Deliberazione n. 63/2025/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario, *relatore*
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Martina Franca (TA), assunta al protocollo di Segreteria di questa Sezione n. 1551 del 01.04.2025;

udito il relatore dott.ssa Daniela Piacente nella camera di consiglio del 29 aprile 2025, convocata con ordinanza n. 11/2025.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Martina Franca ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito alla disposizione di cui al comma 6 dell'art. 9, del d.l. n. 90 del 2014, convertito

dalla legge n. 114 del 2014 (rubricato *«Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e degli enti pubblici»*), che pone un limite agli emolumenti liquidabili agli avvocati interni all'Amministrazione, in caso di compensazione integrale delle spese, parametrandolo all'importo stanziato nel 2013.

Segnatamente, il Comune, dopo aver premesso di aver avuto in servizio, fino al 31.12.2024, un solo avvocato comunale e di aver, dall'01.01.2025 assunto un secondo legale, chiede se sia possibile rivedere il parametro del 2013 di cui all'anzidetta norma e, in caso affermativo, con quali modalità e limiti.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente questa Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità dell'avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, assenza di interferenze con le funzioni requirenti o giurisdizionale della Corte, ovvero di altra magistratura).

1. Ammissibilità soggettiva

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Sindaco del Comune, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

La mancata istituzione del C.A.L. all'interno delle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.04.2004).

2. Ammissibilità oggettiva

2.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere, è necessario che il quesito posto dall'Ente:

- abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica;
- sia formulato in termini generali ed astratti;

- non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo), ovvero con altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo).

Come più volte chiarito dalla giurisprudenza contabile, la nozione di contabilità pubblica può essere ampliata fino a ricomprendere materie diverse da quella della contabilità pubblica in senso stretto (come quella concernente il personale, le assunzioni, cui è equiparata quella afferente alle progressioni di carriera, mobilità, incarichi di collaborazione con soggetti esterni, consumi intermedi ecc.), ma ciò limitatamente alla circoscritta ipotesi in cui vengano in rilievo problematiche ermeneutiche afferenti, in via immediata e diretta, ai limiti e/o divieti posti dal legislatore a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa.

Solo al ricorrere di tale peculiare evenienza, pertanto, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può integrare quella della "contabilità pubblica", mentre, qualora la richiesta di parere non solleciti l'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica, si è di là dei limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della L. n. 131 del 2003 (in tal senso, Sezione delle autonomie, Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 54/2010, richiamata da deliberazione n. 5 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG).

Costituisce, altresì, *ius receptum*, il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur originando da un'esigenza gestionale dell'ente, deve rimanere circoscritta al piano generale ed astratto dell'interpretazione di una disposizione dal significato controverso, attinente alla materia contabile, essendo viceversa preclusa l'indagine su casi o atti gestionali specifici e puntuali, pregressi o futuri che determinerebbero "*l'inaccettabile risultato di immettere la Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale*" (cfr. SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 54/2010).

Il rispetto dei richiamati limiti, come più volte precisato dalla giurisprudenza contabile, è preordinato a scongiurare indebite commistioni tra

funzione consultiva e funzione di controllo, oltre che ad evitare ipotesi di surrettizia reintroduzione del vaglio preventivo di legittimità su atti ovvero ancora il rischio che pronunce consultive della Corte dei conti possano essere richieste o valorizzate per elidere o attenuare posizioni di responsabilità (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 11/2020).

2.2. Venendo al quesito formulato dal Comune di Martina Franca, lo stesso si delinea ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in quanto attinente all'interpretazione di disposizioni in materia di contabilità pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa, in un'ottica di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Sez. autonomie, deliberazione n. 17/2020).

Il quesito, infatti, concerne l'art. 9, comma 6, del d.l. n. 90 del 2014, che introduce uno specifico limite di finanza pubblica, che si inserisce nel quadro delle misure di contenimento della spesa pubblica, volte a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio.

In senso positivo all'ammissibilità oggettiva dell'istanza ricorre, altresì, la sufficiente generalità ed astrattezza del quesito, nonché il difetto di interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altri plessi giurisdizionali.

3. Nel merito

L'art. 9, comma 6 del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, stabilisce che: *« 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».*

La disposizione in esame si inserisce nel più ampio contesto delle misure di contenimento della spesa pubblica, finalizzate a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Il d.l. n. 90 del 2014, in particolare, ha introdotto significative misure di razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale pubblico, tra cui

anche la disciplina dei compensi professionali spettanti agli avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 236 del 2017, ha confermato la legittimità costituzionale della norma in esame (art. 9 del d.l. n. 90 del 2014) statuendo che «*le limitazioni e decurtazioni imposte dalla normativa censurata trovano una incontroversa 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. 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*».

Va precisato che 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 L. n. 247/2012 di riforma della professione forense) 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 (cfr. Sezione controllo Abruzzo n. 166/2021/PAR; Sezione controllo Liguria n. 76/2021/PAR).

Il citato comma 6 dell'art. 9 disciplina, in particolare, le modalità di erogazione del compenso agli avvocati interni, nei casi di pronuncia di una sentenza con compensazione delle spese o di stipula di transazioni sempre a seguito di giudicato favorevole che risponda positivamente alle prospettazioni di parte pubblica sostenute dall'avvocato, ovvero, ancora, in caso di non condanna

alle spese del soccombente nelle cause previdenziali nelle ipotesi contemplate dall'articolo 152 disp. att. c.p.c, imponendo agli enti territoriali il rispetto di un limite di spesa ben preciso, inderogabile e calcolato con riferimento a un parametro storico (lo stanziamento del 2013).

Per quanto concerne la corretta individuazione dello "stanziamento relativo all'anno 2013", a cui la norma fa riferimento quale limite invalicabile per gli anni successivi, è stato chiarito che:

a) occorre considerare lo stanziamento "assestato" in corso d'esercizio, giacché le previsioni assestate danno esatta contezza delle reali dimensioni della spesa sostenuta dall'amministrazione nel 2013 (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 97/2019/PAR);
b) il limite finanziario del 2013 va determinato tenendo conto dei compensi "di competenza" del medesimo esercizio, non rilevando quanto erogato per cassa nel medesimo esercizio (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 76/2021/PAR);
c) in caso di assenza di stanziamento specifico nel 2013, è possibile determinare il limite facendo riferimento alle somme che avrebbero dovuto essere stanziate in relazione ai ricorsi pendenti nell'anno 2013 e al grado di probabilità dell'esito della vertenza (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 131/2021; la stessa Sezione ha aggiunto che, trattandosi di esercizio finanziario per il quale è disponibile il consuntivo delle spese sostenute, potrà alternativamente farsi riferimento ai compensi effettivamente corrisposti nel 2013, anche su capitoli di spesa non specificamente dedicati a tale fattispecie, in relazione a pronunce nelle quali sia stata disposta la compensazione integrale delle spese).

Ciò posto e venendo al quesito oggetto di esame, occorre stabilire se il limite finanziario di cui all'art. 9, comma 6, del D.L. n. 90/2014 (stanziamento 2013) possa essere riparametrato in relazione all'incremento del numero di avvocati comunali.

Osserva il Collegio che la norma in esame, nella sua formulazione letterale, fa riferimento allo "stanziamento" complessivo, senza operare alcuna distinzione in base al numero di avvocati in servizio presso l'ente, il che non consente una riparametrazione del limite in relazione al numero di avvocati assunti, non contenendo la norma previsioni in tal senso.

La formulazione della disposizione, riferendosi allo "stanziamento complessivo" senza alcun riferimento al numero di avvocati in servizio, riflette la precisa volontà del legislatore di porre un limite finanziario invalicabile, indipendentemente da eventuali riorganizzazioni successivamente intervenute all'interno dell'ente.

Tale soluzione interpretativa appare coerente con la finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica che ha caratterizzato l'intervento normativo del 2014.

La stessa giurisprudenza contabile, in più occasioni, ha evidenziato la natura vincolante e stringente del limite finanziario in questione, affermando che «*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 dell'art. 9 D.L. n. 90/2014 citato, per cui 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*» (in termini, Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 71/2020/PAR; in senso conforme, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 204 del 18.12.2023).

Alla luce di quanto precede può, dunque, fornirsi risposta al quesito nel senso che l'art. 9, comma 6, del d.l. n. 90 del 2014 stabilisce un limite finanziario invalicabile per l'erogazione dei compensi agli avvocati interni nei casi di sentenza con compensazione delle spese, pari allo stanziamento assestato dell'esercizio 2013. Tale limite è da considerarsi complessivo e non individuale, non essendo prevista dalla normativa alcuna riparametrazione in base al numero di avvocati in servizio presso l'ente.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia rende il parere nei sensi di cui in motivazione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 29 aprile 2025.

Il Magistrato relatore	La Presidente
F.to Daniela Piacente	**F.to Cinzia Barisano**

Depositata il 30 aprile 2025

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta Lenoci