



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 23 febbraio 2023

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte Presidente - *Relatore*

Dott. Lorenzo Gattoni Referendario

Dott. Domenico De Martino Referendario

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 ed integrazioni;

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" e in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente a oggetto gli indirizzi e i 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 in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17

novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco *pro tempore* del Comune di Pisticci (MT) acquisita da questo Ufficio al prot. n. 208 del 10.02.2023;

VISTA l'ordinanza n. 3/2023 del 23 febbraio 2023, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione regionale di controllo per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore Presidente Dott. Giuseppe Tagliamonte;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota in epigrafe richiamata, il Sindaco *pro tempore* del Comune di Pisticci richiedeva a questa Sezione un parere ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, in ordine alla possibilità per un dipendente, che ha ricoperto il profilo di avvocato comunale nei ruoli dell'amministrazione, di continuare a percepire, anche dopo la sua messa in quiescenza, i compensi previsti dal D.M. 10.03.2014, n. 55, così come disciplinato in apposito regolamento comunale attualmente vigente.

Il suddetto parere, poi, dando per scontato il diritto alla percezione dei compensi da parte del dipendente in parola, anche dopo il suo collocamento a riposo, articolava ulteriori quesiti, chiedendo se la corresponsione della parte di compenso maturata per l'attività effettivamente svolta fino alla cessazione del rapporto professionale debba essere temporalmente limitata ai dodici trimestri immediatamente successivi alla data di collocamento a riposo (come previsto dal vigente Regolamento dell'Avvocatura comunale approvato dal Comune di Pisticci con delibera di G.C. n. 55 del 15.05.2020, Regolamento entrato in vigore dopo il pensionamento del dipendente avvocato) ovvero debba essere corrisposta senza limiti temporali dopo il collocamento in quiescenza.

Da ultimo, poneva la problematica di una eventuale successione nel tempo di regolamenti concernenti la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense e, quindi in questo caso, se "*debba farsi riferimento alla disciplina in essere al momento dell'espletamento / conferimento dell'incarico o alla disciplina vigente al momento di liquidazione delle spettanze*" ai fini della determinazione in concreto del compenso spettante all'avvocato comunale.

Considerato in

DIRITTO

Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità soggettiva ed oggettiva necessarie per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo, a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale prevede che: *“ Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Il requisito di ammissibilità soggettiva postula la verifica della sussistenza di una doppia legittimazione: l'una di carattere esterno, relativa alla riconducibilità del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l'istanza così come individuati dal medesimo art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 (elencazione da ritenersi tassativa in quanto riproduttiva di quella contenuta nell'art. 114 Cost. di cui il predetto art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 costituisce attuazione) e l'altra interna, volta ad accertare il possesso in capo al soggetto che sottoscrive la richiesta di parere, del potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei conti (cfr., nel medesimo senso, Corte conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG; Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazioni nn. 9/2022/PAR e 26/2022/PAR).

Dal punto di vista della cd. *“legittimazione soggettiva esterna”* la richiesta è ammissibile, in quanto proviene da un comune, come tale incluso nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla disposizione citata.

Anche in ordine alla cd. *“legittimazione soggettiva interna”*, che riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere, non si ravvisano ostacoli di sorta, in quanto l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Pisticci (MT), che, ai sensi dell'art. 50, comma 2, TUEL, è l'organo rappresentativo dell'ente e, in quanto tale, legittimato a manifestarne all'esterno la volontà. Per quanto concerne invece il requisito di ammissibilità oggettiva, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla *“materia di contabilità pubblica”* che non va intesa nè in accezione rigorosamente restrittiva (disciplina riferita alla semplice tenuta delle scritture

contabili e/o alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese) né, in senso eccessivamente lato, come involgente i diversificati ambiti dell'azione amministrativa in quanto *"le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali"* (cfr., deliberazione Sezione Autonomie n. 5/2006). Sotto il profilo della effettività, la funzione consultiva della Corte dei conti sarebbe, tuttavia, eccessivamente limitata se non potesse riscontrare quei *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr., deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010). La funzione consultiva assegnata alla magistratura contabile può dunque esplicitarsi soltanto con riferimento a quesiti aventi carattere generale ed astratto, escludendo fatti gestionali specifici: è stato a tal proposito chiarito che l'ordinaria attività di assistenza giuridico-amministrativa e di formulazione dei pareri in ordine ai procedimenti amministrativi è attribuita dall'ordinamento al segretario comunale e ai dirigenti (o ai responsabili degli uffici o dei servizi nei comuni privi di dirigenza), secondo le rispettive competenze, ai sensi degli artt. 97, comma 2, 107 e 109, comma 2, del TUEL (cfr., deliberazione n. 128/2020/PAR Sezione controllo Sicilia) o agli altri organi individuati dal legislatore.

L'attività consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti risulta, allora, indirizzata a fornire agli enti locali l'indirizzo di un organo magistratuale, indipendente e terzo, in ordine all'interpretazione di disposizioni di legge (che devono essere indicate dall'ente: cfr., Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 56/2016/PAR) in materia di contabilità pubblica, allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa ed in favore del complesso delle autonomie locali. In altre parole, la magistratura contabile, cui sono attribuite funzioni giurisdizionali e di controllo (e nell'ambito di queste ultime anche funzioni consultive), non può partecipare in alcun modo all'esercizio dell'amministrazione attiva (in particolare provvedimento), né assumere un ruolo di cogestione o di soggetto posto alla risoluzione di conflitti interni o esterni all'ente, ponendosi altrimenti in contrasto con il principio della separazione dei poteri e generando conflitti all'interno del sistema delineato dalla Costituzione.

In altre parole, qualora la Corte dei conti derogasse a tale fondamentale limite, si inserirebbe *“nei processi decisionali dell’ente, condizionando quell’attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale”* (Sezione Autonomie, n. 5/2006 cit.).

Al fine di meglio chiarire questo fondamentale profilo, il Collegio precisa di non ignorare che le richieste di parere sono normalmente proposte dagli enti locali non nell’ambito della ricerca scientifica o dell’approfondimento dottrinale, trovando invece origine nel contesto operativo interno all’Ente; è tuttavia necessario che *“la fattispecie”* involga l’esame generale della ipotetica applicabilità di una norma giuridica in materia di contabilità pubblica, in termini di corretta applicazione dei principi giuridici (e non gestionali) posti a presidio della interpretazione di una o più disposizioni di legge. La dottrina e la giurisprudenza contabile hanno, altresì, evidenziato che la carenza del requisito della generalità e dell’astrattezza del quesito avrebbe come effetto quello di reintrodurre una forma di controllo preventivo sugli atti amministrativi degli enti locali.

L’attività consultiva intestata alla magistratura contabile incontra un ulteriore limite di esplicazione, rappresentato dal divieto di interferenza con le funzioni giurisdizionali attribuite ad altri plessi magistratuali (corollario del requisito della generalità e dell’astrattezza): la Sezione delle Autonomie ha chiaramente affermato che la Corte dei conti, nell’ambito dell’attività consultiva, non deve inserirsi in vertenze di carattere giudiziario in atto *“o in via di instaurazione”* (del. n. 5/2006 citata), come può emergere, ad esempio, da un conflitto prodromico a un contenzioso.

La medesima Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 24/2019) si è pronunciata nel senso che *“la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria)”*.

La funzione consultiva della Corte dei Conti, infatti, *“non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*, anche perché, adottando una soluzione più aperta, *“detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di*

consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità" (cfr., deliberazione Sezione Autonomie n. 11/2020), anche alla luce dell'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

In considerazione di quanto ora esposto, il Collegio reputa la richiesta di parere ammissibile, anche sotto il profilo oggettivo, per la prima parte del quesito posto, vale a dire, limitatamente all'interpretazione da fornire, in via generale ed astratta, alla normativa concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi maturati per l'opera svolta fino alla cessazione, per qualsiasi causa, del rapporto professionale dell'Avvocato dipendente comunale.

Il Collegio ritiene, infatti, che il quesito formulato dall'Ente possa essere preso in considerazione nei limiti in cui sia volto ad ottenere indicazioni di principio in merito alla disciplina da applicare alla gestione delle risorse umane e finanziarie dell'Ente e si limiterà pertanto ad affrontare la questione relativa all'interpretazione della normativa senza alcuna valutazione della specifica situazione del comune istante e dunque senza alcuna ingerenza nella concreta attività gestoria.

Per quanto concerne, invece, gli ulteriori quesiti posti, questa Sezione li ritiene inammissibili dal punto di vista oggettivo, nella misura in cui, richiedendo valutazioni sulla prescrizione del diritto alla percezione dei compensi e sulla eventuale successione di regolamenti nel tempo, implicano una possibile interferenza con l'ambito di cognizione intestato al giudice naturale dei rapporti di lavoro in generale e al momento retributivo in particolare, esulando, comunque, dal concetto di contabilità pubblica come sopra delineato.

MERITO

La questione posta riguarda, in primo luogo, il diritto del *"dipendente, che ha ricoperto il profilo di avvocato comunale nei ruoli dell'Amministrazione, dopo la sua messa in quiescenza, [a poter] continuare a percepire i compensi previsti dalla vigente normativa in materia ex D.L. 24 giugno 2014, n. 90 e disciplinati in apposito regolamento comunale"*.

La fattispecie, già affrontata di recente dalla Sezione di controllo della Campania (cfr., Sez. Contr. Campania, deliberazione n. 131/2021/PAR), trova la sua espressa codificazione nell'art. 7 del Decreto del Ministro della Giustizia n. 55 del 10.03.2014 ("Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31.12.2012, n. 247") - richiamato anche nella richiesta di parere all'esame di questa Sezione - a mente del quale *"Per l'attività prestata dall'avvocato nei giudizi iniziati ma non compiuti, si liquidano i compensi maturati per l'opera svolta fino alla cessazione, per qualsiasi causa, del rapporto professionale"*.

In proposito, è opportuno sottolineare quanto affermato nella deliberazione della Sezione controllo Campania citata, ove, dopo aver ricordato quanto stabilito dalla Corte di Cassazione in tema di limiti della procura conferita all'avvocato pubblico dipendente, con il venir meno sia del rapporto di servizio sia del potere di rappresentanza al raggiungimento della pensione (cfr., Cass. Civ. Sez. I, Ord., 26.10.2018, n. 27308), si ribadisce che *"in caso di pensionamento del dipendente avvocato dell'ente, costui avrà diritto alla parte di compenso maturata per l'attività effettivamente svolta fino a quella data, come specificato dall'art. 7 del d.m. nr. 55 del 2014.....il principio in tema di compenso professionale è che esso è unico, indipendentemente dal numero dei professionisti incaricati, e che esso matura con il compimento delle attività previste"* (cfr., Sez. Contr. Campania, delib. n. 131/2021/PAR cit.). Residuano le ulteriori questioni poste, che, come già evidenziato in punto di diritto, sono inammissibili dal punto di vista oggettivo.

Trattasi in particolare del quesito inerente la prescrizione del compenso spettante all'avvocato comunale ovvero se la corresponsione della parte di esso maturata per l'attività effettivamente svolta fino alla cessazione del rapporto professionale debba essere temporalmente limitata ai dodici trimestri immediatamente successivi alla data di collocamento a riposo (come previsto dal vigente Regolamento dell'Avvocatura comunale approvato dal Comune di Pisticci con delibera di G.C. n. 55 del 15.05.2020, Regolamento entrato in vigore dopo il pensionamento del dipendente avvocato) oppure non incontri limiti temporali dopo il collocamento in quiescenza, nonché dell'ulteriore problematica della eventuale successione nel tempo di regolamenti concernenti la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense e, quindi in questo

caso, se *“debba farsi riferimento alla disciplina in essere al momento dell’espletamento / conferimento dell’incarico o alla disciplina vigente al momento di liquidazione delle spettanze”* ai fini della determinazione in concreto del compenso spettante all’avvocato comunale.

È evidente che formulare un quesito sui limiti temporali cui sottoporre l’esercizio del diritto, dopo la cessazione del rapporto di lavoro, alla corresponsione dei compensi maturati implica necessariamente valutazioni strettamente legate al tipo di rapporto di lavoro instaurato e alla regolazione delle conseguenti spettanze retributive, valutazioni che finirebbero con l’interferire con le competenze di altri giudici.

In proposito, la Sezione di controllo per la Toscana (cfr., deliberazione n. 255/2019/PAR) ha avuto modo di osservare, richiamando gli orientamenti di altre Sezioni di controllo, che *“Anche le Sezioni regionali, del resto, hanno evidenziato come l’emolumento in questione abbia natura retributiva, in quanto oggettivamente connesso allo svolgimento di un’attività professionale svolta nell’interesse dell’ente sulla base del contratto di lavoro, costituendo un compenso professionale integrante (se pur con connotati di aleatorietà rispetto al quantum) la retribuzione ordinariamente spettante al legale interno, conseguita in funzione dell’attività professionale svolta e del doppio status rivestito dagli avvocati-dipendenti (sul punto, v., Corte dei conti Sez. Abruzzo, deliberazione n.187/2015/PAR e Corte dei conti Sez. Piemonte, deliberazione n.20/2018/PAR).*

Giova a tal proposito rilevare come l’attinenza della materia oggetto del quesito al rapporto di lavoro ed alle spettanze retributive rechi seco un ulteriore profilo di inammissibilità. Ben potrebbe, infatti, l’avvocato civico decidere di adire il Giudice del lavoro per vedersi riconosciuto l’emolumento di cui si tratta, con conseguente inammissibile interferenza della decisione della Sezione con altri plessi giurisdizionali”.

Da ciò consegue l’inammissibilità oggettiva della questione posta *«per due ordini di motivi: estraneità alla materia “contabilità pubblica” e possibile interferenza con l’ambito di cognizione intestato al giudice naturale dei rapporti di lavoro in esame»* [cfr., in senso conforme, Sez. Contr. Veneto, delib. n. 131/2021/PAR/Thiene (VI)].

Quanto, infine, al tema del *«se, in caso di nuovo Regolamento per la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense che espressamente preveda che “...dalla sua approvazione regolamenti o atti in contrasto sono abrogati e/o sostituiti”, per la liquidazione dei compensi e le percentuali/criteri spettanti all’avvocato dipendente dell’Ente debba*

farsi riferimento alla disciplina in essere al momento dell'espletamento/conferimento dell'incarico o alla disciplina vigente al momento di liquidazione delle spettanze», anche a volerne sottacere la formulazione in termini meramente ipotetici, costituisce argomento che esula anch'esso dal concetto di contabilità pubblica così come delineato in punto di diritto, e, di conseguenza, inammissibile sotto il profilo oggettivo.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata, in riscontro all'istanza formulata dal Comune di Pisticci (MT), rende il parere nei termini suindicati.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Pisticci.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Il Presidente - Relatore

F.to Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE

Depositata in Segreteria il 23 marzo 2023

Per il Funzionario

Preposto ai Servizi di Supporto

F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO