

Deliberazione n. 44/2018/PAR

Comune di Todi (PG)



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai Magistrati:

Dott. Fulvio Maria Longavita	Presidente Relatore
Dott. Vincenzo Busa	Consigliere
Dott. Francesco Belsanti	Consigliere
Dott.ssa Beatrice Meniconi	Consigliere

nella Camera di consiglio del 16 marzo 2018

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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 R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente “modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”;

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l’altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie dell’Umbria del 6/3/2018 (prot. interno Corte n. 365 del 7/3/2018), con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Todi, ex nota del 20/2/2018, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l’ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all’esame collegiale della Sezione convocata per il 16 marzo 2018;

UDITO il relatore, Pres. Fulvio Maria Longavita;

## FATTO

1) – Il Sindaco del Comune di Todi ha inoltrato a questa Sezione regionale di controllo, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell’Umbria, un’articolata richiesta di parere, ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, per sapere:

a) *“se sia legittima (e a quali condizioni) la richiesta inoltrata da alcuni Amministratori pro tempore, riguardante il rimborso delle spese legali, affrontate nei giudizi contabili, [...] per un importo maggiore a quello liquidato dal giudice contabile in sede di giudizio, ovvero se la disciplina del rimborso delle spese difensive, esplicitamente prevista in un articolo del codice di giustizia contabile, art. 31, [...] debba ritenersi esaustiva, nel senso di regolare l’intera materia, con conseguente tacita abrogazione delle norme sul rimborso extragiudiziale”* (v. pag. 3);

b) *“qualora dovesse ritenersi consentito accogliere la citata richiesta di integrazione di rimborso delle spese legali, rispetto a quelle liquidate dal giudice contabile”, quale sia il “valore [da] considerarsi congruo e se sia possibile richiedere un parere di congruità all’Avvocatura dello Stato, come per le amministrazioni [statali], tenuto conto però che le nuove disposizioni del codice di giustizia contabile [d’ora innanzi: c.g.c] hanno eliminato il riferimento al parere di congruità dell’Avvocatura dello Stato, contenuto [...] nel comma 10 dell’art. 10-bis del d.l. n.203/2005, senza tuttavia abrogarlo esplicitamente”* (v. pag. 4);

A tal proposito, si è anche chiesto se, *“ove non [fosse] possibile tale forma di verifica, ed in mancanza di avvocatura civica, [possa] parimenti ritenersi valido un parere di congruità [del] Consiglio dell’Ordine degli Avvocati”* (v. ancora pag. 4);

c) “se [...] è da ritenere che l'Amministrazione comunale debba procedere a rimborsare le spese legali, sostenute dagli amministratori assolti, ricorrendo necessariamente al riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a) del d.lgs. n.267/2000, con atto del Consiglio Comunale, atteso che la Corte dei conti sostiene, ormai da tempo, che trattasi di spesa maturata nel corrente esercizio” (v. nuovamente pag. 4).

**2)** - La richiesta di parere è motivata dal fatto che, per il Sindaco del Comune di Todi, mancherebbe “un quadro normativo specifico, relativo ai rimborsi delle spese legali sostenute dagli amministratori locali, coinvolti in procedimenti giurisdizionali a loro carico [innanzi alla Corte dei conti] con esito assolutorio” e sussisterebbero, invece, “diversi ed opposti orientamenti” (v. pag. 1).

A tal ultimo proposito, nella richiesta di parere, sono state citate le disposizioni che regolano la materia dei rimborsi dei dipendenti pubblici assolti nei giudizi di responsabilità erariale (art. 3, comma 2-bis del d.l. n.543/1996 e s.m.i.) e sono stati richiamati i contrapposti orientamenti giurisprudenziali della Magistratura Contabile, della Magistratura Amministrativa e della Suprema Corte di Cassazione sul rimborso stesso agli amministratori degli Enti locali (v. pagg. 1-3).

Nell'ambito degli orientamenti che riconoscono il diritto al predetto rimborso, poi, il Sindaco si è dato carico di evidenziare quelli che riconducono il diritto stesso alle regole del mandato (ex art. 1720 cc) e quelli che, invece, rapportano tale diritto ad un “*principio generale*”, che consente di estendere agli amministratori le regole di rimborso dei dipendenti pubblici (v. pagg. 2-3).

**3)** - Il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la riferita richiesta di parere con nota del 6/3/2018, prot. interno Corte n. 365 del 7/3/2018.

## DIRITTO

**4)** - La richiesta di parere all'esame del Collegio è soggettivamente ammissibile, in quanto promana dal Sindaco del Comune di Todi, ma è oggettivamente inammissibile per i primi due quesiti.

Tali quesiti, infatti, affrontano problematiche estranee alla “*materia di contabilità pubblica*”, ex art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003, n.131.

**4.1)** - Al riguardo, è sufficiente richiamare, la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.3/2014, con la quale è stato confermato, con l'efficacia propria delle “*delibere di orientamento*” (ex art. 6, comma 4, d. l. 10 ottobre 2012, n. 174 e relativa legge di conversione), l'indirizzo espresso dalla medesima Sezione con la precedente deliberazione n. 5/2006, circa

la non pertinenza della "questione sulla rimborsabilità delle spese legali sostenute da un amministratore assolto in sede penale alla materia di contabilità pubblica, nei sensi del [precitato] art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003".

**4.2)** - Alla stregua dell'appena richiamata "deliberazione di orientamento" del 2014, pertanto, la richiesta di parere in rassegna va dichiarata inammissibile, *ratione materiae*, per i menzionati primi due quesiti.

**4.3)** - Né induce a diversa conclusione la circostanza che tali quesiti vertono sul rimborso delle spese legali nei giudizi di responsabilità erariale, laddove la Sezione delle Autonomie si è pronunciata sul rimborso delle analoghe spese nei giudizi penali.

Secondo il consolidato indirizzo delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte, infatti, la funzione consultiva non può "determinare sconfinamenti e/o interferenze con altre funzioni intestate alla Corte [stessa], e segnatamente [con quelle intestate] alla Procura ed alla Sezione Giurisdizionale" (v. Sez. reg. contr. Basilicata n. 44/2017).

In questa ottica, le predette Sezioni di controllo hanno esteso i principi di cui alla richiamata deliberazione n. 3/2014 della Sezione delle Autonomie alle spese legali del giudizio di responsabilità erariale (v., tra le tante, Sez. reg. contr. Piemonte, delib. n. 178/2017, con richiami - ivi - alla precedente deliberazione n. 46/2017 della medesima Sezione regionale).

**4.4)** - Del resto, nei casi - come in quello di specie - in cui il diritto al rimborso delle spese legali si fonda su una sentenza del Giudice della responsabilità erariale, l'ambito della sua portata e consistenza (ovvero la possibile riferibilità del diritto stesso anche ad "un importo maggiore, rispetto a quello liquidato dal [medesimo] giudice"<sup>1</sup>) va cercato nelle valutazioni proprie del giudicante, in relazione alle disposizioni che lo hanno indotto ad affermare tale diritto.

Da questo punto di vista, anzi, è da evidenziare che gli aspetti del diritto al rimborso delle spese legali a favore degli amministratori assolti dal Giudice della responsabilità erariale ben possono formare oggetto anche di apposito giudizio di interpretazione della relativa sentenza, ai sensi dell'art. 211 c.g.c.

La materia, insomma, è oggetto di giudicato e, come tale, è sottratta alla sfera consultiva delle Sezioni regionali di controllo.

**5)** - Per quanto finora esposto e considerato, dunque, il primo ed il secondo dei quesiti in riferimento vanno dichiarati inammissibili.

**6)** - A diversa conclusione, invece, si deve pervenire quanto al terzo dei menzionati quesiti.

---

<sup>1</sup> V. il primo dei quesiti prospettati con la richiesta di parere all'esame.

**6.1)** Con tale quesito, il Sindaco del Comune di Todi ha chiesto di sapere se “l’Amministrazione comunale debba procedere a rimborsare le spese legali [...] ricorrendo necessariamente al riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell’art. 194, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 267/2000”, secondo le indicazioni fornite in proposito dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio con la deliberazione n. 110/2015 (v. pag. 4 della richiesta di parere).

Il quesito, com’è evidente, attiene sicuramente alla “*materia della contabilità pubblica*”, ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, in quanto investe le modalità di pagamento di una spesa pubblica e richiede, per la sua soluzione, approfondimenti sull’istituto giuscontabile del “*riconoscimento di debito fuori bilancio*”, ex precitato art. 194 del TUEL.

La richiesta di parere, sul punto, è perciò ammissibile *ratione materiae*.

**6.2)** - Il quesito è ammissibile anche *ratione officii*, in quanto le problematiche in esso prospettate si prestano ad essere trattate in termini generali ed astratti, ed è proprio in tali termini che il Collegio ritiene di poter offrire ad esse soluzione.

**6.3)** - Ciò premesso, nel merito, il Collegio esclude che il rimborso delle spese legali agli amministratori assolti possa avvenire in base alle disposizioni dell’art. 194, comma 1, lettera a) del TUEL.

**6.3.1)** - Suffraga tale assunto la circostanza che i debiti riconoscibili in base alla precitata lettera a) sono solo quelli che derivano dalle “*sentenze esecutive*”, rese in processi in cui il Comune è parte processuale.

Per contro, l’obbligo del Comune di rimborsare le spese legali ai propri amministratori, assolti in un giudizio di responsabilità erariale, scaturisce da sentenze rese in processi in cui il Comune stesso non è parte.

Tale obbligo, invero, si attualizza con la richiesta di rimborso avanzata dall’amministratore e trova la sua fonte nella legge, che - a sua volta - presuppone una sentenza favorevole all’amministratore medesimo, ma che per il Comune, ai fini di cui si discute, è *res inter alios acta*.

Prima della richiesta dell’amministratore assolto, l’obbligazione giuridica ex art. 183 TUEL neanche sorge, in quanto contenuta (semplicemente) *in nuce* nella pronuncia assolutoria, alla quale correlare l’impegno contabile, ex art. 191 TUEL (v. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, delib. n. 2/2006). Una volta sorta, ad essa si correla l’ordinaria procedura di spesa (ex artt. 184 e 185 del TUEL) e non v’è spazio per il riconoscimento di debito.

**6.3.2)** - La stessa delib. n. 110/2015 della Sezione regionale di controllo per il Lazio, del resto, ha chiaramente precisato che, relativamente alle “*modalità di contabilizzazione del rimborso* [delle spese legali, ...], *il procedimento segue le ordinarie regole giuscontabili dell’impegno, della*

liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento". Ha tuttavia posto, in alternativa a tale procedimento, il "riconoscimento di debito" per "le ipotesi in cui nell'anno di competenza finanziaria non sia stata avviata la procedura di spesa ordinaria".

**6.3.3)** - Il riferimento all'attivazione della "procedura di spesa ordinaria nell'anno di competenza finanziaria", quale limite oltre il quale bisogna fare ricorso al "riconoscimento di debito", invero, esprime un concetto non ben definito e pone un dato estraneo alla ricostruzione dogmatico-normativo-giurisprudenziale del "debito fuori bilancio", quale istituto che si basa soltanto sulla mancanza di una obbligazione giuridica regolarmente assunta, ex art. 183 del TUEL, alla quale correlare l'impegno di spesa, di cui al successivo art. 191.

Nel caso del rimborso delle spese legali, giova ripeterlo, l'obbligazione giuridica si forma regolarmente, in base alle statuizioni della sentenza di assoluzione e si perfeziona con la richiesta di rimborso da parte dell'interessato. Ad essa, poi accede, l'impegno contabile, di cui al precitato art. 191 TUEL.

**6.3.4)** - Le osservazioni della Sezione regionale di controllo per il Lazio, del resto, appaiono isolate nel panorama delle pronunce delle altre Sezioni di controllo di questa Corte.

**6.3.4.1)** - Soccorrono, in tal senso, le conclusive valutazioni della Sezione regionale di controllo per il Veneto, secondo le quali: il "rimborso delle spese processuali, sostenute dagli amministratori locali, non [è] riconducibile a nessuna delle ipotesi tassativamente previste dal richiamato art. 194 TUEL" (v. deliberazione n. 334/2013 e, in senso analogo, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, delib. n. 311/2012).

**7)** - Dal 2015, peraltro, la materia del rimborso delle spese legali agli amministratori degli Enti locali ha trovato una sua specifica disciplina nelle disposizioni dell'art. 86, comma 5, TUEL, nel testo novellato dall'art. 7-bis del d.l. n. 78/2015, introdotto dalla legge di conversione n. 125/2015.

Le appena citate disposizioni, che hanno già offerto motivo di interventi interpretativi alle Sezioni regionali di controllo di questa Corte<sup>2</sup>, costituiscono una base normativa ulteriore per assicurare il pagamento del più volte menzionato rimborso mediante l'ordinario procedimento di spesa dell'Ente.

**P.Q.M.**

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

---

<sup>2</sup> V. Sezione di regionale di controllo per la Puglia, delib. n. 33/2016 e Sezione regionale di controllo per la Basilicata, delib. n. 45/2017.

**DISPONE**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Todi, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia nella Camera di Consiglio del 16 marzo 2018.

Il Presidente relatore  
f.to Fulvio Maria Longavita

Depositato il 19 marzo 2018

Il Direttore della Segreteria  
f.to Roberto Attilio Benedetti