



La Repubblica italiana
La Corte dei conti
Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

Nella Camera di consiglio del 29 gennaio 2026, **con riferimento alla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Bolognano (PE), acquisita al prot. n. 79 del 14 gennaio 2026**, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTO il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte del 16 giugno 2000, n.14;

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

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54, depositata in data 17 novembre 2010, relativa alla funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

VISTA la deliberazione n. 7/2025/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2025;

VISTA la richiesta di parere a firma del Sindaco di Bolognano acquisita il 14 gennaio 2026 al prot. n. 79 e la relativa nota di trasmissione del Consiglio delle autonomie locali del Consiglio regionale dell'Abruzzo;

VISTA l'ordinanza del 23 gennaio 2026 n. 4, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, referendario Andrea Di Renzo;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Bolognano (PE) ha fatto pervenire, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Consiglio regionale dell'Abruzzo (CAL), una richiesta di parere di cui all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, acquisita al prot. n. 79 del 14 gennaio 2026.

La nota recante la richiesta di parere reca in calce la dizione "IL SINDACO Dott. [...]" e una stampigliatura del CAL "COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE Protocollo N. 0000273/2026 del 13/01/2026"; la nota di trasmissione, recante il prot. n. 273 del 13 gennaio 2026, sottoscritta dal Presidente del CAL afferma che la nota trasmessa "prot. n. 276 del 12 gennaio 2026 [è] a firma del Sindaco del Comune di Bolognano".

Il quesito formulato è il seguente: *"Si chiede alla Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo – di voler esprimere un parere in ordine all'ammissibilità del rimborso delle spese legali, non previamente impegnate e di cui non vi è un capitolo presente nel bilancio di previsione (in attesa dell'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato in quanto ente in dissesto finanziario), relative ad un procedimento amministrativo contabile affrontato da un ex amministratore per cui il Giudice Contabile ha statuito di non doversi procedere in ordine a quest'ultimo ritenendo mancante la condotta omissiva illecita causale alla verifica del dissesto finanziario. Il Giudice ha statuito la compensazione delle spese. Nel rinviare al parere espresso dal Ministero dell'Interno il 18 marzo 2021 in ordine ai presupposti necessari al riconoscimento della rimborsabilità delle spese legali sostenute dagli amministratori, occorre precisare che la locuzione "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" in relazione alla prevista facoltà di rimborso delle spese legali per gli amministratori locali (ove ne sussistano le condizioni sostanziali indicate dal Legislatore) comporta che "la relativa spesa sia stata prevista in bilancio, garantendo il mantenimento degli equilibri tra il complesso delle entrate e delle spese della parte corrente del bilancio finanziario triennale" (Cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. controllo Veneto, n. 240/2018/PAR)".*

Il Sindaco ha motivato il quesito ricollegandolo alla necessità per il Comune di "fornire risposta all'ex amministratore [ed] evitare il danno erariale liquidando somme non correttamente spettanti" e ha menzionato quali "norme riguardanti il quesito" l'art. 86, comma 5, del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), l'art. 28 della Costituzione, l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e l'art. 31, comma 2, del d. lgs. 174/2016, richiamando poi alcune pronunce "afferenti il parere", ovvero, le deliberazioni della Corte dei conti n. 240/2018/PAR della Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto e n. 45/2017/PAR della Sezione regionale di controllo per la Basilicata e la sentenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione 5 dicembre 2024, n. 31137.

Quesito similare era stato posto con nota prot. 8787 dell'11 dicembre 2025 acquisita al prot. n. 4831 del 17 dicembre 2025 e trova risposta con la deliberazione n. 6/2026/PAR di questa Sezione, alla quale si rimanda.

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere.

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo,

con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

I requisiti di ammissibilità soggettiva, come anche chiarito dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, attengono innanzi tutto alla *"legittimazione soggettiva esterna"* e quindi alla *"legittimazione soggettiva interna"* (cfr. delib. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

Sotto il primo profilo, l'art. 7, comma 8, legge n. 131 del 2003 prevede espressamente che la legittimazione alla richiesta spetta alle Regioni, che la esercitano direttamente, ovvero a Comuni, Province e Città metropolitane che la formulano, di norma, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, ove istituito. Con riferimento, poi, alla *"legittimazione soggettiva interna"* occorre verificare il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'Ente.

Per quanto attiene, poi, al profilo oggettivo, è opportuno ricordare preliminarmente che la richiesta di parere deve riguardare questioni interpretative riconducibili strettamente alla nozione di *"contabilità pubblica"*, deve essere formulata in termini astratti, senza riferimenti specifici alla fattispecie concreta che possano comportare una ingerenza del giudice contabile nell'attività gestionale dell'Ente, e non deve avere un contenuto idoneo a creare il pericolo di interferenze con le pronunce di altri organi giurisdizionali.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno affermato che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 *"conferisce alla Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla <materia di contabilità pubblica>. Cosicché la funzione di che trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle <ulteriori forme di collaborazione>, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere <ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa [...] il concetto di contabilità pubblica – di cui l'istituto del bilancio rappresenta l'aspetto principale – consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, con possibilità che detta funzione consultiva venga esercitata anche *"nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. (cfr. delib. n. 54/SSRRCO/2010)

La Sezione delle autonomie ha poi osservato che *"la funzione che [l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003] attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti concorre, d'altra parte, a privilegiare una nozione strettamente riferita ad attività contabili in senso stretto. In altre parole, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.*

In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale [...] emerge dunque l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa 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 e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli." (cfr. delib. n. 5/SEZAUT/2006) e che *"è da ritenere, in primo luogo, che intanto una richiesta di parere sia ammissibile, in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali. Appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto [...] La presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini [...] può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla <materia di contabilità*

pubblica>. Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i 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". (cfr. delib. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

"Il pericolo [...] che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa «nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale» [ha poi] condotto all'attenzione nei confronti di un ulteriore e concorrente profilo di ammissibilità oggettiva attinente a un sufficiente grado di generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti [...] L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica cioè un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescindendo del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto [...] più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali." (cfr. delib. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG)

Pertanto, la funzione consultiva non può interferire nella concreta attività gestionale degli enti, che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità amministrativa, né sovrapporsi alle competenze di altri organi giurisdizionali, salvo poi il rispetto dell'ulteriore ed obbligatorio requisito della generalità ed astrattezza della questione sollevata tramite la richiesta.

1.1 Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è riferibile al Comune ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Sul documento informatico pervenuto a questa Sezione non risulta rintracciabile alcuna sottoscrizione, tuttavia, in calce alla stessa figura la dizione *"IL SINDACO Dott. [...]"* e il CAL ne ha affermato la conformità *"all'originale digitale"* (cfr. *supra*); la nota recante il quesito deve pertanto ritenersi sottoscritta dal Sindaco.

La richiesta, pertanto, è soggettivamente ammissibile.

1.2 Ammissibilità oggettiva.

La richiesta attiene alla *"ammissibilità del rimborso delle spese legali, non previamente impegnate e di cui non vi è un capitolo presente nel bilancio di previsione (in attesa dell'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato in quanto ente in dissesto finanziario)"*.

E' necessario innanzi tutto rilevare che la problematica attinente alla ammissibilità del rimborso delle spese legali, in sé e per sé considerata, non attiene alla materia della contabilità pubblica, e, pertanto, in quanto tale, deve essere ritenuta oggettivamente inammissibile.

In tal senso, è dirimente la deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle Autonomie, alla quale questa Sezione regionale si conforma, come richiesto dall'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

La pronuncia della Sezione delle autonomie si era a sua volta riportata ad una propria precedente deliberazione (delib. n. 5/2006) che aveva ritenuto la *"inammissibilità di richiesta di pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese legali sostenute da amministratori di enti locali, ritenendo la questione estranea alla materia della contabilità pubblica di cui al richiamato art. 7, comma 8."* Ciò in quanto nelle questioni relative alla legittimità del rimborso delle spese legali – si ripete: in sé e per sé considerate – *"non si rinvenivano quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"*, tenendo anche conto, sempre secondo la pronuncia richiamata, che *"l'ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"*; una richiesta di

parere può dirsi ammissibile in quanto tratti di una questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica di questa Corte in sede di controllo delle autonomie territoriali.

La stessa pronuncia della Corte di cassazione menzionata dal Comune, da ritenersi condivisibile sul punto, ha affermato che *“la statuizione sulle spese relative al rapporto sostanziale che intercorre fra amministrazione di appartenenza e il dipendente [...] esula dalla giurisdizione contabile e appartiene a quella del giudice del rapporto di lavoro [...] con la conseguenza che essa deve ritenersi attribuita, di norma, al giudice ordinario.”* (cfr. Sezioni unite civili 5 dicembre 2024, n. 31137, punto “2.30”).

Invece, deve ritenersi rientrare nella materia della contabilità pubblica ai sensi del più volte richiamato art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 la diversa questione, scevra dall’aspetto relativo al ricorrere o meno dei presupposti per il riconoscimento del diritto soggettivo al rimborso, specificamente relativa alla mancanza di previo impegno e all’assenza di *“capitolo [...] nel bilancio di previsione”*, in quanto il Comune si trovi *“in attesa dell’approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato in quanto ente in dissesto finanziario”*.

Detto particolare aspetto, infatti, attiene alla materia della contabilità pubblica per il fine qui di interesse, in quanto il quesito riguarda il sistema di principi e norme che regolano l’attività finanziaria di un ente pubblico, nell’ambito di principi fissati a tutela degli equilibri di bilancio, riguardando infatti la competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie locali (cfr. *supra*, delib. n. 54/SSRRCO/2010 e n. 3/SEZAUT/2014).

Ciò tanto è vero che la Sezione delle autonomie con la recente delib. n. 17/SEZAUT/2021/QMIG, affronta il tema del *“vincolo di invarianza finanziaria di cui all’art. 86, comma 5, del d. lgs. n. 267/2000”*, in tal modo facendo esplicito riferimento alla norma ritenuta rilevante dal Comune (appunto: l’art. 86, comma 5, TUEL) che afferma l’ammissibilità del rimborso di spese legali *“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*.

Così verificata l’attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, occorre tuttavia considerare che il Comune ha incontrovertibilmente ricondotto il quesito ad una fattispecie concreta (*“questo Ente deve fornire risposta all’ex amministratore”*) e che lo scopo del quesito è dichiaratamente quello di *“evitare il danno erariale liquidando somme non correttamente spettanti”*.

Il quesito formulato secondo il *typus* specificamente previsto dall’art. 7, comma 8, della legge n. 131 cit., come detto, deve avere una formulazione meramente astratta; ciò anche e soprattutto perché questa Corte non deve inserirsi nella gestione discrezionale dell’ente territoriale, e non deve interferire con le pronunce delle sezioni giurisdizionali proprie o di altri plessi giudiziari.

Di qui la necessità di addivenire ad una pronuncia di inammissibilità oggettiva.

2. Considerazioni conclusive.

La pronuncia di inammissibilità oggettiva consente tuttavia di offrire al Comune richiedente alcune considerazioni attinenti al contenuto della richiesta.

Il quesito ha fatto univoco riferimento a *“un ex amministratore per cui il Giudice contabile ha statuito di non doversi procedere [...] ritenendo mancante la condotta omissiva illecita causale”* e in ordine poi ai *“presupposti necessari al riconoscimento della rimborsabilità delle spese sostenute dagli amministratori”* ha fatto riferimento al parere reso dal Ministero dell’interno il 18 marzo 2021.

Con riferimento alla clausola di *“invarianza finanziaria”* prevista nell’art. 86, comma 5, del TUEL, menzionato nella richiesta di parere, la Sezione delle autonomie nella deliberazione sopra richiamata (cfr. delib. n. 17/SEZAUT/2021/QMIG) ha dettato il seguente principio di diritto: *“il vincolo di invarianza finanziaria di cui all’art. 86, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 va valutato in relazione alle risorse finanziarie ordinarie, in modo tale che non sia alterato l’equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente. Ne deriva che l’ente può sostenere le spese di cui all’art. 86, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 nei limiti in cui tali spese trovino copertura nelle risorse finanziarie ordinarie già stanziare in bilancio, con la conseguenza di non alterare l’equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente”*.

Sempre con riguardo alla norma in questione, è la stessa richiesta di parere che fa poi riferimento alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per il Veneto e per la Basilicata (cfr., rispettivamente, le delib. n. 240/2018/PAR e la n. 45/2017/PAR).

Tuttavia, più in generale, e quindi astraendo dal disposto di cui all'art. 86, comma 5, del TUEL, è bene segnalare che la disciplina inerente alla *gestione del bilancio durante la procedura di risanamento* è dettata dall'art. 250 del TUEL, secondo il quale: *"Dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato di cui all'articolo 261 l'ente locale non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili, con esclusione delle spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi. L'ente applica principi di buona amministrazione al fine di non aggravare la posizione debitoria e mantenere la coerenza con l'ipotesi di bilancio riequilibrato predisposta dallo stesso"*.

È poi opportuno ricordare che la procedura di spesa degli enti locali è disciplinata dagli artt.182 e segg. del TUEL.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo dichiara oggettivamente inammissibile il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Bolognano con nota acquisita al prot. n. 79 del 14 gennaio 2026.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Bolognano (PE) e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali del Consiglio regionale dell'Abruzzo.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 29 gennaio 2026.

L'Estensore
Andrea Di Renzo

Il Presidente
Ugo Montella

Depositata in Segreteria il
Il Funzionario preposto
Lorella Giammaria