



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere (relatore)
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario

nella Camera di consiglio del 13 marzo 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *“Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti”*;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”*;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*;

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del *“Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

viste le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 8/CONTR/2010 e n. 54/CONTR/2010;

viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG;

vista la deliberazione del 30 gennaio 2025, n. 7/2025/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma delle attività di controllo per l'anno 2025;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 16 settembre 2024, n. 10;

vista la nota del Presidente della Regione Abruzzo del 5 febbraio 2025, acquisita al protocollo di quest'Ufficio in pari data, con la quale è stata inoltrata la richiesta di parere all'esame;

vista l'ordinanza del 6 marzo 2025, n. 6, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, consigliere Enrico TEDESCHI.

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe (protocollo Regione Abruzzo n. 0044727/2025), acquisita agli atti di questa Sezione in data 5 febbraio 2025 con il numero 425, il Presidente della Regione, in riferimento a quanto previsto dall'articolo 7, comma 8, legge n. 131 del 2003, ha rivolto un quesito circa il "*Pagamento degli onorari e delle spese per il procedimento istruttorio n. I 00692/2020/DMC davanti alla Corte dei Conti, Procura regionale per l'Abruzzo, relativo al contratto stipulato tra la Regione Abruzzo e la S.S.C. Napoli*".

In particolare, il Presidente della Regione, si riferisce all'art. 18 del d.l. n. 67/1997, convertito con la L. 23/5/1997, secondo il quale "*le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti **di dipendenti di amministrazioni statali** in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato*". È bene precisare, in merito, che il legislatore, con l'art. 10-bis comma 10 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge 2 dicembre 2005 n. 248¹, ad interpretazione autentica della norma *de qua* (cfr. Corte costituzionale sentenza n. 189 del 2020 e Corte di cassazione - Sezioni unite - sentenza R.G.N. 19396/2018), ne ha esteso il campo di applicazione al giudizio contabile.

¹ Art. 10-bis comma 10 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 <<Le disposizioni dell'art. 3, comma 2-bis, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e dell'art. 18, comma 1, del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, **si interpretano nel senso che il giudice contabile**, in caso di proscioglimento nel merito e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del codice di procedura civile, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del proscioltto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza>>.

Al riguardo, l'istante espone perplessità interpretative insorte sulla nozione di "provvedimento" escludente la responsabilità del dipendente e sulla possibilità di considerare tale anche "... il decreto con cui il PM contabile dispone l'archiviazione delle indagini a seguito della conclusione della fase istruttoria". Dopo aver evidenziato i contrasti rinvenibili in merito nella giurisprudenza succedutasi nel tempo, il Presidente della regione chiede interpello al fine di conoscere se in riferimento **al dipendente pubblico e alla diversa figura istituzionale dell'amministratore pubblico** "... sia consentito rimborsare le spese di onorario del difensore che abbia assistito il medesimo dipendente o amministratore nella redazione di deduzioni a seguito della notifica di un invito a dedurre, nell'ambito della fase istruttoria avviata dalla Procura regionale della Corte dei conti **in un procedimento contabile conclusosi con decreto di archiviazione**".

DIRITTO

1. Preliminarmente all'esame di merito della richiesta di parere trasmessa ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131, le Sezioni regionali di controllo sono tenute, in coerenza con l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, a verificare che l'istanza presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'amministrazione e dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, con riferimento alla attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica e alla sua generalità ed astrattezza.

1.1. L'ammissibilità soggettiva, dunque, è subordinata alla provenienza della richiesta da uno degli enti individuati dal citato articolo 7, comma 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131, nonché alla presentazione della stessa da parte di soggetto legittimato.

Nel caso di specie, la richiesta di parere risulta soggettivamente ammissibile in quanto trasmessa dalla Regione Abruzzo e sottoscritta dal Presidente, interessato a conoscere l'orientamento della Sezione (cfr. Sez. Abruzzo n. 233/2024/PAR del 27 settembre 2024).

1.2 Circa il profilo oggettivo, giova sottolineare come la richiesta di parere debba attenere a questioni interpretative riconducibili all'ambito della "*contabilità pubblica*", con riferimento alla quale le Sezioni Riunite di questa Corte, intervenendo, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con una pronunzia in sede di coordinamento della finanza pubblica, hanno delineato una nozione unitaria imperniata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, da intendersi in senso tale da consentire l'esame di questioni attinenti all'utilizzo di risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, in grado di ripercuotersi direttamente sulla

sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo deliberazione n. 54 del 2010).

Al contempo, non può sottacersi, come da costante giurisprudenza contabile, la necessaria sussistenza del carattere generale ed astratto del quesito oggetto dell'istanza.

La richiesta di parere, infatti, può essere diretta unicamente a conseguire più approfondite conoscenze, informazioni e valutazioni inerenti alla corretta interpretazione di principi, norme e regole afferenti alla contabilità pubblica e non può intervenire sulla concreta attività gestionale dell'amministrazione istante, configurando, in caso contrario, una sorta di non consentita cogestione amministrativa.

Sul punto, la Sezione delle Autonomie ha ben rappresentato come la funzione consultiva debba essere resa evitando che la stessa *"di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* (deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Limitatamente a tale profilo, giova rammentare che non potranno essere esaminate nel merito tutte quelle domande sottoposte al vaglio della magistratura contabile che sottendano interferenze con le funzioni giurisdizionali, requirente e giudicante, intestate alla Corte dei conti o ad altri plessi giurisdizionali. (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014).

Del pari si richiamano le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e n. 11/2020/QMIG, secondo le quali la funzione consultiva non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria).

Dunque, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei conti, *"le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della Corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso"*. (cfr. C. conti, Sez. Piemonte, delib. n. 1/2017/SRCPIE/PAR).

Al riguardo, la richiesta pervenuta, in quanto afferente al pagamento degli onorari e delle spese relative ad uno specifico procedimento istruttorio (I 00692/2020/DMC - Procura regionale per

l'Abruzzo) non risponde ai requisiti di generalità ed astrattezza richiesti dalla giurisprudenza contabile.

Peraltro, la Sezione delle Autonomie, chiamata ad esprimersi su una questione di massima posta da questa Sezione di controllo ed afferente alla rimborsabilità delle spese legali sostenute dall'amministratore pubblico, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014, aveva dichiarato *"inammissibile il quesito posto sulla rimborsabilità delle spese legali sostenute da un amministratore, assolto in sede penale con la formula «perché il fatto non sussiste», in quanto riferito a questione estranea alla materia di contabilità pubblica, nei sensi di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003"*. Con la medesima deliberazione, la Sezione delle autonomie aveva chiosato: *"Ai criteri di orientamento stabiliti con la presente deliberazione si conformano le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213"*.

A riguardo della rimborsabilità di spese ulteriori rispetto a quelle definite in fase processuale, sulle orme di quanto già stabilito dalla Corte costituzionale con le sentenze 189 e 267 del 2020, nonché sulla base di precedenti approdi giurisprudenziali del Consiglio di Stato, si sono pronunciate, di recente, le Sezioni unite della Corte di cassazione con sentenza numero 31137 del 5 dicembre 2024, al fine di dirimere i contrasti interpretativi tra due sezioni dello stesso Organo.

Invero, la fattispecie trattata è in parte difforme da quella oggetto della richiesta del Presidente della Regione². La Suprema corte, tuttavia, nel ripercorrere l'intero apparato normativo vigente in materia³, ha affermato che *"Il diritto al rimborso delle spese legali si radica infatti nel rapporto sostanziale*

² Il caso esaminato trae origine dalla richiesta di un dipendente pubblico di ottenere il rimborso delle spese legali sostenute in un procedimento di responsabilità contabile conclusosi con l'assoluzione nel merito. A seguito della compensazione delle spese disposta dalla Corte dei conti, il dipendente si era rivolto al giudice ordinario per ottenere il riconoscimento integrale delle somme pagate.

³ **Legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), Art. 1 (Azione di responsabilità), comma 1:** La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo. La gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono in ogni caso escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati vistati e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione procedente. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.

Decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), Art. 3(Azione di responsabilità), comma 2-bis: In caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dal comma 1 del presente articolo, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza.

Decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), Art. 18, (Rimborso delle spese di patrocinio legale), comma 1: Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità.

Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), Art. 10-bis (Efficienza delle amministrazioni pubbliche), comma 10: Le disposizioni dell'articolo 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e dell'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 25

tra dipendente ed amministrazione e costituisce, in definitiva, espressione del rischio del quale si fa carico l'amministrazione in connessione con l'attività svolta dal dipendente nell'interesse della stessa; tant'è che il diritto al rimborso viene meno in presenza di dipendente che abbia agito in conflitto di interesse con la propria amministrazione"

In funzione di ciò, la Suprema Corte, ferma restando la necessità del parere da parte dell'Avvocatura dello Stato sulla congruità del rimborso (art. 10-bis comma 10 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 ss.mm.ii), ha affermato il seguente principio di carattere generale: "*In relazione alla domanda di rimborso delle spese legali sostenute dai soggetti sottoposti a giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti e risultati prosciolti nel merito, la regolamentazione delle spese processuali, da porre a carico dell'amministrazione di appartenenza, spetta al giudice contabile, ma la parte ha diritto all'intero esborso sostenuto e la relativa statuizione - attinente al rapporto sostanziale fra amministrazione e dipendente - esula dalla giurisdizione contabile e appartiene a quella del giudice del rapporto di lavoro e, quindi, di regola, al giudice ordinario." (cfr. Massimario Corte di cassazione)*

Pertanto, una pronuncia nel merito da parte di questa Sezione di controllo, sulla base di quanto statuito dalla Corte di cassazione nella sentenza *de qua*, rappresenterebbe un'indebita interferenza con l'attività del giudice ordinario.

Dunque, considerato che le sollevate questioni non risultano rispondenti ai richiamati canoni della generalità e dell'astrattezza, che sono in parte non attinenti alla materia di contabilità pubblica (amministratori), e che per altro verso (dipendenti), come sopra riportato, sono materia di competenza del giudice ordinario, le condizioni di ammissibilità oggettiva non sono ravvisabili nell'istanza in esame, che deve, pertanto, dichiararsi inammissibile.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Regione Abruzzo delibera l'inammissibilità della richiesta di parere.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente della Regione Abruzzo.

marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 91 del codice di procedura civile, *((non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e))* liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza.

Decreto legislativo 174/2016 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), Art. 31 (Regolazione delle spese processuali), comma 2: Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa

Così deliberato nella Camera di consiglio del 13 marzo 2025.

Il Magistrato relatore

Enrico TEDESCHI

Il Presidente

Ugo MONTELLA

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Carla LOMARCO