirigenti competenti e dal visto di conformità del Segretario Generale. I predetti pareri non contenevano rilievi critici o riserve idonei a segnalare la manifesta infondatezza o temerarietà della linea difensiva adottata dalla Provincia; sotto tale profilo, il convenuto ha quindi dedotto di aver riposto legittimo affidamento nelle valutazioni tecniche e giuridiche rese dagli uffici competenti.

La difesa ha poi contestato la sussistenza del nesso causale diretto ed esclusivo tra la condotta ascritta al convenuto e le spese legali ed arbitrali sostenute dalla Provincia, evidenziando che l'instaurazione del procedimento arbitrale costituirebbe iniziativa autonoma del CONSVIPO e che le spese in questione rappresenterebbero il costo fisiologico dell'esercizio del diritto di difesa in una controversia caratterizzata da oggettiva complessità giuridica e fattuale. In tale prospettiva, la soccombenza in sede arbitrale non potrebbe essere assunta quale indice automatico di colpa grave, dovendosi valutare la condotta dell'amministratore ex ante, alla luce del quadro normativo e fattuale esistente al momento delle scelte contestate, e non ex post, alla luce dell'esito del

giudizio. Il convenuto ha altresì eccepito l'infondatezza della richiesta di rivalutazione monetaria, sostenendo che le somme in contestazione avrebbero natura di debito di valuta. Nella memoria difensiva, il convenuto ha altresì dedotto l'applicabilità della normativa sopravvenuta in materia di quantificazione del danno risarcibile, richiamando la legge 7 gennaio 2026, n. 1, entrata in vigore il 22 gennaio 2026, recante modifiche alla disciplina della responsabilità amministrativo-contabile. In particolare, la difesa ha fatto riferimento alla disposizione di cui all'art. 1 della predetta legge, secondo cui l'eventuale danno accertato nei confronti dell'amministratore o del dipendente pubblico sarebbe comunque risarcibile entro limiti massimi predeterminati, individuati, da un lato, nella percentuale del trenta per cento del pregiudizio accertato e, dall'altro, nel doppio della retribuzione lorda o del corrispettivo percepito nell'anno di inizio della condotta lesiva ovvero, in alternativa, nel doppio dell'indennità percepita per il servizio reso all'amministrazione.

Sul punto, la difesa ha dedotto che il convenuto, nel periodo di esercizio della carica di Presidente della Provincia di Rovigo, non ha percepito alcuna indennità di funzione, in applicazione della legge n. 56 del 2014, con la conseguenza che, anche a voler ritenere sussistente una responsabilità a suo carico, il danno risarcibile non potrebbe in ogni caso eccedere il limite corrispondente al doppio dell'indennità percepita e risulterebbe pertanto pari a zero.

3. All'udienza in data **11 febbraio 2026**, tenutasi con l'assistenza della dott.ssa Paola Franchini, le parti presenti hanno concluso come da verbale e la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Oggetto del giudizio

Il presente giudizio ha ad oggetto la domanda proposta dalla Procura regionale per il Veneto nei confronti del convenuto Marco Trombini, già Presidente della Provincia di Rovigo, volta a ottenerne la condanna al pagamento, a titolo di responsabilità erariale, della somma di euro 34.555,56, corrispondente alle spese legali e ai compensi arbitrali sostenuti dall'Ente a seguito della soccombenza nel procedimento arbitrale promosso dal CONSVIPO.

La pretesa attorea si fonda sull'assunto secondo cui tali esborsi costituirebbero conseguenza diretta di una condotta gravemente colposa ascrivibile al convenuto, in relazione alla gestione della procedura di recesso della Provincia dal Consorzio e alla successiva scelta di sostenerne l'efficacia in sede arbitrale.

2. Sull'insussistenza dell'antigiuridicità della condotta

L'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile postula, quale presupposto logicamente prioritario rispetto alla verifica degli altri elementi costitutivi, la sussistenza di una condotta antigiuridica, intesa come comportamento che integri la violazione di diritti e l'inosservanza di doveri di servizio gravanti sull'agente. Ne discende che l'antigiuridicità della condotta non può essere desunta dalla sola circostanza che una scelta amministrativa si riveli, *ex post*, illegittima e censurabile in sede giurisdizionale o arbitrale: essa richiede l'individuazione di un obbligo giuridico specifico ed esigibile che l'agente avesse il dovere di osservare e al quale abbia *contra legem* derogato.

Nel caso di specie, la Procura ha individuato la condotta antigiuridica ascrivibile al convenuto in una pluralità di comportamenti tra loro connessi: il mantenimento della deliberazione di recesso nonostante le comunicazioni del

Consorzio attestanti il mancato perfezionamento della procedura; il mancato pagamento delle quote consortili a partire dall'anno 2017; la scelta di resistere nel giudizio arbitrale; la permanenza nelle funzioni di Presidente dell'Assemblea consortile del CONSVIPO in un contesto di incertezza sulla qualità di consorziato della Provincia. Occorre pertanto verificare se tali comportamenti integrino la violazione di obblighi di servizio specifici e univoci, idonei a configurare la condotta antigiuridica richiesta dall'art. 1 della legge n. 20/1994. All'esito di tale verifica, il Collegio ritiene che nessuno dei comportamenti contestati integri la violazione di un obbligo giuridico puntuale e inequivoco.

In primo luogo, occorre considerare che la deliberazione provinciale n. 49 del 21 dicembre 2015 si inseriva in un contesto normativo e istituzionale di straordinaria complessità, caratterizzato dal processo di riforma dell'ordinamento provinciale avviato dalla legge n. 56/2014 e da drastici tagli ai trasferimenti erariali, che avevano determinato gravi difficoltà nella gestione delle funzioni residue dell'ente. In tale quadro, l'art. 1, commi 611 e 612, della legge n. 190/2014 imponeva agli enti locali di avviare processi di razionalizzazione delle partecipazioni al fine di conseguire risparmi di spesa: il Consiglio provinciale aveva dato attuazione a tale obbligo anche con la deliberazione n. 9 del 29 aprile 2016, con la quale approvava la relazione sulla razionalizzazione delle società e delle partecipazioni, inclusiva del CONSVIPO.

La deliberazione di recesso n. 49/2015 era stata adottata con voto unanime dell'organo consiliare, era corredata dai prescritti pareri di regolarità tecnica e contabile e trovava giustificazione in motivate esigenze di contenimento della

spesa pubblica. In tale contesto, non emergeva in capo al convenuto un obbligo giuridico chiaro di attivarsi per la revoca di una determinazione collegiale formalmente efficace: e ciò tanto sul piano della titolarità (essendo la deliberazione atto dell'organo consiliare e non del Presidente), quanto su quello dell'esigibilità, non potendosi ritenere univocamente imposta, in presenza di una situazione giuridicamente controversa, una condotta che avrebbe comportato la modifica di una scelta istituzionale assunta all'unanimità, sorretta da una finalità di contenimento della spesa pubblica e assistita dai prescritti pareri tecnici.

Va peraltro considerato che la stessa questione relativa all'applicabilità della normativa sulla razionalizzazione delle partecipazioni al CONSVIPO - che la Procura esclude sul presupposto della natura di ente pubblico consortile, distinto dalle società partecipate - si presentava come controversa e non univocamente definita all'epoca dei fatti. In sede di assemblea consortile del 25 luglio 2016, il Consorzio prendeva peraltro atto del recesso della Provincia e, contestualmente, approvava la nuova convenzione e il nuovo statuto da sottoporre agli enti consorziati (cfr. doc. 10 – sub (e) n. 13), con esclusione della Provincia. Anche altri enti territoriali hanno successivamente formalizzato il recesso da CONSVIPO: il Comune di Salara (cfr. doc. 10 – sub (e) n. 8), la CCIAA Venezia Rovigo Delta Lagunare (cfr. doc. 10 – sub (e) n. 11), il Comune di Badia Polesine (cfr. doc. 10 – sub (e) n. 18), il Comune di Adria (cfr. doc. 10 – sub (e) n. 21) e il Comune di Rovigo (cfr. doc. 10 – sub (e) n. 20).

Quanto al mancato pagamento delle quote consortili, la questione interpretativa relativa agli effetti del recesso si presentava obiettivamente

complessa sotto molteplici profili. In primo luogo, il coordinamento tra l'art. 6 dello Statuto consortile (che disciplina il recesso del singolo ente senza richiamare espressamente l'art. 98 del D.P.R. n. 902 del 1986) e le ulteriori disposizioni normative applicabili non conduceva a una soluzione univoca. In secondo luogo, la questione relativa all'ammissibilità del recesso unilaterale degli enti pubblici dagli accordi di natura pubblicistica non era pacifica (cfr. nel senso dell'ammissibilità, Consiglio di Stato, Sez. V, 12 settembre 2017, n. 4304; Consiglio di Stato, Sez. IV, 15 luglio 2013, n. 3861; Tar Piemonte, Sez. I, 16 maggio 2019, n. 600; in senso contrario, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 8 novembre 2004, n. 5620; per un'ulteriore soluzione, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 20 novembre 2008, n. 5751, e T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 14 gennaio 2009, n. 90). In tale quadro di incertezza interpretativa - attestata anche dalla nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 9 maggio 2018, che si limitava a richiamare le modalità di recesso dal consorzio senza entrare nel merito della questione – anche il mancato versamento delle quote consortili costituiva una questione controversa, cosicché non è configurabile, nel periodo anteriore alla pronuncia arbitrale, una condotta antigiuridica imputabile al convenuto.

Inoltre, la decisione di partecipare al procedimento arbitrale resistendo alla pretesa consortile si inseriva nel solco di una deliberazione consiliare formalmente efficace e mai revocata. La nomina dell'arbitro di parte, disposta con decreto presidenziale n. 68 del 30 maggio 2018, era preceduta e sorretta dal parere di regolarità tecnica reso dal dirigente responsabile dell'Area Avvocatura, dal parere di regolarità contabile del dirigente finanziario e dal visto di conformità del Segretario-Direttore Generale: tali atti configuravano

la nomina dell'arbitro quale atto dovuto in osservanza dell'art. 10 della Convenzione consortile. Il convenuto ha dunque fatto legittimo affidamento sui pareri degli uffici tecnici competenti, non essendo tenuto, né potendo in concreto, sostituirsi al bagaglio specialistico dell'avvocatura interna e del Segretario Generale. Né tali pareri erano accompagnati da rilievi che potessero far emergere il carattere manifestamente infondato o temerario della linea difensiva prescelta. In altri termini, l'esercizio delle prerogative difensive dell'ente in una controversia caratterizzata da oggettiva complessità giuridica e fattuale non integra, di per sé, l'antigiuridicità della condotta, salvo che la posizione sostenuta risulti manifestamente e inescusabilmente infondata. Tale circostanza non ricorre nella fattispecie in esame, come del resto confermato dal fatto che la decisione arbitrale non è stata assunta all'unanimità; il lodo del 9 gennaio 2020 è stato infatti adottato a maggioranza, con la mancata sottoscrizione da parte di uno degli arbitri, il quale ha manifestato il proprio dissenso sia sulle questioni preliminari sia nel merito.

Infine, la Procura ha valorizzato, ai fini dell'antigiuridicità, la partecipazione del convenuto alla seduta assembleare del 28 dicembre 2017, nella quale veniva approvata la tabella dei contributi obbligatori degli enti consorziati per l'anno 2017, ivi inclusa la quota della Provincia di euro 264.970,04.

Il Collegio ritiene che tale condotta non integri la violazione di un obbligo giuridico: in assenza di un accertamento definitivo sulla cessazione della qualità di consorziato della Provincia, non esisteva, infatti, alcun meccanismo automatico di sostituzione del Presidente dell'Assemblea, né un obbligo giuridico di astensione e/o di dimissioni. Deve a tal proposito rilevarsi che lo stesso Consiglio di amministrazione del CONSVIPO aveva sostenuto la

perdurante partecipazione della Provincia alla compagine consortile (cfr. doc. 10, sub e). In altri termini, la permanenza del convenuto nelle funzioni presidenziali nella seduta del 28 dicembre 2017 si poneva in linea con la posizione sostenuta dal Consorzio medesimo. Significativo è altresì che, pochi giorni dopo tale seduta, il convenuto avesse comunicato formalmente, in data 9 gennaio 2018, la propria indisponibilità a proseguire nella presidenza dell'Assemblea consortile, in coerenza con le determinazioni del Consiglio Provinciale: comportamento che attesta la manifestazione, anche nei confronti del Consiglio di amministrazione, di una situazione istituzionalmente irrisolta. Tanto che, proprio in esito all'interlocuzione tra il convenuto e il predetto Consiglio, veniva attivata la procedura arbitrale.

In conclusione, dall'esame complessivo della condotta del convenuto, valutata *ex ante* e in relazione al contesto normativo e fattuale in cui le singole scelte furono adottate, non emerge la violazione di obblighi di servizio univoci ed esigibili idonea a integrare l'antigiuridicità della condotta quale elemento costitutivo della responsabilità erariale. La circostanza che alcune delle scelte operate si siano rivelate, *ex post*, non condivise dall'organo arbitrale non vale a trasformare retroattivamente in antigiuridiche condotte che, al momento della loro adozione, si collocavano nell'ambito di una situazione giuridicamente incerta, erano sorrette da pareri tecnici favorevoli e costituivano legittimo adempimento dei doveri del Presidente della Provincia nel quadro di precedenti determinazioni collegiali, adottate in attuazione di vincoli normativi di contenimento della spesa pubblica. Difetta, pertanto, uno degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo-contabile.

3. Sull'insussistenza del nesso di causalità tra condotta e asserito danno

L'accertata insussistenza dell'antigiuridicità della condotta sarebbe di per sé sufficiente a definire il giudizio; ciò nondimeno, per completezza di motivazione, il Collegio ritiene di esaminare la sussistenza nesso di causalità tra la condotta e l'asserito danno.

Nel giudizio amministrativo-contabile, l'accertamento del rapporto causale è retto dalla regola probatoria della preponderanza dell'evidenza, o del «più probabile che non», in forza della quale l'evento può essere imputato all'agente soltanto quando risulti, secondo tale criterio, conseguenza della condotta contestata. Tale verifica deve essere condotta alla luce degli artt. 40 e 41 c.p., quali parametri generali in materia di causalità materiale, nonché dell'art. 1223 c.c., che circoscrive la risarcibilità alle conseguenze immediate e dirette del fatto, secondo il criterio della causalità adeguata o della regolarità causale. Ne discende che, ai fini dell'imputazione causale, non è sufficiente individuare un antecedente causale della sequenza che ha condotto all'evento dannoso: occorre verificare se tale antecedente ne costituisca la causa adeguata, ossia se l'evento rappresentasse, secondo una valutazione ex ante, lo sviluppo normale e prevedibile della condotta contestata.

Muovendo da tali premesse, il Collegio rileva che il danno individuato dalla Procura (le spese legali e i compensi arbitrali sostenuti dalla Provincia a seguito della soccombenza nel procedimento arbitrale promosso dal CONSVIPO, quantificati in euro 34.555,56) si colloca all'esito di una sequenza causale articolata, nella quale sono intervenuti plurimi fattori autonomi e distinti: la deliberazione provinciale n. 49/2015, adottata all'unanimità dal Consiglio provinciale in attuazione degli obblighi di razionalizzazione della spesa di cui alla legge n. 190/2014; la presa d'atto

dell'Assemblea consortile con approvazione di nuovi schemi di Convenzione e Statuto; la trasmissione di tali atti agli enti consorziati; le determinazioni difformi di alcuni consigli comunali; la scelta del CONSVIPO di attivare la procedura arbitrale con nota prot. n. 18012/2018; infine, la pronuncia del Collegio arbitrale. Va in proposito sottolineato che l'attivazione della procedura arbitrale è avvenuta su impulso del Consorzio, il quale, con deliberazione del proprio Consiglio di Amministrazione n. 42 del 14 marzo 2018, ha deciso di adire il Collegio arbitrale ai sensi dell'art. 10 della Convenzione consortile. Tale scelta non è riconducibile alla condotta del convenuto ed è di per sè idonea a inserirsi nella sequenza causale come fattore interruttivo del nesso eziologico tra la deliberazione di recesso e gli esborsi lamentati. In tale contesto, l'obbligo di sostenere le spese discende dalla statuizione contenuta nel lodo, che ha definito la controversia e regolato le spese secondo il criterio della soccombenza. Va altresì considerato che la Provincia aveva sollevato in sede arbitrale, in via preliminare, l'eccezione di incompetenza per non arbitrabilità della controversia, sul rilievo che l'art. 10 della Convenzione consortile del 21 luglio 1997 consentisse il ricorso all'arbitrato esclusivamente per le controversie relative all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione e dello Statuto, con conseguente riserva di giurisdizione sulle questioni attinenti alla legittimità del recesso e al riconoscimento delle quote consortili. L'eventuale accoglimento di tale eccezione - corroborata dai pareri favorevoli del Dirigente dell'Avvocatura e del Dirigente finanziario (quest'ultimo di regolarità contabile) e dal visto di conformità del Segretario Generale - avrebbe potuto condurre alla declaratoria in rito, con conseguente diversa regolazione delle spese. Anche sotto tale

profilo, l'addebito delle spese non si configura, quindi, come esito diretto e necessario della condotta contestata, risultando dipendente dalla valutazione dell'organo arbitrale su una questione preliminare obiettivamente controversa. Occorre altresì verificare, ai fini della causalità adeguata, se l'evento dannoso rappresentasse lo sviluppo normale e prevedibile della condotta contestata secondo una valutazione *ex ante*. In proposito, la Procura ha sostenuto che, alla luce del combinato disposto dell'art. 6 dello Statuto consortile, dell'art. 31 TUEL e dell'art. 98 del D.P.R. n. 902/1986, l'inefficacia del recesso sarebbe stata evidente e che, pertanto, il convenuto avrebbe dovuto attivarsi per revocare la deliberazione ovvero conformarsi alla posizione del Consorzio. Al riguardo, dalla ricostruzione complessiva della vicenda emerge che la questione interpretativa presentava profili non univoci. La stessa presa d'atto assembleare del recesso, con approvazione di nuovi schemi di Statuto e Convenzione, attesta che la procedura era inserita in un percorso che coinvolgeva le determinazioni dei diversi enti consorziati, senza che fosse agevolmente conoscibile, *ex ante*, quale ne sarebbe stato l'esito. Le comunicazioni provenienti dal Consorzio, pur rappresentando la posizione dell'ente in ordine agli effetti del recesso, si collocavano nel quadro di un rapporto tra soggetti pubblici portatori di interessi istituzionali non coincidenti - con la Provincia titolare di una quota pari al 44,76% del patrimonio consortile e dunque portatrice di un interesse istituzionale di peso del tutto peculiare rispetto agli altri consorziati - e non rivestivano valore vincolante o decisorio. Tali elementi non appaiono sufficienti a dimostrare che l'addebito delle spese costituisse, in termini di regolarità causale, sviluppo ordinario e prevedibile della scelta contestata. Né in senso contrario depone la nota del

Ministero dell'Economia e delle Finanze del 9 maggio 2018 (cfr. doc. 10, sub d), la quale, nell'escludere che il parere rientrasse nelle competenze del Ministero stesso, aveva natura non vincolante, e si limitava a richiamare le norme ritenute applicabili, "*a scopo meramente collaborativo e di principio*". Anche il richiamo alla disciplina degli accordi tra pubbliche amministrazioni e al principio della loro non recedibilità unilaterale costituisce un elemento interpretativo, la cui portata sul piano eziologico non appare tuttavia dirimente, tenuto conto della complessità della questione e del fatto che la giurisprudenza amministrativa, come già evidenziato, non aveva assunto una posizione univoca sul punto. Depone *a fortiori* in tal senso la circostanza che il lodo non sia stato pronunciato all'unanimità: come già rilevato, il Collegio arbitrale ha accolto la domanda del CONSVIPO, con la mancata sottoscrizione da parte di uno degli arbitri, il quale ha manifestato il proprio dissenso tanto in ordine alle questioni preliminari quanto nel merito. Tale circostanza conferma l'obiettiva complessità della questione e suggerisce che una diversa valutazione della medesima avrebbe potuto condurre a una diversa regolazione delle spese, fino alla loro integrale compensazione. Ne discende che neppure l'*an* dell'addebito delle spese si configurava, *ex ante*, quale esito prevedibile e necessitato della condotta contestata.

Le medesime considerazioni possono svolgersi sul piano controfattuale. Non risulta, infatti, dimostrato che l'adozione delle condotte alternative indicate nell'atto di citazione (quali la revoca della deliberazione di recesso o l'immediata adesione alla pretesa consortile) avrebbe evitato, secondo il criterio del «più probabile che non», l'insorgere delle spese oggetto di contestazione. In primo luogo, la revoca della deliberazione consiliare n.

49/2015 non costituiva un atto dovuto in capo al convenuto (essendo la deliberazione imputabile all'organo consiliare) né è provato che la promozione della revoca avrebbe impedito, secondo il medesimo criterio, l'instaurazione o la prosecuzione del contenzioso, tanto più che altri enti avevano nel frattempo formalizzato analoghi recessi dal Consorzio, rendendo comunque necessaria una ridefinizione degli assetti consortili. In secondo luogo, neppure l'immediata adesione alla posizione del Consorzio consente di affermare, con la necessaria probabilità logica, che tale scelta avrebbe evitato l'instaurazione, la prosecuzione della controversia o la regolazione delle spese, atteso che la lite verteva su una questione che necessitava comunque di una definizione formale. Parimenti, non risulta dimostrato che l'adozione delle ulteriori condotte alternative prospettate dall'atto di citazione - quali le immediate dimissioni del convenuto dalla presidenza dell'Assemblea consortile o la promozione della revoca del recesso - avrebbe impedito, secondo il medesimo criterio, il verificarsi dell'esito arbitrale e la conseguente regolazione delle spese. In altri termini, in mancanza di un accertamento definitivo sulla cessazione della qualità di consorziato, la permanenza nelle funzioni connesse alla carica ricoperta (peraltro sostenuta dallo stesso Consorzio) non appare, sul piano eziologico, antecedente necessario dell'obbligazione di pagamento delle spese, la quale trova invece la propria fonte nella statuizione del lodo. Non risulta quindi dimostrato che i comportamenti ascritti al convenuto integrino la *condicio sine qua non* rispetto alla pronuncia arbitrale e al conseguente esborso, né che, secondo il criterio della causalità adeguata, le spese legali ed arbitrali costituiscano sviluppo normale e prevedibile della condotta contestata. Difetta, pertanto, la prova del necessario nesso di

causalità tra la condotta addebitata e il danno patrimoniale lamentato, con conseguente insussistenza di un ulteriore elemento costitutivo della responsabilità amministrativo-contabile.

4. Assoluzione del convenuto

In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono, la domanda di parte attrice deve essere respinta.

5. Statuizioni sulle spese.

Il Collegio ritiene che nulla sia dovuto per le spese di giudizio, in considerazione del *decisum* e della natura di parte solo formale rivestita dalla Procura regionale della Corte dei conti, la quale è portatrice non dell'interesse particolare dell'Amministrazione asseritamente danneggiata, bensì dell'interesse generale dell'ordinamento giuridico (cfr. Cass., Sez. Un., 2 marzo 1982, n. 1282; 2 ottobre 1998, n. 9780; 2 aprile 2003, n. 5105; 15 gennaio 2010, n. 519).

Quanto alle spese legali, il Collegio, avuto riguardo ai parametri di cui al D.M. 10 marzo 2014, n. 55, e successive modificazioni, nonché alla natura della controversia, alle questioni trattate e all'attività difensiva espletata, ritiene di liquidarle in favore del convenuto Marco Trombini nella misura di euro 2.200,00, oltre spese generali nella misura del 15 per cento, IVA e CPA come per legge, ponendole a carico della Provincia di Rovigo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Veneto, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando,

RESPINGE

la domanda di condanna proposta dalla Procura Regionale nei confronti del

convenuto **TROMBINI** Marco, e per l'effetto lo assolve, liquidando le spese legali in complessivi € 2.200,00, oltre spese generali, nella misura del 15%, e IVA e CPA, da porre a carico della Provincia di Rovigo.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Venezia, nelle camere di consiglio in data 11 febbraio 2026 e 15 aprile 2026.

IL GIUDICE ESTENSORE — IL PRESIDENTE

F.to digitalmente — F.to digitalmente

Innocenza Zaffina — Marta Tonolo

Depositata in Segreteria il 04/05/2026

Il Funzionario Preposto

Nadia Tonolo