Deliberazione n. FVG/ 15 /2025/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

**Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia**

**III Collegio**

**composto dai seguenti magistrati**

**PRESIDENTE:** **Emanuela Pesel**

**CONSIGLIERE:** **Antonella Manca (relatore)**

**PRIMO REFERENDARIO:** **Tamara Lollis**

Deliberazione del 28 marzo 2025

**Comune di Premariacco. Richiesta di motivato avviso in tema di rimborso delle spese legali in favore di ex dipendenti ed ex amministratori comunali oggetto di procedimento penale**

*****

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);
VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);
VISTO il Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;
VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3) e, in particolare, l'art. 7, comma 8;
Visto l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;
VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;
VISTA la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007, che

stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;
VISTI, in particolare, l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9 e la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che hanno tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;
VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14, del 16 giugno 2000, e successive modifiche e integrazioni;
VISTO il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;
VISTA la deliberazione della Sezione plenaria n. FVG 4/2025/INPR avente ad oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2025;
VISTA l'ordinanza presidenziale n. 4/2025 che dispone la composizione dei Collegi;
DATO ATTO che la Corte dei conti si è dotata di un servizio di invio e consultazione delle richieste di motivato avviso in materia di contabilità pubblica presentate ai sensi dell'art. 33 del DPR n. 902 del 1975, novellato dal D.lgs. n. 125/2003 (denominato portale Centrale Pareri);
Vista la richiesta di motivato avviso prot. Sez. 0000529 dl 13 marzo 2025 attraverso il portale "Centrale pareri", formulata dal Comune di Premariacco in materia di rimborso delle spese legali in favore di ex dipendenti ed ex amministratori comunali oggetto di procedimento penale;
Vista l'Ordinanza presidenziale n. 9 del 2025 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, l'istruttoria sulla richiesta di motivato avviso è stata affidata al Consigliere Antonella Manca;
VISTA l'ordinanza presidenziale n. 10 del 26 marzo 2025 con la quale è stata convocata l'adunanza del III Collegio per il giorno 28 marzo 2025;
UDITO il relatore nella Camera di Consiglio;

**Premesso in fatto**

Con la nota in epigrafe il Sindaco di Premariacco pone un quesito in materia di rimborso delle spese legali in favore di ex dipendenti ed ex amministratori comunali oggetto di indagine giudiziaria.
In particolare, chiede di conoscere la modalità operativa con cui applicare la normativa di riferimento individuata nell'art. 151 della legge regionale 31 agosto 1981, n. 53, nonché nell'art. 14 del Contratto Collettivo di comparto del personale non dirigente 2016-2018, con specifico riguardo al requisito di "insussistenza del conflitto di interessi".
Nel quesito viene evidenziata la difficoltà ad esprimere una valutazione circa la sussistenza o meno del conflitto di interesse allorquando" l'ente debba avere quale riferimento l'intero

procedimento penale – indipendentemente da eventuali "stralci" relativi a singoli reati per i quali il soggetto indagato venga, a vario titolo, assolto – oppure il singolo reato e se, a tal fine, debba comportarsi nel medesimo modo sia che il procedimento nasca come unico (sebbene relativo a più reati) ovvero se derivi dall'unione di più procedimenti ad opera del P.M.".

Il Sindaco, inoltre, rappresenta al riguardo la conseguenza di evidenti differenze di impatto sulle casse dell'ente, in quanto, "se si tiene conto di un unico procedimento ai fini della valutazione circa la sussistenza del conflitto di interesse, la condanna in relazione ad un singolo reato comporta automaticamente la sussistenza del conflitto di interesse e quindi il diniego di rimborso delle spese legali in toto. La possibilità, invece, di considerare i singoli reati e le relative spese legali, consentirebbe invece di escludere il conflitto di interesse in relazione alle ipotesi di assoluzione o archiviazione e di rimborsare le spese legali almeno parzialmente. I diversi approcci sopra delineati, influiscono sulle casse dell'ente anche qualora sia dotato di copertura assicurativa. L'assicurazione, infatti, prevede un massimale legato a ciascun sinistro e, pertanto, laddove il procedimento penale -unico ab origine o unificato- vada considerato nella Sua interezza, neanche l'assicurazione potrebbe liquidare il danno parzialmente. In caso contrario, il massimale potrebbe essere superato e l'Ente dovrebbe utilizzare le proprie risorse."

**Considerato in diritto**

**1.** Preliminarmente all'esame del merito, il Collegio deve verificare la sussistenza dei presupposti che, per legge, perimetrano l'ambito della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti. In particolare, vanno scrutinati i profili di ammissibilità soggettiva (legittimità dell'organo richiedente) ed oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica) della richiesta di parere, alla luce di quanto previsto dalle disposizioni di cui all'art. 33, comma 4, del d.p.r. n. 902/1975 e all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Giova evidenziare che, nell'interpretare l'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 la giurisprudenza contabile, con riguardo al presupposto dell'ammissibilità soggettiva, ha affermato la natura tassativa dell'elencazione degli Enti (Regioni, Comuni, Province, Città Metropolitane) legittimati ad attivare la funzione consultiva (cfr. Sezione delle Autonomie, "Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva" deliberati nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché del. n. 13/SEZAUT/2007/QMIG, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). Inoltre, secondo consolidato orientamento, nell'ambito della ricordata legittimità soggettiva esterna, la legittimazione interna a richiedere il parere è in capo agli organi muniti del relativo potere di rappresentanza legale dell'Ente (ex plurimis, Sezione delle Autonomie, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG cit.).

Premesso il suddetto quadro appare necessario la peculiarità ordinamentale della Regione Friuli – Venezia Giulia in materia, avuto riguardo alle norme di attuazione statutaria, di cui all'art. 33, comma 4, del d.p.r. n. 902/1975 secondo il quale la Sezione, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

In ordine ai requisiti di ammissibilità soggettiva vanno citate, sul punto, anche la deliberazione n. 19/Sez.Pl. dd. 12.10.2004, successivamente aggiornata con la deliberazione n. 27/Sez.Pl. dd. 11.2.2007, con la quale questa Sezione ha precisato che la funzione consultiva può essere esplicata nei confronti delle amministrazioni sulle quali la Sezione stessa esercita le funzioni di controllo, tra cui rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i suoi enti strumentali nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nel territorio regionale.

Il secondo limite declinato come "*legittimazione soggettiva interna*" riguarda, invece, il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere.

Come evidenziato dalla Sezione Autonomie, la delimitazione della legittimazione a proporre richieste di parere a favore dei soli organi rappresentativi degli enti si giustifica al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste provenienti dallo stesso ente con la conseguenza di restringere l'ammissibilità soggettiva alle sole istanze provenienti dall'organo di vertice politico che detiene la rappresentanza istituzionale dell'ente (cfr. 1/SEZAUT/2021/QMIG cit.).

In modo coerente le succitate deliberazioni di questa Sezione prevedono che il soggetto competente a presentare richieste di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'ente istante.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di motivato avviso, pervenuta dal Sindaco del Comune di Premariacco è quindi ammissibile.

**2**. Relativamente al profilo di ammissibilità oggettiva, secondo la costante giurisprudenza contabile è necessaria, in primo luogo, l'inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica nel solco tracciato, in chiave nomofilattica, dagli indirizzi di orientamento generale della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni riunite di controllo (ex plurimis SSRRCO/54/2010/QMIG; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; vedasi anche le recenti deliberazioni nnr. 17/SEZAUT/2020/QMIG, 5/SEZAUT/2022/QMIG; 9/SEZAUT/2022/QMIG, 14/SEZAUT/2022/QMIG, 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Alla luce di tali indirizzi ermeneutici, la nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva "*assume un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*".

Con riferimento alla materia della contabilità pubblica la giurisprudenza contabile ha, altresì, affermato il principio secondo cui questioni estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, intesa come stretta gestione del bilancio, possono ritenersi a essa

riconducibili secondo una visione dinamica della materia che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 54/2010 cit).
Tuttavia, "*l'ampliamento dinamico della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé per sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa*" (del. n. 17/SEZAUTO/2020/QMIG e n. 5/SEZAUTO/2022/QMIG).
Consolidata giurisprudenza afferma, inoltre, che possano essere forniti pareri solo rispetto a questioni di carattere generale e astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici posto che, quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di norme di contabilità pubblica, si è al di là dai limiti oggettivi di competenza della funzione consultiva (del. n. 5/SEZAUTO/2022/QMIG cit.).
Invero, costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur potendo essere originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione istante, debba essere finalizzata a ottenere indicazioni e valutazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme e istituti riguardanti la contabilità pubblica, mentre non può essere diretta a ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale onde evitare che la Corte dei conti sia coinvolta nei "*processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata a esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale*"(cfr. del. n. 5/SEZAUTO/2006 ed ex plurimis del. Sezione controllo per la Regione Siciliana n. 82/2024/PAR; del. Sezione controllo Lombardia n. 57/2024/PAR; del. Sezione controllo per il Trentino -Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano n. 5/2024/PAR).
Al riguardo, la Sezione delle Autonomie ricorda che "*la dimensione discrezionale delle scelte, non solo a livello legislativo, ma anche (...) a livello amministrativo, e l'autonomia organizzativa degli enti territoriali, costituiscono un diaframma che impedisce alla Sezioni regionali di controllo di intervenire in funzione consultiva*" (vedasi del n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).
Sono, poi, da ritenersi inammissibili quesiti che implichino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla Corte dei conti, spettanti ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o di consulenza in determinate materie.

Con riferimento ai profili di ammissibilità oggettiva si ricorda che la succitata deliberazione n. 27/Sez. Pl. dd. 5.10.2007 di questa Sezione ha precisato che "*le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo controllo*". La stessa deliberazione ha individuato, quali ulteriori requisiti, l'inerenza della richiesta a questioni:
- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;

- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che "In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l' attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo".

In merito alla materia oggetto di quesito formulato nel caso di specie, la Sezione non può non richiamare la costante giurisprudenza contabile che ha ricompreso l'ambito del rimborso delle spese legali come manifestazione di discrezionalità propria del potere gestorio (vv. le deliberazioni di questa Sezione n. FVG/1/2014/PAR e n.

FVG/4/2019/PAR, e da ultimo , ex plurimis, Deliberazione n. 60/2024/PAR della Sezione di Controllo Puglia), che quindi esclude sotto questo profilo l'ammissibilità del quesito posto dall'amministrazione comunale, cui sola compete l'apprezzamento della propria posizione nelle fattispecie in cui possa sussistere o meno il conflitto di interessi, presupposto per negare o ammettere le spese giudiziali a rimborso, assumendo a parametro di valutazione l'articolo 97 della Costituzione ed il principio del buon andamento, tenendo sempre presente l'interesse pubblico ed economico dell'Ente.

Sotto tale ultimo, assorbente, profilo si rileva che la richiesta formulata dal Comune di Premariacco non presenta i requisiti di ammissibilità oggettiva, in quanto vertente su questioni esorbitanti la funzione consultiva demandata alla Corte dei conti.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia delibera l'inammissibilità della richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Premariacco, per i motivi e nei termini di cui in motivazione

**DISPONE**

alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione al Comune di Premariacco nonché di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione della presente deliberazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'apposito spazio dedicato del sito web regionale.

Così deciso in Trieste, nella Camera di Consiglio del 28 marzo 2025

il relatore — il Presidente

F.to Antonella Manca — F.to Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data 31 marzo 2025

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Leddi Pasian