



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 20/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 1° febbraio 2018, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere Relatore
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Casale Monferrato (AI)** formulata con nota datata 17.01.2018 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 18.01.2018, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Dott. Luigi GILI;

FATTO

Con la nota pervenuta in data 17.11.2016 il Sindaco del Comune di Casale Monferrato (AL), dopo aver riferito che il detto Comune, con Deliberazione GC 16 del 23 gennaio 2015, ha istituito il servizio di Avvocatura Civica, servizio cui è preposta, allo stato, una sola unità di personale abilitata alla professione forense ed iscritta all'albo senza qualifica dirigenziale, e dopo aver richiamato la disciplina dettata dall'art. 9 del d.l. 90/2014 convertito dalla legge 114/2014 sugli onorari delle avvocature degli enti pubblici, formula i seguenti quesiti:

"se la normativa vincolistica in materia di trattamento accessorio, prima dettata dall'art. 1, comma 236 della legge n. 208/2015, modificata con decorrenza 1 gennaio 2017 dall'art. 23 comma 2 del D.lgs 25 maggio 2017 n. 75, sia applicabile anche ai compensi professionali dovuti all'Avvocato dell'Ente a seguito di sentenza favorevole previsti dall'art. 27 del CCNL 14/9/2000 con particolare riferimento al caso di provvedimenti favorevoli all'Ente con compensazione delle spese di lite";

"se in assenza di uno stanziamento previsto per il 2013, posto che l'Avvocatura Civica è stata formalmente istituita in corso d'anno senza alcun stanziamento all'uopo previsto per il 2013 ed ha iniziato di fatto la propria attività nel 2014, il limite di stanziamento previsto ex art. 9 d.l. 90/2014, conv. dalla legge 114/2014, possa essere ravvisato in quello previsto a bilancio per il 2013 per le prestazioni dei professionisti esterni".

PREMESSA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Infatti, occorre rammentare che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal

richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. Pertanto, la richiesta di parere formulata dal Comune di Casale Monferrato (AL) è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato; la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

In relazione all'ammissibilità oggettiva occorre verificare se la richiesta attenga alla materia della contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, della legge sopra citata. In tal senso, infatti, la norma – in combinato disposto con il precedente comma 7 che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali o regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni - intende fare riferimento alla *"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. al riguardo Sez. Autonomie atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché delibera 17 febbraio 2006, n. 5).

In altri termini, per poter correttamente individuare i limiti oggettivi delle richieste di parere inoltrate dagli enti locali occorre avere riguardo non solo al comma 8 ma anche al comma 7 dell'art. 7 citato. Se il comma 8 prevede la facoltà di richiedere pareri, è consequenziale che tale funzione consultiva debba avere come punto di riferimento le funzioni sostanziali di controllo collaborativo previste dal precedente comma 7. È in tal senso, del resto, che le Sezioni Riunite della corte dei conti in sede di controllo hanno individuato una nozione unitaria e dinamica della contabilità pubblica basata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da rapportarsi alle materie riguardanti la gestione del bilancio e i suoi equilibri (cfr. delibera 17 novembre 2010, n. 54). Pertanto, la funzione consultiva è ammissibile anche in riferimento a questioni che prima facie sembrerebbero estranee alla contabilità pubblica ma che risultano connesse alla gestione delle risorse pubbliche, con particolare riferimento agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Il quesito posto attiene alla materia della "contabilità pubblica" nell'accezione di cui all'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, specie per le esigenze consultive rappresentate in relazione all'interpretazione di norme che presiedono alla corretta gestione amministrativa e finanziaria degli Enti pubblici.

Il parere richiesto riguarda, infatti, l'interpretazione di una disposizione di finanza pubblica - l'art. 9 del d.l. 90/2014 convertito dalla legge 114/2014 - che il legislatore ha dettato allo scopo di regolamentare gli onorari delle Avvocature degli Enti locali.

Pertanto, nei termini finora esposti, si ritiene ammissibile anche oggettivamente il quesito proposto dal Sindaco del Comune di Casale Monferrato (AL), in quanto attinente alla materia della "contabilità pubblica" nell'accezione di cui all'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, e, pertanto, riconducibile alle esigenze consultive rappresentate con riferimento all'interpretazione di norme che presiedono alla tutela degli equilibri economico-finanziari degli stessi enti.

MERITO

Venendo al merito, in relazione al primo quesito, afferente alla questione dell'assoggettamento al vincolo, posto dalla normativa richiamata, anche delle somme dovute a titolo di compensi ai legali interni per le sentenze favorevoli alle amministrazioni pubbliche con compensazione delle spese di lite, occorre premettere che l'art.1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n.208 (legge di stabilità 2016), riproponendo, per l'esercizio finanziario 2016, quanto a suo tempo era stato disposto dall'art.9, comma 2 bis, del D.L. 78/2010 per gli esercizi precedenti, ha previsto che:

"Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente".

Successivamente, il legislatore (v., art. 23, comma 2, D.Lgs n. 75 del 25 maggio 2017), al fine di assicurare l'invarianza della spesa, ha previsto che "... a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo

2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016".

A questo punto, occorre rammentare che con un'interpretazione nomofilattica di carattere generale del citato art.9, comma 2 bis del d.l. 78/2010, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, al fine di chiarire se i compensi recuperati dalla controparte (e dunque eterofinanziati) fossero soggetti al limite previsto dalle norme di contabilità pubblica per la spesa a titolo di retribuzione accessoria delle amministrazioni pubbliche, ebbero ad affermare che le risorse "destinate a remunerare prestazioni professionali per la progettazione di opere pubbliche e quelle dell'avvocatura interna devono ritenersi escluse dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78".

L'esclusione dell'applicabilità del suddetto limite derivava dal fatto che le risorse utilizzate dall'amministrazione erano "destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti"; considerazione estensibile anche alle prestazioni rese dai legali interni nell'ipotesi in cui fosse disposta la compensazione delle spese di lite e la relativa retribuzione gravasse, con le limitazioni previste dalla regolamentazione interna, sui bilanci dell'amministrazione di appartenenza (sul punto, Sezione del controllo del Veneto n.200/2014/PAR).

Come ricordato dall'Ente richiedente il quesito, diverse Sezioni regionali di controllo (Sezione Umbria deliberazione n. 3/2012/PAR; Sezione Friuli Venezia Giulia, deliberazione n.131/2013/PAR) ebbero, tuttavia, successivamente a ritenere che il limite di cui all'art.9, comma 2 bis, citato - la cui applicabilità era dunque certamente esclusa per i compensi finanziati dalle spese legali recuperate dalle controparti soccombenti - fosse però operante per le spese legali gravanti sul bilancio dell'amministrazione, secondo le disposizioni regolamentari interne, per il caso di provvedimenti favorevoli all'Ente con compensazione delle spese di lite da parte del giudice: ciò, ovviamente, nel presupposto che i compensi professionali avessero natura accessoria, rispetto alla retribuzione tabellare, ovvero che in qualche modo rilevasse la forma di autonomo finanziamento attraverso il bilancio dell'amministrazione (a differenza, si ripete, dei compensi professionali recuperati dalle controparti soccombenti).

Tutto ciò premesso, ed in relazione al primo quesito, oggetto di richiesta di parere, ritiene la Sezione di condividere l'attuale prevalente consolidato indirizzo (v., ex plurimis, Sezione controllo Liguria, deliberazione n.86/2013/PAR; Sezione controllo Veneto, deliberazione n.200/2014/PAR; Sezione controllo Toscana, deliberazione n.259/2014/PAR; Sezione controllo Puglia, deliberazione n.127/2014/PAR; Sezione controllo Friuli Venezia Giulia 12/2015/PAR), secondo il quale per i compensi professionali dei legali interni non

possano trovare applicazione i limiti previsti dalla normativa di contabilità pubblica per la retribuzione accessoria del personale dipendente, e di cui alla normativa richiamata dall'Ente, a partire dall'art.1, comma 236, della legge 208/2015 e s.m.i..

A suffragio della detta tesi depone, in primo luogo, proprio la motivazione posta a fondamento dell'esclusione dei compensi professionali dei legali interni dai limiti previsti per il fondo delle risorse accessorie, la quale è stata dalle Sezioni Riunite effettuata in termini generali con la deliberazione n.51/2011/QM, senza quindi distinguere tra spese legali recuperate dalla controparte o spese legali dovute secondo la regolamentazione interna dell'ente. Il che, conformemente alle tesi sostenute dal richiamato consolidato indirizzo contabile, equivale a riconoscere che tali compensi sono finalizzati a remunerare prestazioni professionali che altrimenti l'Ente dovrebbe acquisire, con maggior spesa, all'esterno.

In secondo luogo, la singolare natura dell'emolumento di cui si discute, oggettivamente connesso allo svolgimento di attività professionale non in via occasionale ma quale espressione specifica della prestazione lavorativa dovuta dagli avvocati pubblici, lascia ritenere che ci si trovi in presenza non di un incentivo, costituente una voce del trattamento accessorio, come tale finalizzato ad incrementare la produttività del personale dell'amministrazione bensì che sia più corretto inquadrare i compensi professionali come quota parte, a titolo di onorari, della retribuzione ordinariamente spettante al legale interno, conseguita in funzione dell'attività professionale svolta nell'interesse dell'ente sulla base del contratto di lavoro (e non di autonoma e specifica determinazione adottata in via amministrativa), se pur con connotati di aleatorietà rispetto al *quantum* (sul punto, v., Corte dei conti Sez. Abruzzo, deliberazione n.187/2015/PAR).

Detta interpretazione appare peraltro avallata proprio dall'introduzione della complessiva disciplina all'art.9 del D.L.90/2014, richiamata dal quesito in esame, la quale a pieno titolo legittima il diritto dei legali pubblici dipendenti a percepire i compensi professionali quale quota parte della propria retribuzione, regolandone nel dettaglio i presupposti.

La normativa dettata dal comma 6 del D.L. 90/2014 provvede, in effetti, a dettare essa stessa il regime rilevante sul versante finanziario, prevedendo sia un tetto di natura oggettiva rispetto al complesso delle risorse destinabili dall'Ente alla corresponsione dei compensi de quibus (risorse che non possono superare il corrispondente importo già stanziato per l'anno 2013), sia di natura soggettiva, riferibile cioè al trattamento retributivo individuale del singolo dipendente, posto che i detti compensi potranno essere corrisposti "in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo".

Più in particolare, sempre ai fini dello scrutinio del primo quesito, la normativa sopravvenuta e di cui al D.L. n. 90/2014, prevedendo la possibile corresponsione di

compensi professionali agli avvocati dipendenti delle amministrazioni pubbliche, oltre che nell'ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti (comma 3), anche in tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese (comma 6), e demandando in entrambi i casi la determinazione della misura e delle modalità di ripartizione degli emolumenti alle disposizioni regolamentari interne ed alla contrattazione collettiva di ciascuna amministrazione – a conferma della tesi che non si tratterebbe di incentivi costituenti una voce del trattamento accessorio ma di compensi finalizzati a remunerare l'attività professionale specifica dell'avvocato e, quindi, non ripartibili in sede di contrattazione decentrata a favore della generalità dei dipendenti - rende superflua, e, comunque, non operante per i compensi professionali dei legali interni, l'applicazione del limite vincolistico previsto per la retribuzione accessoria del personale dipendente e di cui all' art.1, comma 236, della legge 108/2015 (v., Sezione del controllo del Friuli Venezia Giulia, Delib. n. 12/2015/PAR).

Quanto al secondo quesito, come precisato dall'Ente richiedente, l'articolo 9, comma 6, d.l. n. 90/2014 conv. in Legge 114 del 2014, prevede che per i soli compensi professionali spettanti *"in tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche"*, operi il *"limite dello stanziamento previsto"*, che non può superare il corrispondente stanziamento dell'anno 2013.

La problematica sollevata dal Comune di Casale Monferrato, relativa alla mancata previsione di uno stanziamento per l'esercizio 2013, risulta già affrontata in passato da diverse Sezioni regionali della Corte dei conti (v., ex multis, Corte dei conti Sezione controllo Puglia n.49/2014/PAR, Sezione controllo Liguria 82/2015/PAR e Sezione controllo Sardegna 118/2016/PAR) le quali hanno rilevato, con orientamento assolutamente prevalente e che questa Sezione condivide, che l'assenza, per qualsiasi motivo, dello stanziamento nell'anno di riferimento (2013) non possa giustificare il diniego del diritto del "professionista dipendente" al riconoscimento del trattamento accessorio previsto dalla legge.

Sul punto, non sono mancate statuizioni che hanno ritenuto irragionevole che la volontà legislativa *"...di consentire la possibilità di remunerare l'efficiente esercizio della professione legale interna (comportante indubbi vantaggi economici all'ente sotto il profilo di arricchimenti o di mancati impoverimenti) venga frustrata da un errore tecnico verificatosi nella originaria previsione dello stanziamento appostato nell'esercizio precedente. L'irragionevolezza della opposta interpretazione letterale è dimostrata dal fatto che la medesima comporterebbe, nel caso limite di assenza di somme stanziare nell'esercizio 2013, l'impossibilità per gli avvocati interni di fruire di qualsiasi incentivo anche per l'esercizio 2014"* (v., Sez. controllo Liguria Delib. n. 82/2015).

In conformità a quanto precisato dalla sopra richiamata giurisprudenza contabile, la Sezione rileva, tuttavia, che si tratta, ad ogni buon conto, di scelta rimessa all'esclusiva discrezionalità valutativa dell'Ente, di modo che compete esclusivamente a quest'ultimo l'autonoma e prudentiale individuazione dei criteri oggettivi da valorizzare per la determinazione del parametro di riferimento pure nell'ipotesi, come quella in scrutinio, di mancata previsione nelle scritture contabili (vedi, in particolare, Corte dei conti Sezione controllo Puglia n.49/2014/PAR, cit.).

A titolo esemplificativo, ritiene la Sezione che debba essere fatta salva la possibilità della quantificazione dell'entità dei contenziosi nel periodo in considerazione pendenti.

Ritiene, ad ogni buon conto, la Sezione che il criterio proposto – vale a dire, la previsione in bilancio per il 2013 per le prestazioni dei professionisti esterni – debba escludersi in quanto non omogeneo rispetto all'ipotesi in scrutinio che non si riferisce a professionisti esterni bensì a legali interni dipendenti dall'Ente.

Tutto ciò premesso la Sezione

D E L I B E R A

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

O R D I N A

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco ed al Segretario Generale del Comune di Casale Monferrato, ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 1 febbraio 2018.

Il Magistrato Relatore
F.to (Dott. Luigi GILI)

IL PRESIDENTE
F.to (Dott.ssa Maria Teresa POLITO)

Depositata in Segreteria in data 02/02/2018

IL Direttore di Segreteria
(Nicola MENDOZZA)