



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere (relatore)
Claudio GUERRINI	Consigliere
Elisabetta CONTE	Referendario

Nella camera di consiglio del 13 settembre 2021, tenuta in videoconferenza, ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la nota prot. 23418 del 31 maggio 2021, con la quale il Comune di Sarzana (SP) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Visto il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, e in particolare gli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 8-bis;

Visto il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, recante misure in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile;

Visto il decreto n. 16 del 20 marzo 2020 con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto le misure organizzative per l'esercizio delle funzioni di controllo, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica

Visti i decreti del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 1° aprile 2020, recante *“Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti”* e n. 287 del 27 ottobre 2020 recante *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”*;

VISTO l'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19;

VISTO l'art.1 del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, che ha prorogato il termine dello stato di emergenza al 31 dicembre 2021;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 13 settembre 2021 per deliberare sulla ridetta richiesta di parere;

Udito in camera di consiglio il relatore, dott. Donato Centrone

### **Premesso che**

Il Sindaco del Comune di Sarzana (SP), ai fini della corretta applicazione della disciplina di cui all'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha formulato una richiesta di parere in merito ai compensi erogabili agli avvocati interni, in caso di sentenze favorevoli all'Ente con spese compensate.

L'istanza premette che la norma in parola, al comma 6, testualmente recita: *“In tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, ai dipendenti, ad esclusione del personale dell'Avvocatura dello Stato, sono corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti e nei limiti dello stanziamento previsto, il quale non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013”*.

Con la richiesta in esame il Comune di Sarzana sottopone all'attenzione della Sezione regionale di controllo le seguenti questioni interpretative sulla corretta portata applicativa della disposizione, anche alla luce di quanto previsto dal regolamento interno dell'avvocatura civica (non oggetto, si riferisce, di contrattazione sindacale):

- 1) se, in caso di sentenza passata in giudicato, nella quale è stato riconosciuto all'avvocato civico un importo, a titolo di *“propine”*, per l'anno 2013, superiore allo stanziamento del bilancio di previsione 2013, il parametro di riferimento ai fini dell'individuazione del compenso massimo attribuibile sia da rinvenire nel maggiore importo effettivamente spettante per tale annualità, come quantificato in forza della sentenza passata in giudicato;
- 2) se, tenuto conto che lo stanziamento relativo all'anno 2013 costituisce il limite massimo del compenso riconoscibile, qualora il Comune abbia previsto in bilancio, per le annualità successive, stanziamenti inferiori (anche alla luce degli accordi di contrattazione decentrata

integrativa sottoscritti con le rappresentanze sindacali), si possano riconoscere importi superiori agli stanziamenti di bilancio annuali ed ai contratti decentrati (oggetto di specifica certificazione da parte dell'organo di revisione economico-finanziaria), fino a concorrenza di quanto stabilito per l'annualità 2013 dal giudice del lavoro;

3) se i compensi relativi a sentenze favorevoli con spese compensate debbano essere inclusi nel fondo per il salario accessorio e soggetti al limite finanziario posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 7, alla luce di quanto specificato dal Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, con nota n. 257831 del 18 dicembre 2018;

4) se, qualora tali compensi siano soggetti al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, in caso di riconoscimento di un maggior importo all'avvocato civico, per adeguarsi al tetto dello stanziamento 2013, come rideterminato in ragione di una sentenza del giudice del lavoro relativa a precedenti annualità, sia possibile quantificare *ex post* l'ammontare di competenza del 2016 (esercizio preso in considerazione dal citato art. 23, comma 2);

5) se, ai fini della quantificazione del limite individuale posto dall'art. 9, comma 7, del decreto legge n. 90 del 2014 (in base al quale i compensi professionali di cui al comma 3 e al primo periodo del comma 6 possono essere corrisposti in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo), si debba considerare esclusivamente il trattamento fondamentale e quello accessorio di qualunque natura, fissa e variabile, con esclusione degli specifici compensi professionali spettanti agli avvocati ovvero si debba tener conto anche di questi ultimi (corrisposti nell'esercizio precedente);

6) se siano riconoscibili compensi in caso di ricorsi perenti ovvero conclusi per rinuncia della controparte, nonché di accoglimento parziale, e non solo nelle ipotesi in cui sia rimasto intatto il provvedimento impugnato;

7) se i compensi dovuti devono essere considerati, ai sensi dell'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, al lordo degli oneri riflessi, anche relativamente alla quota di competenza del Comune, e, pertanto, trattenuti al dipendente;

8) se, qualora il Comune intenda riconoscere un maggior importo a titolo di compensi per le annualità successive (2014-2020), al fine di conformarsi alla sentenza del Giudice del lavoro relativa al 2013, passata in giudicato, debba procedere al riconoscimento di un debito fuori bilancio *ex art. 194, comma 1, lettera e)*, del TUEL.

### **In merito all'ammissibilità della richiesta**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nel quadro delle competenze che la legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Sarzana, organo legittimato a rappresentare l'Ente locale, e trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali.

Quanto ai limiti oggettivi, occorre rilevare come la norma preveda la facoltà di chiedere pareri *"in materia di contabilità pubblica"*, senza attribuire alle Sezioni regionali della Corte dei conti una funzione consultiva a carattere generale. La Sezione delle Autonomie, già nell'adunanza del 27 aprile 2004, aveva fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/SEZAUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che quest'ultima va ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi alle norme ed ai principi che regolano la formazione dei bilanci e la gestione contabile e finanziaria. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *"che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali"*. Ma soprattutto, che non *"sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010 e n. 1/CONTR del 13 gennaio 2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie che, per esempio, nella deliberazione n. 3/QMIG del 19 febbraio 2014, ha affermato che *"è da ritenere (...) che in tanto 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 sul bilancio". Tali limiti di accesso alla funzione consultiva sono stati ribaditi, di recente, in altro pronunciamento nomofilattico (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/2019/QMIG), in cui è stato sottolineato come "la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica", in quanto "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".

Sulla base di quanto sopra esposto, deve ritenersi che sette degli otto quesiti posti dal Comune di Sarzana siano ammissibili, essendo incentrati sull'interpretazione di una norma che ha posto dei limiti di finanza pubblica, complessivi e individuali, all'erogazione di compensi professionali agli avvocati interni agli enti pubblici. In termini, Sezione regionale di controllo per il Molise n. 70/2020/PAR, che richiama, a tal fine, la *ratio* normativa emergente dalle motivazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 236/2017 (che ha scrutinato, dichiarandola costituzionalmente legittima, la norma in parola).

Alla luce delle argomentazioni contenute nella delibera di orientamento generale della Sezione delle autonomie n. 24/2019/QMIG, va dichiarato inammissibile, invece, il settimo quesito posto dal Comune, come meglio specificato nel paragrafo ad esso dedicato.

## MERITO

### I.

Con il primo quesito il Comune chiede se, in caso di sentenza di un giudice del lavoro passata in giudicato, nella quale è stato riconosciuto all'avvocato civico un importo, a titolo di "propine", per l'anno 2013, superiore allo stanziamento di bilancio del medesimo esercizio, il parametro di riferimento, ai fini dell'individuazione del compenso massimo attribuibile ex art. 9, comma 6, del citato d.l. n. 90 del 2014, sia da rinvenire nel maggiore importo effettivamente spettante per tale annualità, come quantificato dalla ridetta sentenza.

Come ricordato di recente dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo (delibera n. 166/2021/PAR), il diritto a tali compensi, in origine previsti per la sola Avvocatura dello Stato, e poi ampliato alle altre avvocature pubbliche, era stato istituito con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611. I compensi in parola, attualmente, sono previsti (art. 9, commi 3-5, del

citato d.l. n. 90 del 2014) in caso di vittoria della parte pubblica, con condanna alle spese della controparte e recupero effettivo di queste ultime (come tali, etero-finanziati). La medesima norma (art. 9, comma 6) rimette, inoltre, ad un regolamento interno la determinazione dei compensi nei casi di pronunciata compensazione delle spese o di transazioni a seguito di giudicato favorevole o atto analogo che risponda positivamente alle prospettazioni della parte pubblica (cfr., su tale ultimo periodo, Corte dei conti, SRC Campania, deliberazione n. 196/2019/PAR).

Il riconoscimento di detti onorari trova fondamento nel duplice ruolo che gli avvocati interni agli enti pubblici rivestono, sia di dipendenti che di professionisti iscritti all'albo speciale (riordinato dall'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, di riforma della professione di avvocato) e si declina attraverso la contrattazione collettiva ed appositi regolamenti interni, quali strumenti destinati a consentire il riconoscimento dell'incentivo attraverso criteri predeterminati, oggettivi e misurabili.

L'art. 9, comma 6, del citato decreto-legge n. 90 del 2014, stabilisce che tali emolumenti, in caso di compensazione delle spese, possano essere corrisposti nei limiti dello stanziamento annuale di bilancio, che non può superare quanto stanziato nell'esercizio 2013 (sul punto, per esempio, cfr. Corte dei conti, SRC Piemonte deliberazione n. 20/2018/PAR e SRC Puglia deliberazione n. 97/2019/PAR).

Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 236/2017, ha confermato la legittimità costituzionale della norma in esame, statuendo che *"le limitazioni e decurtazioni imposte dalla normativa censurata trovano una incontrovertibile ratio nelle già evidenziate esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica"*, sottolineando *"anche il settore sul quale le norme in oggetto hanno inciso, quello del lavoro nella pubblica amministrazione, che integra una delle più significative voci di spesa pubblica"*, e che *"il contenimento del costo del lavoro pubblico entro i vincoli di bilancio costituisce uno degli obiettivi strutturali della relativa disciplina così come reso evidente dal tenore letterale dell'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 165 del 2001"*.

L'art. 9, comma 6, della citata legge n.114 del 2014, pertanto, individua uno specifico limite di finanza pubblica, stabilendo che tali emolumenti, in caso di compensazione integrale delle spese, possono essere corrisposti nei limiti degli annuali stanziamenti di bilancio, che non possono superare quanto stanziato nell'esercizio 2013.

In proposito, anche altre Sezioni regionali di controllo (per esempio, SRC Molise, deliberazione n. 71/2020/PAR) hanno sottolineato come il comma 6 in parola abbia fissato

un inderogabile tetto di spesa ai compensi degli avvocati dipendenti, fermi i criteri di distribuzione previsti dalle norme regolamentari o contrattuali vigenti.

Ai fini della corretta individuazione dello *“ stanziamento relativo all'anno 2013 ”*, a cui la norma fa riferimento, alcune Sezioni regionali di controllo (cfr., per esempio, SRC Puglia, deliberazione n. 97/2019/PAR) hanno avuto modo di precisare che occorre far riferimento a quello *“ assestato ”* in corso d'esercizio e non a quanto esposto inizialmente nel bilancio di previsione 2013 e che, in caso di *“ assenza di stanziamenti ad oggetto dettagliato per fare fronte specificamente a spese legali destinate alla propria avvocatura con oneri a carico dell'ente ”*, si può richiamare la *“ tabella del fondo salario accessorio o del fondo per la retribuzione valida per il 2013 per dimostrare l'osservanza del limite ”* (cfr. SRC Puglia, delibera n. 49/2014/PAR).

In tale ottica, pertanto, anche questa Sezione ha ritenuto che lo *“ stanziamento relativo all'anno 2013 ”* debba essere comprensivo anche delle somme che l'ente avrebbe dovuto correttamente impegnare e liquidare nel corso dell'anno 2013 a seguito di vittoria con compensazione di spese (SRC Liguria, deliberazione n. 82/2015/PAR).

Tale criterio è stato ritenuto applicabile dalla giurisprudenza contabile anche nei casi in cui l'ente locale abbia completamente omesso di stanziare, nell'anno 2013, somme per il pagamento di compensi professionali. Al riguardo, infatti, è stato ritenuto che *“ l'importo da assumere come base di riferimento per l'applicazione del limite imposto dal comma 6 dell'art. 9 del d.l. 90/2014 possa individuarsi in un importo pari alla somma complessiva che l'Ente avrebbe dovuto correttamente impegnare e liquidare nel corso dell'esercizio 2013 ”* (SRC Puglia, delibera n. 200/2016/PAR). Ciò sul presupposto che l'assenza dello stanziamento nell'anno in questione ovvero l'errore tecnico nella quantificazione di tale stanziamento non può compromettere il diritto dell'avvocato a vedersi riconosciuto il compenso previsto.

Medesime conclusioni nel caso in cui lo stanziamento sia stato frutto di previsioni che abbiano tenuto conto, per espressa previsione regolamentare, dei compensi erogati nell'anno precedente a seguito di provvedimenti favorevoli che abbiano comportato la compensazione delle spese (SRC Umbria, delibera n. 102/2015/PAR).

Il Comune istante chiede, tuttavia, come comportarsi nel caso in cui l'ammontare dello stanziamento 2103 sia effetto non di determinazione discrezionale (in aderenza ai criteri presenti nella regolamentazione interna *pro tempore* vigente) ma di una sentenza del giudice del lavoro passata in giudicato, che ha condannato l'ente, nell'esercizio 2013 (considerato

dalla norma di finanza pubblica), al pagamento di compensi accessori a favore dell'avvocato interno, anche riferiti a contenziosi conclusi in esercizi precedenti.

La lettura delle motivazioni adottate dalla magistratura contabile nelle sopra citate deliberazioni evidenzia che il limite finanziario del 2013, pur diversamente declinato in ragione della situazione concreta in cui, incidentalmente, si trovava ogni ente locale (quale conseguenza di un limite di finanza pubblica introdotto in seguito e riferito, quanto all'oggetto degli emolumenti contingentati, solo quelli derivanti da giudizi chiusi con spese compensate, non ad altri), vada determinato tenendo conto dei compensi "*di competenza*" del medesimo esercizio. La giurisprudenza contabile, infatti, nei pareri sopra indicati ha consentito, al fine di evitare paradossali situazioni di impropria penalizzazione, di discostarsi, in casi motivati, dall'importo concretamente stanziato a bilancio nel 2013 (che, in alcune ipotesi, per errore o altre ragioni, era nullo o sproporzionato rispetto all'ordinaria serie storica), salvo, tuttavia, richiedere un criterio razionale di determinazione, ancorato, in primo luogo, ad un principio di competenza (come, per esempio, i giudizi chiusi con compensazione di spese nell'esercizio 2013; o nel precedente, nel caso in cui lo stanziamento di bilancio 2013, in base ai regolamenti interni, facesse riferimento a quest'ultimo esercizio), senza poter conteggiare, ai fini del ridotto limite, anche giudizi conclusi in esercizi precedenti (come sembra prospettare il Comune istante).

Va ricordato, in proposito, che la regola dell'invarianza della spesa rappresenta un'attenuazione, introdotta in sede di conversione (legge n. 114 del 2014) rispetto alla rigidità iniziale del decreto-legge n. 90 del 2014, che inibiva del tutto la possibilità di corrispondere, a carico delle pubbliche finanze, compensi in caso di spese compensate. Pertanto, appare opportuno privilegiare un approccio ermeneutico che eviti interpretazioni atte a superare, artificialmente, il tetto del 2013, tenendo conto, per esempio, di quanto incidentalmente erogato per cassa nel medesimo esercizio (ma riferito a stanziamenti e impegni di anni precedenti) o, come nel caso del Comune istante, della necessaria osservanza di un pronunciamento del Giudice del lavoro (che, se riferito anche a contenziosi chiusi in anni precedenti, impone di scorporare, ai fini dell'individuazione del limite finanziario per gli anni successivi, l'importo della variazione in aumento dello stanziamento 2013, effettuata in doverosa esecuzione del titolo giudiziale).



## II.

Con il secondo quesito il Comune chiede se, tenuto conto che lo stanziamento relativo all'anno 2013 costituisce il limite massimo del compenso riconoscibile, qualora abbia previsto in bilancio, per le annualità successive, stanziamenti inferiori, anche alla luce degli accordi di contrattazione decentrata sottoscritti con le rappresentanze sindacali (oggetto di specifica certificazione da parte dell'organo di revisione economico-finanziaria), possa riconoscere importi superiori agli stanziamenti di bilancio ed ai contratti decentrati, fino a concorrenza di quanto stabilito per l'annualità 2013 dal giudice del lavoro.

Il quesito in parola fa implicito riferimento, ancora una volta, ai soli casi di giudizi chiusi con spese compensate, per i quali il comma 6 dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 ha introdotto il limite dello stanziamento 2013 (non anche a quelli definiti con vittoria e recupero di spese, disciplinati dai commi da 3 a 5 della medesima disposizione, non soggetti al ridetto limite). Come già esposto, il comma 6 in parola dispone che, in tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese (ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche), agli avvocati interni (ad esclusione del personale dell'Avvocatura dello Stato) possano essere corrisposti compensi professionali *“in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti”* e *“nei limiti dello stanziamento previsto, il quale non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013”* (limite ribadito anche nell'ultimo periodo del medesimo comma).

Pertanto, in disparte la corretta quantificazione del limite costituito dallo *“stanziamento relativo all'anno 2013”* (da effettuare sulla base dei principi di diritto affermati in risposta al primo quesito), quest'ultimo costituisce solo l'importo massimo riconoscibile nelle annualità successive, ben potendo l'ente locale, in base alle *“norme regolamentari o contrattuali vigenti”*, determinare lo stanziamento di bilancio necessario a dare copertura a tali spese ad un livello inferiore (quantificazione in diminuzione che potrebbe derivare, altresì, da contingenti differenti esigenze finanziarie), come già affermato dalla giurisprudenza contabile (per es., SRC Lombardia, delibera n. 44/2016/PAR; SRC Friuli Venezia Giulia, delibera n. 53/2017/PAR), anche di questa Sezione (cfr. delibera n. 85/2015/PAR).

## III.

Con il terzo quesito il Comune chiede se i compensi relativi a sentenze favorevoli con spese compensate debbano essere inclusi nel fondo per il salario accessorio e soggetti al limite finanziario posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, anche alla luce di

quanto specificato dal Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, con nota n. 257831 del 18 dicembre 2018.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 20/2018/PAR (richiamata, più di recente, dalla citata delibera della Sezione Abruzzo n. 116/2021/PAR; cfr. anche SRC Abruzzo, n. 187/2015/PAR e SRC Piemonte, n. 164/2015/PAR) ha osservato, in proposito, che le risorse destinate agli avvocati interni dell'ente devono transitare nel fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, per il personale dirigente (ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. b), del CCNL del personale dirigente dell'area funzioni locali del 17 dicembre 2020) o dal fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, per il personale non dirigente (ai sensi dell'art. 67, comma 3, lett. c), del CCNL *Funzioni locali* del 21 maggio 2018).

La Sezione Puglia (delibera n. 200/2016/PAR) ha sottolineato come la disposizione menzionata, nel consentire la corresponsione di compensi professionali agli avvocati dipendenti, sia nell'ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti (comma 3) che di pronunciata compensazione integrale delle spese (comma 6), demanda, in entrambi i casi, la determinazione della misura e delle modalità di ripartizione degli emolumenti a disposizioni regolamentari interne ed alla contrattazione integrativa. Si tratta, infatti, di compensi finalizzati a remunerare l'attività professionale specifica dell'avvocato e, come tali, non ripartibili, in sede di contrattazione decentrata, a favore della generalità dei dipendenti (SRC Liguria, deliberazione n. 52/2016, SRC Toscana, deliberazione n. 259/2014/PAR, SRC Puglia, deliberazione n. 127/PAR/2014, SRC Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 12/2015/PAR).

Pertanto, già nella vigenza della norma dettata dall'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 51/2011/QMIG) avevano affermato che le risorse destinate a remunerare le prestazioni professionali dell'avvocatura interna erano da ritenersi escluse dall'ambito applicativo del limite complessivo al trattamento accessorio del personale, posto dalla norma in parola. Ciò in quanto si tratta di risorse *“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”*.

L'orientamento è stato ribadito, in relazione alle analoghe norme di finanza che si sono succedute nel corso del tempo (con riguardo, per esempio, all'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, vigente per il 2016, cfr. Corte dei conti, SRC Puglia, deliberazione n. 200/2016/PAR), anche con riferimento alle ipotesi di compensazione delle spese di lite, in cui la remunerazione grava, con le limitazioni previste dalla regolamentazione interna, sui bilanci dell'amministrazione di appartenenza (sul punto, SRC Veneto n. 200/2014/PAR e SRC Piemonte, n. 20/2018/PAR).

Invero, alcune Sezioni regionali di controllo (SRC Umbria, deliberazione n. 3/2012/PAR; SRC Friuli Venezia Giulia, deliberazione n.131/2013/PAR), in pronunce precedenti all'introduzione dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, avevano ritenuto che il limite posto dal previgente art. 9, comma 2-*bis* al trattamento accessorio complessivo del personale, fosse operante in caso di provvedimenti favorevoli all'ente con compensazione delle spese, in cui i compensi da erogare agli avvocati interni gravano sul bilancio dell'amministrazione.

Tuttavia, gli orientamenti maturati dopo l'avvento del d.l. n. 90 del 2014 (SRC Liguria, deliberazione n. 52/2016/PAR; SRC Veneto, deliberazione n. 200/2014/PAR; SRC Toscana, deliberazione n. 259/2014/PAR; SRC Puglia, deliberazione n. 127/2014/PAR; SRC Friuli Venezia Giulia n. 12/2015/PAR), che ha introdotto una disciplina autonoma, dal punto di vista finanziario, sono concordi nel ritenere, anche in aderenza alla pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite n. 51/2011/QM, che, per tutti i compensi professionali ai legali interni, non possano trovare applicazione i generali limiti previsti dalla normativa di finanza pubblica per la retribuzione accessoria del personale (oggi aventi fonte nell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017), ma quelli, specifici, contenuti nell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 (che, peraltro, come esposto, impongono, a livello complessivo, di non superare lo stanziamento dell'esercizio 2013, oltre che, su un piano individuale, l'ammontare della retribuzione annua del dipendente e il tetto massimo dello stipendio di primo presidente della Corte di cassazione).

A suffragio di detta tesi (come ricordato dalla delibera della Sezione Piemonte n. 20/2018/PAR) depone, in primo luogo, la motivazione posta a fondamento dell'esclusione dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 51/2011/QM, che non ha distinto tra spese legali recuperate dalla controparte o quelle erogate, secondo la regolamentazione interna, in caso di compensazione (in quanto anche questi ultimi compensi sono finalizzati a remunerare prestazioni professionali che, altrimenti, l'ente locale dovrebbe acquisire, con maggior

spesa, all'esterno). In secondo luogo, come accennato, il comma 6 del d.l. n. 90 del 2014 detta un'autonoma disciplina finanziaria, prevedendo sia un tetto al complesso delle risorse destinabili alla corresponsione dei compensi *de quibus* (che non possono superare il corrispondente importo stanziato per l'anno 2013), sia di natura soggettiva, non potendo essere corrisposti "*in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo*" (comma 7). Inoltre, la normativa di cui al d.l. n. 90 del 2014, prevedendo la corresponsione di compensi ai soli avvocati dipendenti delle amministrazioni pubbliche, finalizzati a remunerare l'attività professionale specifica di questi ultimi, non consente la ripartizione, in sede di contrattazione decentrata, a favore della generalità dei dipendenti, rendendo impropria l'applicazione del limite complessivo posto alla retribuzione accessoria di tutto il personale (SRC Friuli-Venezia-Giulia, deliberazione n. 12/2015/PAR).

#### **IV.**

Con il quarto quesito il Comune chiede se, qualora tali compensi siano soggetti al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, in caso di riconoscimento di un maggior importo all'avvocato civico, per adeguarsi al tetto dello stanziamento 2013, come rideterminato in ragione di una sentenza del giudice del lavoro relativa a precedenti annualità, sia possibile quantificare *ex post* l'ammontare di competenza del 2016 (esercizio preso in considerazione dal citato art. 23, comma 2).

Il presente quesito risulta assorbito dal precedente, posto che, come affermato anche dai pregressi orientamenti della magistratura contabile, i compensi agli avvocati interni devono osservare gli autonomi limiti finanziari dettati dall'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 (che, incidentalmente, per quelli aventi fonte in giudizi chiusi con spese compensate, tarati sullo stanziamento del 2013, potrebbero essere anche meno favorevoli e, comunque, non passibili di considerazione consolidata con gli emolumenti accessori spettanti al restante personale).

#### **V.**

Con il quinto quesito il Comune chiede se, ai fini della determinazione del limite complessivo al trattamento retributivo accessorio degli avvocati comunali, posto dall'art. 9, comma 7, del decreto legge n. 90 del 2014 (in base al quale i compensi professionali di cui al comma 3 e al primo periodo del comma 6 della medesima norma possono essere corrisposti in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo), si debba considerare esclusivamente il trattamento fondamentale

e quello accessorio, di natura fissa e variabile, con esclusione degli specifici compensi professionali spettanti agli avvocati, ovvero si debba tener conto anche di questi ultimi (corrisposti nell'esercizio precedente).

In riscontro al presente dubbio interpretativo appare opportuno richiamare le motivazioni della deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 98/2016/PAR, che ha affrontato specificatamente il problema. Quest'ultima, nella precedente delibera n. 44/2016/PAR, aveva genericamente affermato che, agli effetti del computo del tetto retributivo individuale specifico posto dall'art. 9, comma 7, del d. l. n. 90 del 2014, nel "*trattamento economico complessivo*", doveva essere compreso anche quello accessorio. Tale conclusione è stata chiarita nella citata delibera n. 98/2016/PAR, che ha escluso, nella determinazione del parametro di riferimento per il calcolo del tetto retributivo di cui al comma 7 in esame, i compensi corrisposti agli avvocati pubblici a titolo di onorario professionale (c.d. "*propine*").

La risposta negativa è imposta da una interpretazione logica e funzionale delle disposizioni di legge in esame. Appare evidente, infatti, che il "*trattamento economico complessivo*", cui fa riferimento il citato comma 7 per definire il limite rispetto al quale calcolare gli onorari liquidabili ai singoli avvocati pubblici, debba essere computato al netto dei ridetti compensi, a prescindere dal fatto che questi ultimi, in ragione della riconosciuta natura retributiva, concorrano, assieme alle altre voci stipendiali, a determinare il trattamento economico complessivo individuale ad altri fini. Se così non fosse, ovvero se comprendesse anche gli onorari professionali, rispetto ai quali deve fungere da tetto, verrebbe meno la funzione di limite di spesa assegnatagli dalla norma.

Il predetto limite, ove sia calcolato unitamente ai medesimi compensi aventi fonte nell'art. 9, commi 3 e 6, del d.l. n. 90 del 2014, non sarebbe fisso, ma, aumentando in misura corrispondente agli stessi compensi professionali maturati, risulterebbe di fatto irraggiungibile o comunque incrementato degli emolumenti oggetto di limitazione, in contraddizione con la lettera e la finalità della legge, che prevede espressamente un tetto retributivo individuale specifico, parametrato alla remunerazione del singolo avvocato dipendente (in aggiunta al tetto generale ancorato, viceversa, alla remunerazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione). Tale interpretazione appare aderente, peraltro, alla prospettiva generale di contenimento dei compensi corrisposti ai dipendenti pubblici per

l'esercizio di specifiche attività in deroga al principio generale dell'onnicomprendività della retribuzione (cfr. SRC Lombardia, deliberazione n. 469/2015/PAR).

Per effetto della disposizione di legge richiamata, l'avvocato alle dipendenze di una amministrazione pubblica non può percepire, in un anno, somme, a titolo di onorari e compensi professionali, in misura superiore al totale delle altre voci retributive al primo spettanti nel medesimo esercizio. Queste ultime (come precisato nei citati pareri della Sezione Lombardia n. 44/2016/PAR e n. 98/2016/PAR) sono costituite, oltre che dal trattamento fondamentale (stipendio tabellare, tredicesima, indennità integrativa speciale ove prevista, retribuzione di anzianità ove spettante, indennità di comparto, etc.) anche da quello accessorio di qualunque natura, fissa e variabile, con esclusione, tuttavia, come esposto, di quello derivante dagli stessi compensi professionali spettanti agli avvocati.

## VI.

Con il sesto quesito il Comune chiede se siano riconoscibili compensi in caso di ricorsi amministrativi perenti ovvero conclusi per rinuncia della controparte, nonché di accoglimento parziale e non solo in quelli in cui sia rimasto intatto il provvedimento impugnato.

Il più volte esposto art. 9, comma 6, del d.l. n. 90 del 2014 prevede che, *"in tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese"*, ivi compresi quelli di *"transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche"* siano corrisposti, al personale dell'avvocatura interna, compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti e nei limiti dello stanziamento previsto (che non può superare quello relativo all'anno 2013).

Al quesito può essere data risposta richiamando le argomentazioni contenute nella delibera della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 197/2019/PAR. Quest'ultima ha sottolineato come l'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, sia al comma 3 che al comma 6, utilizza la tecnica normativa del rinvio ad atti di regolamentazione di secondo grado ovvero alla contrattazione integrativa. I criteri di determinazione di misura e ripartizione della spesa devono, infatti, essere determinati *"a priori"* dai regolamenti interni e dalla contrattazione decentrata. Mentre la fonte primaria, ossia la legge, si limita ad individuare la fattispecie generale, mediante criteri di massima, quella secondaria deve declinarli nella casistica applicativa, secondo criteri congrui e ragionevoli.

La legge individua quali condizioni di carattere generale (cornice all'interno della quale le fonti secondarie devono determinare, in concreto, *quantum* e *quomodo*) le seguenti:

- l'ipotesi contemplata dal comma 3 si articola su tre condizioni, vale a dire a) l'emissione da parte del giudice di una "*sentenza favorevole*", b) una "*condanna alle spese*" della parte soccombente e che c) le somme sia state effettivamente "*recuperate*" (cioè effettivamente incassate, e non meramente accertate);

- la fattispecie disciplinata dal comma 6, invece, è incentrata sulla "*pronunciata compensazione integrale delle spese*", "*ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche*". La casistica richiamata dalla norma è maggiormente lata e, mancando la "*condanna alla spesa*", trattandosi di ipotesi di "*compensazione*", il legislatore individua un autonomo limite quantitativo al trattamento accessorio (assente in caso di sentenza favorevole con condanna alle spese ed effettivo recupero di queste ultime), costituita dall'autorizzazione di bilancio, che non può superare quella del 2013.

Pertanto, la regolamentazione interna dell'ente, sia ai fini della disciplina dei compensi previsti dal comma 3 che dal comma 6, deve essere aderente ai presupposti prescritti dalla norma di legge, mantenendo, all'interno di questi ultimi, un margine di discrezionalità applicativa, da esercitare secondo criteri di congruità e ragionevolezza.

## VII.

Con il settimo quesito il Comune chiede se i compensi da corrispondere agli avvocati interni devono essere considerati, ai sensi dell'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, al lordo degli oneri riflessi, anche relativamente alla quota di competenza dell'Amministrazione, e, pertanto, trattenuti per intero al dipendente.

La norma in parola, oggetto di espresso scrutinio da parte della Corte costituzionale (che, con sentenza n. 33/2009, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sulla base di motivazioni a cui si può fare rinvio), dispone che "*le somme finalizzate alla corresponsione di compensi professionali comunque dovuti al personale dell'avvocatura interna delle amministrazioni pubbliche sulla base di specifiche disposizioni contrattuali sono da considerare comprensive degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro*".

Il quesito in parola, tuttavia, va dichiarato, in questa sede, non ammissibile. Infatti, pur essendovi pronunce pregresse che hanno affrontato questioni analoghe (per esempio, SRC Lombardia, deliberazione n. 469/2015/PAR, e SRC Umbria, deliberazione n. 23/2016/PAR) anche in funzione di orientamento generale (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo,

deliberazione n. 33/2010/CONTR), alle cui motivazioni e conclusioni di carattere generale può farsi rinvio, l'orientamento maturato di recente in sede nomofilattica (cfr. art. 17, comma 31, decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102; art. 6, comma 4, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), sia pure con riferimento a compensi di diversa natura (i diritti di rogito spettanti ai segretari comunali, oggetto di disciplina nell'art. 10 del medesimo d.l. n. 90 del 2014), è stato nel senso di ritenere esclusi dalla funzione consultiva della magistratura contabile i quesiti riguardanti la disciplina degli oneri fiscali e previdenziali del trattamento economico dei dipendenti pubblici.

La Sezione delle autonomie, infatti, nella deliberazione n. 24/2019/QMIG, ha ricordato come, sin dalla deliberazione n. 5/2006/SEZAUT, si è affermato che la materia della contabilità pubblica non può investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale, in quanto ciò non solo rischierebbe di vanificare il 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 rischio di divenire organi di consulenza generale delle autonomie locali.

Successivamente, sempre la Sezione delle autonomie ha precisato (deliberazione n. 3/2014/QMIG) che, intanto una richiesta di parere è ammissibile, in quanto tratti di questioni che, tendenzialmente, attengano ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali. In tale ottica, la questione oggetto della deliberazione n. 24/2019/QMIG, attinente all'inclusione o meno, nei diritti di rogito da corrispondere ai segretari comunali, degli oneri fiscali e previdenziali a carico dell'amministrazione di appartenenza, è stata ritenuta non ammissibile in ragione della presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (elemento rinvenibile anche per i compensi agli avvocati interni, cfr., per esempio, SRC Lombardia, deliberazione n. 267/2018/PAR), considerato un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla *"materia di contabilità pubblica"*», in quanto *"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"*. Infatti, la questione involgerebbe, da un lato, l'applicazione di norme di diritto pubblico (quali sono quelle che appartengono alla materia del diritto tributario) e, dall'altro, la cognizione di diritti soggettivi patrimoniali, la cui tutela si fonda su proprie norme processuali e sostanziali.



In altre parole, la Sezione delle autonomie ha ritenuto che, in situazioni come quella in esame, non si rinvenivano quei caratteri di *“specializzazione funzionale”* che caratterizzano la funzione consultiva della Corte dei conti.

### VIII.

Con l'ottavo, e ultimo, quesito il Comune chiede se, qualora intenda riconoscere un maggior importo a titolo di compensi per le annualità 2014-2020, al fine di conformarsi alla sentenza del giudice del lavoro relativa al 2013, passata in giudicato, debba procedere al riconoscimento di un debito fuori bilancio, *ex art. 194, comma 1, lettera e)*, del TUEL, e si possa, inoltre, superare il limite disposto dal vigente regolamento comunale in materia.

La Sezione evidenzia che, nel caso in cui il pagamento di compensi agli avvocati interni, maggiori rispetto allo stanziamento del 2013 (limite finanziario in caso di giudizi conclusi con pronunciata compensazione di spese), derivi dalla doverosa osservanza di una sentenza della magistratura ordinaria (competente per i contenziosi in materia lavoristica), occorre che il consiglio dell'ente locale proceda al riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. *a)*, del d.lgs. n. 267 del 2000 (norma che impone il ricorso a tale procedura nel caso in cui il debito per l'ente locale trovi titolo in *“sentenze esecutive”*).

Il Comune, tuttavia, nel quesito, fa riferimento alla lettera *e)* della medesima norma, che, come noto, disciplina la differente fattispecie (concretante ipotesi tipica di *“debito fuori bilancio”*) della *“acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza”*, sul presupposto di una scelta discrezionale di riconoscimento di un maggior importo, a titolo di compensi in caso di giudizi chiusi con spese compensate, per le annualità 2014-2020, fondato sull'elevazione *ex post* del limite finanziario dello stanziamento 2013 (art. 9, comma 6, dl. n. 90 del 2014).

In proposito, va preliminarmente ribadito, come già sottolineato in riscontro al secondo quesito, che, in disparte la corretta quantificazione del limite costituito dallo *“stanziamento relativo all'anno 2013”*, quest'ultimo costituisce solo l'importo massimo riconoscibile nelle annualità successive, ben potendo l'ente locale, in base alle *“norme regolamentari o contrattuali vigenti”*, determinare lo stanziamento di bilancio necessario a dare copertura a tali spese ad un livello inferiore (quantificazione in diminuzione che potrebbe derivare, altresì, da contingenti differenti esigenze finanziarie).

Nell'ipotesi in cui, invece, l'ente intenda procedere secondo quanto prospettato nell'istanza di parere (scelta sulla quale, in questa sede, la Sezione non può esprimere alcuna valutazione), occorre procedere al riconoscimento di un debito fuori bilancio (come affermato, in termini generali, anche dalle Sezioni regionali di controllo per la Toscana, deliberazione n. 255/2019, e per l'Abruzzo, deliberazione n. 166/2021), ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL, con conseguente invio della delibera consiliare anche alla Procura regionale della Corte dei conti (in aderenza all'art. 23, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289).

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione regionale di controllo per la Liguria.

**Il magistrato relatore**

dott. Donato Centrone

**Il Presidente**

dott.ssa Maria Teresa Polverino

Depositato in segreteria il **16 settembre 2021**

Per il funzionario preposto

Cinzia Camera