



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

nella Camera di Consiglio del 17 settembre 2020

composta dai magistrati

Lucilla Valente	Presidente
Domenico Cerqua	Referendario
Ruben D'Addio	Referendario, relatore

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"* e, in particolare, l'articolo 7, comma 8;

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

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

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

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

Visto il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per il Molise per l'anno 2020;

Vista la nota prot. n. 26803 del 27 luglio 2020, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1592 del 27 luglio 2020, con cui il Sindaco del Comune di Isernia (IS) ha avanzato richiesta di parere;

Vista l'ordinanza n. 25/PRES/2020, del 15 settembre 2020, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato, per il 17 settembre 2020, la Camera di consiglio "da remoto" ex articoli 84, comma 6 e 85 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 (convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27);

Udito il relatore, Ref. Ruben D'Addio;

FATTO

Con nota prot. n. 26803 del 27 luglio 2020, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1592 del 27 luglio 2020, il Sindaco del Comune di Isernia (IS) ha avanzato richiesta di parere avente ad oggetto la determinazione dei limiti dei compensi da corrispondere agli avvocati dipendenti dell'Ente locale. Il Sindaco, richiamando le disposizioni normative contenute nell'articolo 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 11 agosto 2014, n. 114, con cui il legislatore ha riformato gli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici, richiede chiarimenti quanto alle prescrizioni contenute nel comma 6 del predetto articolo, circa il tetto massimo di spesa per i compensi professionali nel caso di cause concluse con compensazione integrale delle spese o in caso di transazione seguente una sentenza favorevole o di giudizi previdenziali senza condanna del soccombenente. Più precisamente viene richiesto alla Sezione di chiarire se, nell'ipotesi in cui i compensi professionali di cui all'articolo 9, comma 6, del citato decreto-legge, eccedano, in una data annualità, il valore stanziato nell'anno 2013, sia possibile erogare tale eccedenza nelle successive annualità ove non sia raggiunto detto limite oppure se le suddette eccedenze costituiscano economie di bilancio dell'Amministrazione.

DIRITTO

Sull'ammissibilità soggettiva

Occorre innanzitutto scrutinare la richiesta di parere in relazione alla sua ammissibilità dal punto di vista soggettivo.

In riferimento a tale questione la Sezione delle Autonomie, prima con atto d'indirizzo del 27 aprile 2004 e da ultimo con delibera 17 dicembre 2007, n. 13, ha affermato il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane.

Per quanto concerne le richieste di pareri provenienti dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane l'articolo 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131 dispone che le stesse possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali laddove istituito.

In mancanza di tale ultimo organo consiliare, la richiesta di parere in esame è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune richiedente, legale rappresentante dell'ente locale *ex* articolo 50 T.U.E.L..

Sull'ammissibilità oggettiva

Sotto il profilo di ammissibilità in senso oggettivo della richiesta, si vaglia se essa rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'articolo 7 comma 8 sopra citato, secondo cui Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni *"collaborazione ... ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*.

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

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite hanno affermato che detto articolo 7, comma 8 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"*, precisando, inoltre, che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"* sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*, giacché *"non sono condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria"*.

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

Infine, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati (cfr., *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR) e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Venendo al caso di specie, la richiesta di parere si mostra oggettivamente ammissibile, in quanto è espressa in termini di generalità ed astrattezza e rientra nell’alveo della contabilità pubblica: i quesiti, difatti, hanno ad oggetto l’interpretazione di una disposizione normativa che incide sui limiti di spesa a carico degli enti pubblici per la corresponsione degli emolumenti agli avvocati loro dipendenti.

Non si nega che altra Sezione di questa Corte si è mostrata di diverso avviso in un caso analogo, ritenuto tuttavia carente del requisito oggettivo per confluire nella materia giu-s-lavoristica, disciplinata anche dai regolamenti interni dell’ente locale e dai contratti collettivi (cfr. Sezione di Controllo Toscana, deliberazione n. 255/2019/PAR).

Ciononostante, il Collegio - al fine di confermare l’afferenza della *vexata quaestio* alla contabilità pubblica e la sua conseguente ammissibilità oggettiva - ritiene di fare perno e focalizzare l’esame sul carattere eminentemente pubblico delle norme primarie in materia, contenute nel citato articolo 9, comma 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, legge 11 agosto 2014, n. 114. Esse sono foriere di vincoli all’erogazione di compensi alle avvocature pubbliche, i quali, da un lato, rinvergono “*incontroversa ratio nelle ... esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica*” (Corte costituzionale, sentenza 10 novembre 2017, n. 236) e, dall’altro, pongono dei precisi limiti all’ulteriore normativa di dettaglio (conformemente, Sezione di controllo Campania, delibera n. 197/2019/PAR: “*considerato che la disciplina di dettaglio del trattamento economico ai sensi del contratto collettivo non rientra tra le competenze consultive di questa Magistratura (cfr. Sezioni riunite di controllo, deliberazione 56/CONTR/2011, mentre per una ricostruzione giurisprudenziale della struttura normativa del trattamento*

economico degli avvocati dipendenti di enti pubblici, si rinvia a TAR Campania-Salerno, sez. I, sentenza n. 332/ 2019), l'esame di merito può attenersi soltanto ai limiti legislativi di finanza pubblica e di coordinamento, posti dal citato art. 9").

Nel merito

Sui limiti di remunerazione per gli avvocati dipendenti degli enti pubblici ex articolo 9, comma 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 11 agosto 2014, n. 114

In generale, il legislatore, nel disciplinare lo stato giuridico ed economico degli avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ha inteso anche favorire una loro giusta e adeguata remunerazione, non disancorata dal concetto della produttività incentivante, eppur soggetta a precisi limiti.

La disciplina introdotta dall'articolo 9, comma 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 11 agosto 2014, n. 114, ha ricalibrato la materia dei compensi professionali delle avvocature pubbliche, nell'ambito di *"misure urgenti per l'efficienza della p.a. e per il sostegno dell'occupazione"*: le disposizioni citate introducono, anche per le avvocature interne, forme di riparto dei compensi per l'attività professionale svolta nell'interesse dell'ente legate a sistemi di valutazione del *"rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali"* (cfr. comma 5 dell'articolo 9 citato, in merito ai principi informatori dei regolamenti interni e dei contratti collettivi delle avvocature pubbliche).

La Corte costituzionale, con la sentenza sopra menzionata, ha confermato la legittimità costituzionale della norma in esame, statuendo che *"le limitazioni e decurtazioni imposte dalla normativa censurata trovano una incontrovertita ratio nelle già evidenziate esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, maturate in un contesto di necessità e urgenza quale quello indotto dalla grave crisi finanziaria nel cui ambito è intervenuta la novella in contestazione. Assume rilievo 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. Né va trascurato, del resto, 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"*.

Testualmente, il comma 6 citato 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. Nei giudizi di cui all'articolo 152 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, possono essere corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali delle relative amministrazioni e nei limiti dello stanziamento previsto. Il suddetto stanziamento non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013.”

In linea di principio, il Collegio evidenzia il carattere accessorio di tali emolumenti, in quanto funzionalizzati e parametrati al risultato effettivamente conseguito dal dipendente, sulla scia dell'orientamento più recente, secondo il quale *“il nuovo sistema di limiti di spesa, declinato dai successivi commi, statuisce le condizioni di legittimità degli stanziamenti e poi degli impegni di bilancio, che successivamente, tramite il contratto ed i regolamenti, consentono l'erogazione del trattamento accessorio a tale particolare categoria di personale, in ragione degli esiti dei giudizi da loro patrocinati”* (cfr. Sezione di controllo per la Campania, deliberazione n. 197/2019/PAR).

Dunque, il comma esaminato contempla le ipotesi di pronunce che dispongano la *“compensazione integrale delle spese”* o *“di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche”* (ove il *favor* è individuato con prevalenza della sostanza decisoria sulla forma: cfr., *ex plurimis*, Corte di Cassazione, Sezioni unite, sentenza n. 3816/2005; Corte di Cassazione, Sezione II, sentenza n. 27127/2014; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Campania, deliberazione n. 197/2019/PAR) o di non condanna del soccombente in cause previdenziali *ex* articolo *“152 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie”*: evidentemente, mancando in tali ipotesi un provvedimento giudiziale di condanna alle spese, il limite quantitativo del trattamento accessorio non può essere ancorato ad un *quid* giudizialmente ottenuto (come, invece, accade *“nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti”*, ai sensi del precedente comma 4), ma si parametrata ad un *plafond* appostato nel bilancio dell'ente, ovvero lo *“stanziamento previsto, il quale non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013”*.

Così, il comma 6 in parola fissa, per i casi menzionati, un inderogabile tetto di spesa ai compensi degli avvocati dipendenti, fermi i criteri di distribuzione previsti dalle norme regolamentari o contrattuali vigenti.

Sull'erogazione delle somme eccedenti lo stanziamento in annualità successive

Nel dettaglio, l'Ente intende appurare se, nel caso i compensi professionali di cui al comma 6 citato superino, in una data annualità, il valore stanziato nell'anno 2013, sia possibile erogare l'eccedenza nelle successive annualità capienti.

Il quesito richiede l'analisi del tema della corretta gestione contabile delle risorse in parola.

A tale proposito occorre richiamare il principio contabile n. 5.2 contenuto nell'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in base al quale *«per quanto riguarda la spesa nei confronti dei dipendenti addetti all'Avvocatura, considerato che la normativa prevede la liquidazione dell'incentivo solo in caso di esito del giudizio favorevole all'ente, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento, con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente deve limitarsi ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli incentivi ai legali dipendenti, stanziando nell'esercizio le relative spese che, in assenza di impegno, incrementano il risultato di amministrazione, che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese legali»*.

Il principio contabile riportato è riferito, testualmente, al solo esito giudiziale favorevole all'ente; eppure ne discende, per analogia, che anche il trattamento accessorio di cui al comma 6 citato, parimenti condizionato sospensivamente agli eventi di compensazione integrale delle spese o di transazione dopo sentenza favorevole per l'ente o di mancata condanna del soccombente in cause previdenziali, impone all'ente di *“limitarsi ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli incentivi ai legali dipendenti, stanziando nell'esercizio le relative spese che, in assenza di impegno, incrementano il risultato di amministrazione”*.

Pertanto, non sussiste la possibilità per l'ente di rinviare agli anni successivi il pagamento delle somme non erogabili nell'anno in cui tali diritti al compenso sono sorti, perché gli importi eccedenti il “tetto” annuo di stanziamento non possono essere impegnati ai sensi del comma 6 citato. Ne consegue che, qualora in una data annualità non sia più possibile impegnare alcuna somma a causa del raggiungimento della soglia annua di stanziamento predisposta nei limiti dell'omologa soglia per il 2013, nessun *quantum* ulteriore potrà essere corrisposto o impegnato, non gravando – quindi – su alcun bilancio. La suddetta conclusione si riconferma argomentando *a contrario*: infatti, ammettere la possibilità di impegnare l'eccedenza nelle annualità successive capienti, andando così a colmare progressivamente i *plafond* di spesa di tutti gli anni seguenti, contrasterebbe con

la stessa *ratio* normativa, identificata dalla Consulta proprio nel contenimento del peso di tali emolumenti sul bilancio degli enti che ne sarebbero onerati.

A ben vedere, poi, lo stesso articolo 9, comma 6 più volte citato riconosce che il limite previsto si identifica nel *“corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013”*: quest'ultimo deve necessariamente intendersi quale stanziamento annuo, così come è periodicamente annuo il bilancio dell'ente; di conseguenza, è logico concludere che non è possibile corrispondere le somme annualmente maturate che siano eccedenti lo stanziamento annuo, né nell'anno di maturazione né negli anni seguenti.

In ultimo, sostiene questa soluzione anche il riferimento analogico al disposto di cui al precedente comma 3 dell'articolo 9 citato, per cui *“nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, le somme recuperate sono ripartite tra gli avvocati dipendenti delle amministrazioni di cui al comma 1, esclusi gli avvocati e i procuratori dello Stato, nella misura e con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla contrattazione collettiva ai sensi del comma 5 e comunque nel rispetto dei limiti di cui al comma 7. La parte rimanente delle suddette somme è riversata nel bilancio dell'amministrazione”*: esso pone una soglia massima all'erogazione del compenso in favore degli avvocati dipendenti nella felice (per l'ente) ipotesi *“di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti”*, prevedendo poi che l'eccedenza recuperata sia definitivamente acquisita dall'amministrazione.

A fortiori ratione, è lecito concludere che, nel ben meno felice (per l'ente) caso di cui al comma 6 (ovvero di *“pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni ... [o dei] giudizi di cui all'articolo 152 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie”*), ove teoricamente le spese legali non sono recuperate né gravano sulla controparte ma sull'ente stesso, la quota di compensi degli avvocati dipendenti, astrattamente maturata a carico dell'ente ma eccedente la soglia di stanziamento annuo, non debba gravare su alcun bilancio dell'amministrazione interessata.

Conformemente, si richiama la già menzionata delibera n. 197/2019/PAR della Sezione Campania che, nell'intento di spiegare tali complessi meccanismi, ha statuito: *“i commi 3 e 6 fissano i limiti entro i quali le amministrazioni possono erogare tali peculiari componenti accessorie del trattamento economico degli avvocati dipendenti degli enti pubblici, fermi restando i tetti per singolo dipendente fissati dai commi 1 e 7. ...è stabilito il criterio della “residualità”, ovvero, la regola secondo cui, impegnata la spesa secondo la richiamata disciplina primaria e*

secondaria, l'eventuale "parte rimanente delle suddette somme è riversata nel bilancio dell'amministrazione"', (scilicet) se vittoriosamente recuperata, oppure non grava sul medesimo bilancio, se non recuperata.

Il sopra descritto costruito interpretativo, in linea con la *ratio* normativa di contenimento della spesa istituzionale, è fatto proprio da questa Sezione.

Conclusioni

Da quanto detto discende che il quesito posto dal Sindaco del Comune di Isernia va risolto affermando che, nelle ipotesi di cui al comma 6 dell'articolo 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 11 agosto 2014, n. 114, la quota di compensi degli avvocati dipendenti eccedente lo stanziamento previsto nei limiti del corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013 non può essere erogata né nell'annualità di riferimento, né nelle successive seppur capienti. Tanto premesso e considerato, la Sezione regionale di controllo per il Molise

P.Q.M.

esprime il proprio parere come in motivazione;

DISPONE

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

Così deciso nella camera di consiglio, svoltasi mediante collegamento da remoto, del 17 settembre 2020.

L'estensore
(Ruben D'Addio)

Il Presidente
(Lucilla Valente)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 22 SETTEMBRE 2020

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
(dott. Davide Sabato)