



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Paolo Romano	consigliere (relatore);
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	primo referendario.

Adunanza del 14 luglio 2017

Richiesta di parere del Comune di Piacenza (PC)

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Piacenza, pervenuta a questa Sezione in data 20 febbraio 2017;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 50 del 12 luglio 2017, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Piacenza ha inoltrato a questa Sezione una articolata richiesta di parere, avente ad oggetto i compensi professionali da corrispondere agli avvocati dipendenti, secondo il combinato disposto dell'art. 9, comma 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con la legge 11 agosto 2014, n. 114), del decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato 4/2, punto 5.2 e del proprio regolamento per la disciplina dei compensi professionali da liquidare in favore degli avvocati di ruolo dipendenti dal Comune, approvato con la delibera della Giunta comunale n.386 del 30 dicembre 2014, ai sensi dell'art.23 della legge n. 247 del 2012, del citato art. 9 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 e degli art/li 27 e 37 del CCNL 23 dicembre 1999, comparto Regioni Enti locali.

Premesso che l'iniziativa tende "a dare corretta applicazione ai principi contenuti nella normativa richiamata, anche in previsione di un'operazione di adeguamento del citato Regolamento", il Comune chiede:

- a)** se per spese legali, per le quali il punto 5.2, allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011, stabilisce la possibilità dell'utilizzo dell'avanzo vincolato (derivante dal minore impegno rispetto allo stanziamento) possano intendersi anche quelle per i compensi professionali degli avvocati relative a sentenze depositate negli anni successivi a quello dello stanziamento confluito nell'avanzo;

- b)** se, in tutti i casi di compensazione delle spese sia conforme fare riferimento, per i relativi riconoscimenti professionali, all'anno di deposito della sentenza;
- b bis)** qualora ciò sia legittimo, ma al momento del deposito della sentenza il fondo stanziato risulti incapiente rispetto al compenso determinatosi con riguardo alla complessità della causa, se il riconoscimento debba essere erogato entro il limite individuato dal tetto del corrispondente finanziamento del 2013, eventualmente integrato dall'avanzo vincolato di cui al punto a);
- b)** se, in tale ultimo caso, sia corretto considerare tale liquidazione del compenso professionale come esaustiva del diritto alla percezione del compenso, ovvero se il maggior compenso, in astratto quantificato e non erogato, sia esigibile negli anni successivi a valere sui richiamati limiti;
- c)** se i limiti di cui all'art.9, comma 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 siano da intendere "assoluti" ovvero se, in relazione a future modifiche organizzative del Comune sia ipotizzabile "una proporzionale ridefinizione di tale limite nel rispetto del più ampio limite "di cui al successivo comma 7 del medesimo articolo di legge;
- d)** se anche la transazione avvenuta successivamente a sentenza non favorevole all'amministrazione, laddove essa risulti migliorativa per l'ente rispetto ai contenuti dispositivi della sentenza, debba intendersi "transazione dopo sentenza favorevole alla amministrazione" e risulti pertanto liquidabile ai sensi dell'art.9, comma 6, più volte citato.

Ritenuto in

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1.1 L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità e astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

1.2 In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per i Comuni, il Sindaco.

1.3 In relazione al secondo profilo, quello dell'ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame, sviluppata attraverso i diversi quesiti riepilogati in punto di fatto, richieda alcuni approfondimenti.

La disposizione contenuta nel richiamato comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, in forza del quale Regioni ed Enti locali possono richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, è connessa al precedente comma 7 del medesimo articolo, che attribuisce alla magistratura contabile la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite, sia la Sezione delle autonomie, con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente a essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da 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". E' stato, altresì, precisato, che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Di recente, la Sezione delle autonomie, mediante la deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, ha operato ulteriori e importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"

(criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". È stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Peraltro, la probabilità che organi giurisdizionali di altri ordini si pronuncino sulla tematica oggetto di parere, come nel caso in esame, per alcune delle fattispecie presentate concernente i compensi professionali corrisposti dalle pubbliche amministrazioni agli avvocati dalle stesse dipendenti, costituisce indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia della contabilità pubblica. Si tratta, come evidenziato nella citata deliberazione n. 3/2014 della Sezione delle autonomie, di fattispecie in cui i profili contabili non sono preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico, che più propriamente devono essere risolte in diversa sede. Infatti, non vi si rinvengono i tratti di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva e che giustificano la relativa attribuzione delle specifiche funzioni consultive da parte del legislatore. E neppure si riscontrano, in alcune delle questioni formulate, estremi tali da farle ritenere "in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Dalle considerazioni che precedono, consegue che i quesiti *sub b bis*) e *c*), nonché *e*) vanno ritenuti inammissibili e, pertanto, non possono essere esaminati nel merito dal Collegio:

- il *b bis*) ed il *c*), in primo luogo, poiché entrambi prospettano problematiche che non riguardano direttamente né il limite posto dall'art.9, comma 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 né l'applicazione del principio di cui al punto 5.2, allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011, bensì ricadono in questioni di sicura rilevanza per altre giurisdizioni, attenendo alla disciplina contrattuale di comparto la competenza a determinare i criteri di riparto dei compensi, in uno con la natura retributiva dei compensi professionali degli avvocati dipendenti, che continuano a transitare necessariamente dal fondo per il finanziamento della retribuzione e del risultato ai sensi del richiamato art.37 (insieme all'art. 26 comma 1 lett. e) del CCNL 23 dicembre 1999; in secondo luogo, poiché l'ente nella propria discrezionalità ed autonomia, avrebbe avuto -ed ha tuttora- la facoltà di normare la materia, affrontando alcuni dei passaggi segnalati, attraverso il regolamento previsto dal richiamato art. 9, potendo

ricercare in tale procedimento, ed in sinergia con organi rappresentativi e sindacali – e non *aliunde*- intese e soluzioni che, nel rispetto della disciplina di legge e dei relativi e preminenti vincoli finanziari, possano evitare la eccessiva compressione del diritto all’incentivo così concorrendo a limitare il ricorso a professionisti esterni che, d’altro canto, conseguirebbero ad una scelta secondo cui gli avvocati interni risultassero privi di diritto o di aspettativa ad alcuna somma, ulteriore, rispetto a quelle regolarmente stanziata. Del resto, la Sezione ritiene di soggiungere che la tematica *sub b bis*) e c) rischia di rimanere astratta poiché, per la specifica esigenza delle spese legali “lo stanziamento con finalità di accantonamento deve corrispondere effettivamente ai giudizi in corso ed al grado di probabilità dell’esito della vertenza”, secondo criteri di assoluta prudenza (Delibera n. 164/2015/SRCPIE/PAR della Sezione regionale di controllo per il Piemonte); inoltre va tenuto presente come per la nuova ed attuale formulazione dell’art.92 del Codice di procedura civile (da ultimo modificato dall’art.13 , comma 2 del decreto legge 12 settembre 2014, n.132) la compensazione delle spese possa essere ora disposta, oltre al caso infrequente di soccombenza reciproca, solo nelle ipotesi di “assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti “; è dunque ragionevole asserire che la frequenza con cui il Comune dovrà fare ricorso alle proprie risorse per l’erogazione del compenso professionale agli avvocati pur in presenza di sentenze favorevoli all’amministrazione, sarà diradata rispetto a quella posta a base del tetto storico del 2013, in cui era in vigore una formulazione più ampia e più generica per disporre la compensazione. In questa prospettiva, la Sezione non ritiene le due questioni sollevate “in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”;

- il quesito *sub e*), ovvero se la transazione dopo sentenza non favorevole, quando migliorativa per l’ente rispetto ai contenuti della sentenza, costituisca comunque “transazione dopo sentenza favorevole alla amministrazione”, sfugge non solo alle competenze tipiche della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali ma è estranea al nucleo originario della contabilità pubblica, e non può pertanto rientrare nella concezione “dinamica” della stessa, riguardando invece aspetti e valutazioni di taglio manifestamente giuridico.

I rimanenti quesiti formulati dall’ente istante *sub a*), *b*) e *d*), invece, riguardando profili di portata generale ed astratta, e rientrando nel perimetro della contabilità pubblica, sono da ritenere ammissibili e possono essere sinteticamente esaminati nel merito.

Merito

2. Quanto al quesito *sub a*), inteso a conoscere se l’avanzo vincolato per spese legali, derivante dal minore impegno rispetto allo stanziamento, possa essere utilizzato

per i compensi professionali di avvocati relativi a sentenze depositate a partire dall'anno successivo a quello dello stanziamento confluito nell'avanzo, esso trova positivo riscontro nel disposto letterale, ma soprattutto logico, del punto 5.2, allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011, ove esso recita "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 e' 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." (In senso conforme la delibera n. 164/2015/SRCPIE/PAR della Sezione regionale di controllo per il Piemonte).

Circa il quesito *sub b)*, considerato che la normativa prevede la liquidazione dell'incentivo solo in caso di esito del giudizio favorevole all'ente ed atteso che la certezza di un favorevole pronunciamento del giudice si acquisisce con il deposito della sentenza, in tal modo resa pubblica per ogni effetto di legge, si ritiene che nei casi di compensazione delle spese sia necessario fare riferimento, per i relativi riconoscimenti professionali, all'anno di deposito della sentenza stessa.

Riguardo al quesito *sub d)*, finalizzato a conoscere l'eventuale cedevolezza del limite di cui all'art.9, comma 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, in relazione a future modifiche organizzative del Comune, in direzione di una "una proporzionale ridefinizione di tale limite nel rispetto del più ampio limite "di cui al successivo comma 7 del medesimo articolo, *de iure condito* sembra persino superfluo sottolineare come il richiamato disposto di legge non possa che essere interpretato ed applicato nell'unico senso reso manifesto dal suo tenore letterale, che non lascia adito a dubbio alcuno circa la sua cogenza. Ferma rimanendo la legittimità, *de iure condendo*, di ogni diversa considerazione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Piacenza e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta segreteria.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 14 luglio 2017.

Il presidente
(Carlo Greco)

Il relatore
(Paolo Romano)

Depositata in segreteria il 14 luglio 2017

Il direttore di segreteria
(Rossella Broccoli)