



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

composta dai magistrati

Anna Bombino	Presidente
Ruben D'Addio	Primo Referendario
Emanuele Petronio	Primo Referendario, relatore
Filippo Maria Salvo	Referendario

nella Camera di Consiglio del 22 aprile 2026

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'articolo 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

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"* e, in particolare, l'articolo 7, comma 8;



Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009 n. 9, recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010 n. 8, recante *"pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre - 8 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione n. 37/INPR del 25 marzo 2026, con la quale la Sezione ha approvato il programma dei controlli per l'anno 2026;

Visto il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per il Molise per l'anno 2025;

Vista la nota prot. 4618 del 6 marzo 2026, acquisita in data 12 marzo 2026 al protocollo di questa Sezione al n. 366, con cui il Sindaco del Comune di Larino ha avanzato richiesta di parere;

Vista la nota del 21 aprile 2025, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della sezione di deferire al Collegio l'esame della richiesta di parere avanzata dal Comune di Larino, all'esito della fase istruttoria;

Vista l'ordinanza n. 5/PRES/2026, del 21 aprile 2026, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato, per il 22 aprile 2026, la camera di consiglio per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, Primo Referendario Emanuele Petronio;

IN FATTO

In data 12 marzo 2026, è pervenuta alla Sezione da parte del Comune di Larino (CB), tramite l'applicativo *"Centrale pareri"*, richiesta di parere, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 366, in ordine alla rimborsabilità delle spese legali di un proprio dipendente pur in assenza di comunicazione preventiva in merito alla scelta del difensore di fiducia.

Il Sindaco riferisce che l'Ente era a conoscenza di un procedimento per responsabilità amministrativo-contabile a carico di un proprio dipendente, ma di non aver potuto procedere alla valutazione di gradimento del legale nominato, non avendone ricevuto comunicazione espressa e preventiva. Precisa, altresì, che, in disparte tale aspetto, la documentazione a sostegno della richiesta di rimborso risulta essere conforme ai presupposti di legge, ribadendo in ogni caso di aver avuto contezza del nominativo del difensore prescelto soltanto dopo aver ricevuto nota di diffida ad adempiere da parte del dipendente.

Ciò premesso, il Sindaco istante chiede di esprimere parere *“in merito alla possibilità di accoglimento della richiesta di rimborso di spese legali da parte di un dipendente dell'Ente in assenza del requisito essenziale della preventiva comunicazione della scelta del legale da parte del dipendente e della necessaria interlocuzione per sancire il comune gradimento”*.

RITENUTO IN DIRITTO

La Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”* investe le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di una nuova funzione di consulenza, che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli Enti locali, quale ulteriore esplicazione delle *“forme di collaborazione”* tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La disposizione di cui all'articolo 7, comma 8, della citata legge deve essere raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alla Corte la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali, di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali. Si può, pertanto, affermare che la funzione consultiva attiene all'interpretazione delle norme che presidiano l'azione amministrativa nella prospettiva del perseguimento del *“buon andamento”*, ai sensi dell'articolo 97 della Carta costituzionale.

Ciò precisato, deve notarsi che la richiesta di parere in esame rientra nella funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti prevista dall'art. 7, co. 8, Legge n. 131 del 2003.

La vigenza di tale normativa resta ferma, pur essendo intervenuta la novella normativa, introdotta dall'art. 2 della legge n. 1/2026, che disciplina fattispecie speciali. Difatti, i primi orientamenti delle Sezioni regionali di controllo formatesi in materia, seppur con interpretazioni differenti, affermano che tale disposizione non abbia inciso sull'attività consultiva di cui all'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003 (cfr. Sez. Reg. Contr. Veneto, deliberazione n. 42/2026 e Sez. Reg. Contr. Sicilia, deliberazione n. 12/2026) ribadendo *“la sussistenza di una competenza generale a rendere «pareri in materia di contabilità pubblica», formulati su questioni generali ed astratte ed assoggettati al regime di ammissibilità definito dai consolidati orientamenti del Giudice contabile in materia di funzione consultiva”* (cfr. Sez. Reg. Contr. Emilia-Romagna, deliberazioni nn. 14, 15 e 16/2026).

In via preliminare, occorre verificare l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo che sul versante oggettivo.

1. Sull'ammissibilità soggettiva

Per quanto concerne il profilo soggettivo, è necessario accertare la legittimazione dell'organo richiedente.

Ai sensi dell'articolo 7, comma VIII, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 hanno facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica, oltre le Regioni, anche i Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie Locali.

La Sezione delle Autonomie, con atto del 27 aprile 2004, contenente indirizzi e criteri per l'esercizio della suddetta attività consultiva, e, successivamente, con la deliberazione 17 dicembre 2007, n. 13, ha riconosciuto il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere.

Il CAL, nonostante sia stato formalmente costituito, non risulta operativo a causa della mancata adozione della normativa di dettaglio che avrebbe dovuto regolarne il funzionamento.

Secondo orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, la circostanza che l'istanza in esame sia stata trasmessa direttamente dall'Ente – e non già per il tramite del CAL – non ne inficia la legittimità, atteso che la sua mancata istituzione e/o funzionamento non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo, in tal caso, ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale.

L'istituto legislativamente investito della rappresentanza legale è individuabile, di regola, nell'organo politico e di vertice dell'Ente (Presidente della Regione, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere al vaglio della Sezione deve dichiararsi soggettivamente ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Larino, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'articolo 50 T.U.E.L.

2. Sull'ammissibilità oggettiva

Quanto al profilo di ammissibilità in senso oggettivo, occorre, in primo luogo, verificare se la richiesta rientri nel concetto di contabilità pubblica e/o nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dal citato articolo 7, comma 8, ai sensi del quale gli enti legittimati possono richiedere la suddetta *“collaborazione [...] ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica”*.

Quanto all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali suddette, occorre riferirsi alle pronunce di orientamento generale adottate sia dalle Sezioni Riunite sia dalla Sezione delle autonomie, ai rispettivi sensi dell'articolo 17, comma 31, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 e dell'articolo 6, comma 4, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite hanno affermato che detto articolo 7, comma 8 *“conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica”*, precisando, inoltre, che la nozione

di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *“sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”* sia pure *“in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*, giacché *“non sono condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria”*. Pertanto, *“talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) [...] estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica [...] possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle [...] statuizioni recanti [...] limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio”* (cfr. Sezioni Riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Si aggiunga, inoltre, che la Sezione delle autonomie, con deliberazione 10 febbraio 2014 n. 3, ha individuato tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre *“all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente”*, anche l'attinenza del quesito proposto ad *“una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali”*.

In definitiva, la magistratura contabile ha chiarito che *“l'ampliamento dinamico della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in 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 degli specifici obiettivi di contenimento della spesa. Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di*

tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003" (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione 4 luglio 2022, n. 9/QMIG).

Infine, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003: a) deve sottendere ambiti ed oggetti di carattere contabile, generale ed astratto e non fatti gestionali specifici; b) non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati (cfr., *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR); c) non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QUIMIG). In tal modo, si intende garantire che l'esercizio della funzione consultiva non pregiudichi le funzioni di controllo ovvero quella giurisdizionale.

Alla luce dei principi richiamati, la richiesta di parere, deve ritenersi inammissibile dal punto di vista oggettivo.

Le ragioni dell'inammissibilità oggettiva della richiesta di parere *de qua* risiedono in primo luogo nel fatto che il limite alla funzione consultiva esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità procedente.

Come noto, difatti, le Amministrazioni Pubbliche, titolari della funzione amministrativa, adottano, per il tramite dei rispettivi organi, le proprie scelte discrezionali in piena autonomia e indipendenza, rispondendo del proprio operato nelle competenti sedi giurisdizionali.

L'Ente, da questo punto di vista, nella propria richiesta di parere ammette che *"l'accollo dell'onere della spesa per l'assistenza legale ai propri dipendenti non configura un atto dovuto caratterizzato da automatismo, ma una decisione dell'Ente locale basata sull'accertamento della ricorrenza dei presupposti indicati dalla legge su rigorose valutazioni"*. In seguito, ad ogni modo, si chiede alla Sezione un vaglio preventivo di legittimità della scelta discrezionale da compiere (se rimborsare o meno le spese legali sostenute da un proprio dipendente in assenza di comunicazione

preventiva), il che non risulta ammissibile perché l'intervento della Sezione si tramuterebbe in una sorta di co-amministrazione.

Peraltro, la richiesta consultiva è espressa in termini particolari, dal momento che l'Ente, precisati gli aspetti rilevanti del procedimento di rimborso delle spese legali (tra i quali, la natura del procedimento in cui era coinvolto il proprio dipendente, il momento in cui è stato comunicato il nominativo del difensore, la completezza della documentazione presentata), intende ottenere precise indicazioni di natura operativo-gestionale per la risoluzione di una concreta e specifica questione, la quale deve rimanere di esclusiva competenza dell'Ente stesso.

Detta considerazione priva il quesito posto dei necessari crismi di generalità ed astrattezza.

D'altronde, al fine di un'imprescindibile salvaguardia dei valori di neutralità e indipendenza nell'esercizio di tutte le funzioni intestate dall'ordinamento alla Corte dei conti, i profili di ammissibilità richiedono *"un vaglio particolarmente rigoroso quando implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possono formare oggetto di iniziative o vertenze giudiziarie, anche presso giudici diversi"* (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione 4 luglio 2022, n. 9/QMIG).

Da questo punto di vista, deve notarsi che l'obbligo del datore di lavoro pubblico avente a oggetto l'assunzione diretta degli oneri di difesa potrebbe costituire oggetto di una controversia instaurabile dinanzi alla giurisdizione ordinaria.

Infine, il quesito formulato dal Comune istante non involge l'interpretazione di norme di legge in materia di contabilità pubblica secondo la nozione "dinamica" accolta dalla giurisprudenza della Corte dei conti, sollecitando, viceversa, l'esercizio da parte di questa Sezione, di una funzione consulenziale che, come noto, travalica l'ambito della funzione consultiva demandata alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 (cfr. tra le altre, la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009 n. 9; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/2006; la

deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/2014; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 24/2019; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11/2020).

In particolare, con la deliberazione n. 5/AUT/2006, la Sezione delle autonomie, investita della specifica questione concernente la rimborsabilità delle spese legali sostenute da dipendenti o amministratori locali assolti all'esito di giudizi a loro carico, ha avuto modo di chiarire che la problematica *"risulta totalmente estranea alla nozione di contabilità pubblica cui si riferisce l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003"*.

Tale approdo ermeneutico è stato successivamente confermato dalla stessa Sezione delle autonomie con deliberazione n. 3/2014/QMIG, precisando che, tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre *«all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente»*, occorre tener presente anche l'attinenza del quesito proposto ad *«una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali»*. D'altronde, la materia della rimborsabilità delle spese legali presenta profili contabili che, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede (in tal senso anche Sez. Reg. Contr. Puglia, deliberazione n. 5/2023).

3. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni che precedono, la richiesta di parere deve ritenersi oggettivamente inammissibile, in quanto formulata prospettando esplicitamente le caratteristiche salienti del caso di specie e sollecitando, pertanto, un intervento della Sezione in termini di inammissibile avallo preventivo di legittimità di scelte operative ricadenti nell'esclusiva competenza dell'Ente, peraltro produttive di effetti giuridici suscettibili di valutazione dinanzi a plurimi plessi giurisdizionali.

Tanto premesso e considerato, la Sezione regionale di controllo per il Molise

DICHIARA

inammissibile la richiesta di parere, in premessa indicata, presentata dal Sindaco del Comune di Larino (CB);

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Campobasso nella Camera di consiglio del 22 aprile 2026.

L'Estensore
(Emanuele Petronio)

Il Presidente
(Anna Bombino)

Depositata in Segreteria alla data del protocollo digitale

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)