

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**la**  
**Corte dei conti**  
**in**  
**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

\*\*\*\*\*

*Nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2015 composta dai magistrati:*

Presidente	Agostino Chiappiniello, Presidente
Consigliere	Luca Fazio, relatore
Consigliere	Stefania Petrucci
Referendario	Rossana De Corato
Referendario	Cosmo Sciancalepore
Referendario	Carmelina Adesso

ha adottato la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n. 789/P in data 23 ottobre 2014 formulata dal Presidente della provincia di Taranto, registrata al n. 51 di protocollo in data 9 gennaio 2015.

Vista l'ordinanza n. 1/2015 del 14 gennaio 2015, con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 22 gennaio 2015;

Udito il relatore Consigliere Luca Fazio;

Ritenuto in

**FATTO**

Il Presidente della Provincia di Taranto, con la nota sopra indicata, ha richiesto il parere di questa Sezione in merito alle modalità di attuazione dell'art. 9, comma 6, ultima parte del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

A tal proposito, il Sindaco riferisce che:

- la Provincia deve approvare disposizioni regolamentari che tengano

conto delle disposizioni introdotte in materia di compensi alle avvocature pubbliche dall'art. 9 del DL 90/2014;

- dal 2008 al 2013, il Settore legale ha proceduto, con singole determinazioni assunte in favore di ciascun avvocato interno patrocinatore dell'Ente, all'accertamento ed alla successiva liquidazione delle sole spese recuperati dalla controparte a seguito di condanna;

- pertanto, al fine di rendere praticabile l'attribuzione dei compensi incentivanti in siffatti casi, è stato previsto un capitolo di spesa in bilancio dalla mera capienza figurativa (ad es. € 50.000,00) nel quale sono confluite le sole somme in entrata recuperate in danno delle controparti soccombenti, con esclusione di qualsiasi stanziamento a carico del bilancio.

Pertanto, il Comune chiede quale sia, in linea generale, l'interpretazione delle nuove disposizioni di legge e, in particolare, se il predetto importo figurativo possa assumersi o meno quale limite ex art. 9, comma 6, ultima parte, del DL 90/2014 ovvero quale criterio debba seguirsi in merito all'attuazione della suddetta disposizione nel più ampio intervento regolamentare di recepimento delle nuove disposizioni nella materia *de qua*.

### **DIRITTO**

In via preliminare, va verificata la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è ammissibile, in quanto posta dal Presidente della Provincia e quindi dall'organo che, ai sensi dell'art. 50 del TUEL, ha la rappresentanza legale dell'ente locale.

Sotto il profilo oggettivo, occorre verificare se la questione in esame concerne la materia della contabilità pubblica, se non riguarda attività già svolte in passato (dal momento che i pareri non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati) se ha per oggetto

un quesito di portata generale (che non incide direttamente su scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti), se non interferisce con giudizi in corso ovvero con altre funzioni intestate alla Corte dei Conti, se non riguardi un caso specifico le cui peculiarità impediscano di trarre una regola generale astratta.

La deliberazione n. 5/AUT/2006 della Sezione Autonomie ha definito gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

L'ambito applicativo di tale nozione va circoscritto ad attività contabili in senso stretto (quali la gestione dei bilanci e dei rendiconti, l'acquisizione delle entrate, la gestione delle spese, la disciplina sulla gestione del patrimonio dell'Ente, l'indebitamento ed i controlli su tali attività), senza che si possa allargare la funzione consultiva intestata alla Corte ad ogni attività degli enti dotata comunque di riflessi di natura finanziaria-patrimoniale.

L'ambito di operatività dell'azione consultiva della Corte dei Conti è stato, peraltro, ulteriormente delineato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 54/2010 del 17 novembre 2010, estendendolo a 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"*.

La richiesta di parere, per i profili sovra esposti, si palesa oggettivamente ammissibile, in quanto afferente all'interpretazione di disposizioni che regolano l'attività finanziaria e contabile dell'ente con diretta incidenza sugli equilibri di bilancio e sulle modalità di contabilizzazione. Il quesito,

tuttavia, risulta ammissibile limitatamente ai profili generali ed astratti, rientrando nella discrezionalità dell'Ente, qualunque sia la decisione in merito alle concrete modalità di applicazione delle disposizioni sottoposte al vaglio di questa Sezione.

Nel merito, la Provincia di Taranto pone un quesito sulla corretta applicazione della normativa recentemente introdotta dal D.L. n. 90/2014 (recante *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"* c.d. Decreto Riforma P.A.), il cui art. 9, rubricato *"riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici"*, ha ulteriormente innovato la materia dei compensi professionali alle avvocature interne, già incisi con la legge di stabilità del 2014, legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 457.

Con quest'ultima norma si era stabilito, che, nel triennio 2014 - 2016, le pubbliche amministrazioni, in caso di sentenze ad esse favorevoli, dovessero corrispondere ai dipendenti delle avvocature interne, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato, solo il 75% dei compensi professionali con oneri a carico dell'ente (in caso di sentenza con compensazione delle spese) e l'87,5% (la riduzione del 75% si applicava solo sul 50% dei compensi) di quelli con oneri a carico della controparte (in caso di sentenza con vittoria delle spese).

Nella norma si stabiliva, altresì, che la quota restante dovesse essere versata annualmente ad apposito capitolo del bilancio dello Stato da tutte le amministrazioni, tranne gli enti territoriali (ivi compresi gli enti locali e le Regioni) e gli enti del Servizio sanitario nazionale, di competenza regionale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Su talune questioni interpretative sorte in merito a detta disciplina, questa Sezione ha reso apposito parere (n. 127/PAR/2014 del 7 luglio 2014).

L'art. 9, comma 2, del DL 90/2014 ha abrogato il predetto comma 457,

congiuntamente all'art. 21 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 che disciplinava la materia dei compensi per l'Avvocatura dello Stato.

La disciplina attualmente vigente per le avvocature degli enti locali risulta maggiormente articolata rispetto a quella introdotta dalla legge di stabilità, contemplando il passaggio dal meccanismo della decurtazione percentuale dei compensi, a quello della combinazione del doppio tetto retributivo (generale e particolare) con quello del regime di riparto dei compensi secondo le norme regolamentari e della contrattazione collettiva basate su criteri meritocratici, con un tetto di spesa, ove l'onere sia posto a carico dell'ente, ovverosia in caso di sentenza favorevole con compensazione di spese o a seguito di transazione su sentenza favorevole.

Peraltro, nella stesura precedente alla conversione in legge, il decreto era ancora più restrittivo, in quanto prevedeva compensi solo a favore degli avvocati con qualifica dirigenziale e solo per una quota minima (10%) delle somme effettivamente recuperate, a seguito di sentenze favorevoli con vittoria di spese e non con spese compensate o in caso di transazione.

Nel dettaglio le regole ora in vigore sono le seguenti:

- a. computabilità dei compensi professionali agli avvocati dei dipendenti pubblici nel limite retributivo ex art. 23-ter del DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214 (comma 1);
- b. in caso di sentenza favorevole (depositata dopo l'adeguamento dei regolamenti e contratti collettivi da effettuarsi entro il 25 settembre 2014) con vittoria, totale o parziale, di spese, le somme recuperate dalla controparte sono ripartite tra gli avvocati dipendenti dell'ente nella misura e con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla contrattazione collettiva (comma 3, primo periodo), cioè con criteri oggettivamente misurabili basati sul rendimento individuale e sulla puntualità negli adempimenti processuali (comma 5), *"in modo*

*da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo"* (comma 7). La parte rimanente delle suddette somme è riversata nel bilancio dell'amministrazione (comma 3, secondo periodo). In assenza dell'adeguamento di regolamenti e contratti collettivi, a decorrere dal 1° gennaio 2015, i compensi non possono essere corrisposti;

- c. in caso di sentenza favorevole (depositata dopo il 26 giugno 2014) con compensazione integrale di spese (compresi i casi di transazione dopo sentenza favorevole), i compensi professionali sono corrisposti in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti e nei limiti dello stanziamento previsto, che non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013 (comma 6) ed *"in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo"* (comma 7).

Dopo aver ricostruito il quadro normativo, occorre effettuare alcune considerazioni.

Innanzitutto, la norma lascia alla contrattazione integrativa la competenza a determinare i criteri di riparto dei compensi, fermi restando tre tetti:

- il primo è quello retributivo individuale generale, per cui ai sensi dell'art. 23-ter del DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, in base alla norma estensiva dell'art. 1, commi 471 ss, della legge 147/2013, anche gli enti locali dovranno dare applicazione al DPCM 23 marzo 2012 (secondo le circolari esplicative 8/2012 e 3/2014 del Dipartimento della funzione pubblica) che ha definito il livello remunerativo massimo onnicomprensivo annuo di *"chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche retribuzioni o emolumenti comunque denominati in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo intercorrenti con (...) le pubbliche*

*amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni (...)" (art. 1, comma 471, l. 147/2013), in quello del primo presidente della Corte di cassazione, che, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del DL 24 aprile 2014, n. 66 convertito in legge 23 giugno 2014, n. 89, è stato fissato in € 240.000,00 a decorrere dal 1° maggio 2014. Negli emolumenti percepiti vanno calcolati tutti i compensi professionali percepiti in funzione delle sentenze favorevoli, senza distinzione tra sentenze con vittoria o compensazione di spese;*

- il secondo è quello retributivo individuale specifico, per cui i compensi professionali percepiti dall'avvocato interno nell'anno non possono eccedere il suo trattamento economico complessivo, da percepirsi nello stesso anno (per il calcolo del quale è possibile fare riferimento per analogia alla norma dell'art. 9, comma 1, del DL 31 maggio 2010, n. 78, che comprende anche il trattamento accessorio);
- il terzo è quello finanziario collettivo (assente nelle sentenze favorevoli con vittoria di spese) previsto in caso di sentenza favorevole con compensazione delle spese o con transazione, in quanto l'ente non può stanziare somme superiori allo stanziamento corrispondente previsto nell'anno 2013. In tal caso i criteri di assegnazione del compenso seguono le norme regolamentari o contrattuali vigenti.

In secondo luogo, la normativa *de qua* non ha innovato rispetto a quanto previsto dalla normativa statale e dalla contrattazione collettiva in tema di trattamento economico accessorio, per cui per i principi di trasparenza ed onnicomprensività del trattamento economico, le risorse destinate agli avvocati interni dell'ente continuano a transitare necessariamente dal fondo per il finanziamento per la retribuzione di posizione e di risultato ai sensi degli artt. 26, comma 1, lett. e) e 37 del CCNL 23 dicembre 1999

(norma quest'ultima che congiuntamente a quella dell'art. 27 del CCNL 14 settembre 2000 appare superata dalle nuove previsioni legislative) o dal fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. k) del CCNL 1 aprile 1999 per il personale non dirigente.

Peraltro, la disposizione *de qua* è in linea con quanto previsto fino al 31 dicembre 2014 (non più prorogato) dall'art. 9, comma 2-bis, del DL 78/2010 convertito in legge 122/2010, in merito al blocco della contrattazione integrativa, blocco nel quale rientravano questi compensi, essendone esclusi, in virtù della deliberazione n. 56/CONTR/11 del 2 novembre 2011 delle Sezioni riunite, solo quelli *"derivanti da condanna della controparte alle spese di giudizio"*.

Inoltre, deve precisarsi che la norma ha posto riferimento allo stanziamento e non all'impegno, in conformità alle disposizioni di cui all'allegato n. 4/2 al D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante il "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria", paragrafo 5.2, lettera a) (spese di personale), ultimo alinea.

Nel principio contabile si evidenzia che quella verso gli avvocati dipendenti è *"un'obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento, con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa"*, per cui *"l'ente deve limitarsi ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli incentivi, 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"*.

Pertanto, lo stanziamento con finalità di accantonamento deve corrispondere effettivamente ai giudizi in corso e al grado di probabilità dell'esito della vertenza. Analogo accantonamento l'ente dovrebbe effettuare in caso di probabilità di soccombenza (allegato n. 4.2 par. 5.2 lett h).



Detti principi, dettagliati nella vigenza del bilancio armonizzato, erano già presenti tra i principi contabili approvati il 12 marzo 2008 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali e condensati nel P.C. 3 par. 65, secondo il quale *"l'ente identifica e valuta eventuali passività potenziali al fine di predisporre adeguati accantonamenti che permettano la copertura dei futuri debiti o di dare adeguata informazione"*.

Ulteriore considerazione è che il limite si applica ai compensi derivanti da sentenze depositate dopo l'entrata in vigore del decreto, come prevede il comma 8, 1° periodo, dell'art. 9 del DL 90/2014, per cui, di converso, lo stanziamento può eccedere il limite normativo per una quota pari ai compensi, non ancora corrisposti agli interessati, per sentenze depositate anteriormente a quella data.

Posto quanto sopra, il Comune evidenzia di aver stanziato negli esercizi trascorsi un capitolo di spesa, dalla mera capienza figurativa, alimentato, tuttavia, dalle sole somme in entrata recuperate in danno delle controparti soccombenti.

Pertanto, nei fatti, nel 2013 non era stato posto in essere alcun accantonamento di spesa con una specifica destinazione ai compensi dell'avvocatura interna con oneri a carico dell'ente, sicchè secondo un'interpretazione letterale della norma, l'avvocatura interna non avrebbe diritto ad alcun compenso professionale per le sentenze favorevoli con oneri per spese legali a carico dell'ente.

Il dato normativo, tuttavia, è insuperabile e l'interpretazione letterale appare l'unica plausibile, nonostante il limite di spesa, coincidente con lo stanziamento del 2013, sia condizionato dall'esistenza di contenzioso, cioè da un fenomeno puramente eventuale, e dall'esistenza di uno stanziamento, cioè di un'operazione contabile, che richiede un adempimento improntato al massimo rigore e quindi tipico di un ente

virtuoso.

La compensazione delle spese legali in caso di sentenza favorevole, per inciso, con l'art. 13, comma 2, del DL 12 settembre 2014 n. 132 convertito in legge 10 novembre 2014, n. 162 che ha modificato l'art. 92 c.p.c., è legata ad un presupposto non più indeterminato ("gravi eccezionali ragioni" nella previgente disciplina), ma specifico, ed, in particolare a due fattispecie: "*assoluta novità della questione trattata*" e "*mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti*".

In tali casi, pertanto, le esigenze di incentivazione sono maggiori, in quanto obiettivamente è richiesta una qualità della prestazione professionale più elevata, perché le vertenze attengono a questioni di alta complessità.

Stante quanto sopra, occorre, perciò, fornire un'interpretazione della norma ossequiosa dei principi costituzionali di ragionevolezza ed uguaglianza, nonché di tutela dell'autonomia degli enti locali nella gestione del proprio bilancio.

Ulteriore elemento che corrobora la necessità di una lettura costituzionalmente orientata è l'estrema discrezionalità che hanno gli enti locali nello stabilire l'oggetto dei capitoli di bilancio, per cui appare possibile l'assenza di stanziamenti ad oggetto dettagliato per fare fronte specificamente a spese legali destinate alla propria avvocatura con oneri a carico dell'ente, anche se il dettaglio dovrebbe essere fornito dalla tabella del fondo salario accessorio o del fondo per la retribuzione valida per il 2013 per dimostrare l'osservanza del limite al trattamento accessorio.

La regola dell'invarianza della spesa rappresenta, in qualche modo, un'attenuazione della regola iniziale del decreto legge, che inibiva del tutto la possibilità di corrispondere, a carico delle pubbliche finanze, compensi professionali in caso di sentenza favorevole con spese

compensate o di transazione a seguito di sentenza favorevole, sicchè occorre privilegiare un approccio ermeneutico rispettoso della volontà di non conculcare completamente il diritto all'incentivo e, di conseguenza, di evitare il più possibile il ricorso a professionisti esterni.

Questa Sezione ritiene, pertanto, che l'ente istante non possa assumere quale limite ex art. 9, comma 6, ultima parte, del DL 90/2014 l'importo figurativo iscritto tra gli stanziamenti di spesa dell'e.f. 2013 finanziati dalle controparti soccombenti nei giudizi, ma che possa valorizzare la capacità dell'ente di graduare la remunerazione della prestazione professionale che ha dato luogo a casi di sentenza favorevole con vittoria di spese, anche facendo riferimento all'attività svolta con riferimento ai casi con diverso esito, dal momento che la contrattazione decentrata destinata a regolare la distribuzione dell'incentivo deve adottare obbligatoriamente criteri oggettivamente misurabili basati sul rendimento individuale.

PQM

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura dell'Ufficio di supporto, al Presidente della provincia di Taranto.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 22 gennaio 2015.

Il relatore  
F.to Luca Fazio

Il Presidente  
F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 22/01/2015  
Il Direttore della Segreteria  
F.to Marialuce Sciannameo