



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario (relatore)
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 20 novembre 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Desio (MB)

VISTO l'art. 100, comma 2 della Costituzione.

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni.

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, 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"*, in particolare l'art. 7, comma 8.

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14/2000 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni.

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 (come modificati e integrati in successive deliberazioni) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010.

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Desio (MB) ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 30 ottobre 2025 ed acquisita al protocollo Cdc n. 20656, in pari data. VISTA l'ordinanza presidenziale n. 293/2025 di convocazione della Sezione in data odierna per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, Rita Gasparo.

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Desio ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 in ordine all'interpretazione dell'art. 28 del CCNL 2000 del comparto Enti locali.

L'istante ha anticipato il quesito con un'articolata e minuziosa narrazione dei fatti. Precisamente, è stato rappresentato che:

- *“con nota del 06.10.2021 un ex dipendente del Comune (...) richiedeva il patrocinio dell'Ente, ai sensi dell'art. 28 del CCNL del 14/09/2000, del comparto Enti locali, allora vigente, in quanto parte convenuta con altri in un giudizio promosso in riassunzione a seguito di una precedente pronuncia giurisdizionale, dinanzi al Tribunale di Monza, indicando altresì il legale che lo avrebbe assistito”;*
- *“con deliberazione di Giunta comunale n. 207 del 02.12.2021, l'Amministrazione comunale prendeva atto del contenzioso instauratosi ed esprimeva il gradimento per la scelta del legale, dopo aver verificato i requisiti richiesti per il riconoscimento del patrocinio legale”;*

- *“in giudizio poi il legale del dipendente/convenuto chiamava in garanzia come terzo la compagnia assicuratrice in forza della polizza contratta per la responsabilità civile quale dipendente del Comune di Desio”;*

- *“l’esito del giudizio è stato favorevole per il dipendente, per inammissibilità della domanda attorea di risarcimento danni, con condanna della parte attrice al pagamento delle spese di lite, parzialmente compensazione per un quarto (in quanto il giudice ha applicato il principio della soccombenza reciproca in relazione ad un’eccezione non accolta); mentre per la chiamata di terzo il dipendente è stato condannato alle spese di lite da riconoscersi alla compagnia assicuratrice”.*

Tanto premesso, il legale rappresentante dell’Ente ha interrogato la Sezione su quali spese rientrassero negli oneri di difesa che lo stesso assume a proprio carico, domandando, in particolare, se potessero rientrarvi *“le spese di assistenza legale, contributo unificato per chiamata di terzo e spese di soccombenza”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall’art. 7, comma 8 della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante *“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*. L’accesso a tale funzione da parte delle autonomie territoriali presuppone la preventiva verifica dei requisiti di ammissibilità delle richieste di parere. Precisamente, sotto il profilo soggettivo, occorre riscontrare la sussistenza della legittimazione dell’Ente di proporre l’istanza e dell’organo di effettuare formalmente la richiesta; sotto il profilo oggettivo, la valutazione che condiziona lo scrutinio nel merito del quesito posto concerne *in primis* la sua attinenza alla materia della contabilità pubblica.

Dal lato soggettivo, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Desio e, dunque, la stessa è da ritenersi ammissibile in quanto l’istante è investito del potere di rappresentanza dell’Ente (art. 50, comma 2 del TUEL).

In ordine all’ammissibilità oggettiva, la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica è da riferirsi alle normative e ai relativi atti applicativi dell’attività finanziaria comprendente i bilanci ed i relativi equilibri, l’acquisizione

delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, il patrimonio, la gestione della spesa (anche quella del personale con riguardo al regime dei vincoli che la riguardano), l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Si tratta di attività consultiva che, pur non attinente a specifici casi concreti o implicante valutazioni su pregressi comportamenti amministrativi, provvedimenti già adottati o, ancora, all'esame della Procura erariale o di altri organi giudiziari (non potendo tale attività in alcun modo interferire o sovrapporsi agli stessi), contribuisce a chiarire questioni giuridiche e a stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento.

Alla luce di quanto precede, la richiesta di parere del Comune di Desio deve ritenersi oggettivamente inammissibile poiché non interpella il Collegio sull'interpretazione di disposizioni di legge, allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa in materia di contabilità pubblica. Il quesito riportato in narrativa chiede, piuttosto, il motivato avviso della Sezione su una tematica che ne è del tutto estranea, come confermato da copiosa giurisprudenza della Corte dei conti in punto di rimborsabilità delle spese legali sostenute dal dipendente dell'ente locale (cfr., *ex multis*, le recenti deliberazioni n. 313/2025/PAR di questa Sezione e n. 114/2025/PAR della Sezione regionale di controllo per la Basilicata). Trattasi di una posizione che poggia sugli enunciati della Sezione delle Autonomie che nelle deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 3/2014/QMIG, in particolare, ha affermato che la tematica in argomento verte su *“fattispecie i cui profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede”*, venendo a mancare *“quei caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”*. Pertanto *“appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto (di rimborso, nel caso in esame) sul bilancio”* perché possa parlarsi di materia di contabilità pubblica, posto che il referente normativo della tematica in esame trova espressione, oltre che nelle norme generali in materia di spese processuali, in articoli dedicati nei CCNL.

Ne è conferma, nel caso di specie, la circostanza che la norma da cui origina il dubbio interpretativo rimesso alla Sezione è rappresentata proprio dall'art. 28 del CCNL del 14/09/2000, allora vigente. La questione, pertanto, *“è incentrata sulle disposizioni dei CCNL, le cui modalità applicative sono, in ultima istanza, demandate alle competenze che la legge attribuisce all'ARAN e dunque si presenta come oggettivamente inammissibile anche sotto tale profilo”* (cfr. Corte dei conti, Sez. Reg. Contr. Puglia, deliberazione n. 53/2024/PAR). Ed è ormai notorio che le Sezioni Regionali di Controllo non possano, in sede consultiva, rendere pareri in ordine all'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi in quanto l'art. 46 del d.lgs. n. 165/2001 attribuisce all'ARAN una specifica competenza in materia, ai fini di una loro uniforme applicazione (in tal senso l'intervento nomofilattico delle Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 56/CONTR/11).

Non è dato escludere, inoltre che il quesito in ordine alla riconducibilità, negli oneri di difesa a carico dell'ente, delle componenti esplicitate in narrativa (assistenza legale, contributo unificato per chiamata di terzo e spese di soccombenza) possa profilare concreti sviluppi contenziosi e intersecare funzioni giurisdizionali di altre magistrature.

In tale ultimo senso, l'istanza *de qua* difetta anche dei requisiti di generalità e astrattezza, presentando sul piano fattuale riferimenti puntuali; questi ultimi, protesi tuttavia a conoscere, più che la rimborsabilità *in sé* delle spese afferenti al patrocinio legale dell'*ex* dipendente, il *quantum* rimborsabile in suo favore, nelle sue componenti di spesa sopra menzionate, consentono al Collegio più ampie riflessioni di mero orientamento nella disciplina normativa e contrattuale ad esclusivo beneficio dell'Amministrazione.

In termini generali, la Sezione rammenta che nella valutazione nel caso concreto, comunque rimessa unicamente all'Ente, di quali spese del contenzioso siano riconducibili a quelle rimborsabili (sino ad impingere quelle correlate al rapporto contrattuale tra l'*ex* dipendente e la compagnia di assicurazione, in caso di condanna del primo alle spese per la chiamata in causa della seconda), soccorrono i medesimi presupposti di rimborsabilità delle spese legali e processuali che nella disciplina

contrattuale di cui all'art. 28 CCNL, allora vigente, trovano compiuta regolamentazione.

In tal senso, se da un lato occorrerà considerare che detta norma prevede che l'ente, *"anche a tutela dei propri diritti ed interessi"*, assuma a proprio carico *"ogni"* onere di difesa sin dall'apertura del procedimento di responsabilità civile o penale (ed oggi, in base all'art. 59 del CCNL 2019-2021, anche contabile) aperto nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio (e sempre a condizione che non sussista conflitto di interessi), d'altro lato, tale tutela si esplica facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento. Ricorda in merito la Corte di cassazione (ord. Sez. lav. del 5.11.2021, n. 32258) che *"la disposizione dell'articolo 28 CCNL ...è strutturata nel senso che l'obbligo del datore di lavoro ha ad oggetto non già il rimborso al dipendente dell'onorario corrisposto ad un difensore di sua fiducia ma l'assunzione diretta degli oneri di difesa fin dall'inizio del procedimento"* che, ai sensi della nuova norma del CCNL, comporta anche *"l'eventuale ausilio di un consulente"*.

L'assunzione di ogni onere di difesa presuppone, quindi, che l'amministrazione sia partecipe della individuazione del legale e, indirettamente, della difesa processuale del dipendente, risultando residuale l'ipotesi che debba limitarsi ad esprimere il gradimento per un legale indicato e scelto dal dipendente e a rimborsare tout court le spese da questi anticipate.

Ad ulteriore ausilio della valutazione che l'Ente è chiamato a fare nel caso di specie - in cui è stato fatto ricorso alla chiamata in garanzia della assicurazione del dipendente - è la combinata considerazione per la quale la disciplina dell'art. 28 non si applica ai dipendenti che (ai sensi dell'art. 43, comma 1, allora vigente) godono di copertura assicurativa per responsabilità civile fornita dall'ente in quanto destinatari di incarichi particolari (indicati nell'art. 8 e ss. del CCNL del 31.3.1999). Stessa regolamentazione prevista nel CCNL vigente riferita al personale che svolge attività in condizioni di piena autonomia o comunque con assunzione diretta di responsabilità verso l'esterno.

Analogamente, anche nella diversa ipotesi di assicurazione obbligatoria, come quella prevista dall'art. 10, comma 1, terzo periodo, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), l'integrazione processuale nei confronti dell'assicuratore da parte del dipendente non è considerata una condizione necessaria.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dichiara oggettivamente inammissibile, nei termini suesposti, la richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Desio (MB).

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 novembre 2025.

il Relatore
(Rita Gasparo)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
26 novembre 2025
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)