



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere (relatore)
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	Primo referendario
Rita Gasparo	Primo referendario
Francesco Liguori	Primo referendario
Valeria Fusano	Primo referendario
Adriana Caroselli	Primo referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella Camera di consiglio del 9 settembre 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Vigevano (PV)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*;

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*”, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la legge n. 1 del 7 gennaio 2026 recante “*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*” ed in particolare l'articolo 2 ad oggetto “*Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*”;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Vigevano (PV) pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 26 agosto 2026 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 14986 del 26 agosto 2026;

VISTA l'ordinanza n. 283 del 27.8.2026 con cui il Presidente ha convocato la Sezione in data odierna per deliberare sull'istanza sopra citata;
UDITO il relatore, Cons. Vittoria Cerasi;

PREMESSO

Il Comune di Vigevano formula una richiesta di parere in materia di compensi per l'avvocatura interna che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è chiamata a rendere nell'esercizio della funzione consultiva, oggi regolata sia dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che dall'art. 2 della recente legge n. 1/2026, il quale, tra le altre novità, precisa che *"è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi"* e, al comma 2, che *"i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta"*.

In particolare, l'Ente — dotato di Avvocatura interna patrocinate — chiede indicazioni di carattere generale in ordine all'interpretazione dell'art. 9, comma 6, primo capoverso, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, disciplinante la materia dei compensi spettanti agli avvocati interni, dettata a specifico fine di coordinamento della finanza pubblica. In particolare, si chiede:

1. *se possa rideterminarsi, a valere per gli anni futuri, ai sensi dell'art. 9, comma 6, primo capoverso [ndr. riguardante i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche], del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, lo stanziamento delle risorse da destinare ai compensi degli avvocati previsto nell'anno 2013, al fine di consentire la possibilità di remunerare l'efficiente esercizio della professione legale interna;*
2. *se l'ammontare massimo dello stanziamento delle predette risorse da destinare ai compensi degli avvocati, pari a quello previsto nell'anno 2013, possa essere elevato nella misura corrispondente alle somme che in quell'esercizio (2013) avrebbero dovuto essere stanziate ed effettivamente impegnate in forza della corretta quantificazione dei compensi dovuti al legale interno dell'ente in relazione ai ricorsi pendenti nel 2013, applicando il valore minimo delle tariffe professionali all'epoca vigenti;*
3. *in ogni caso, se sia individuabile una corretta modalità di calcolo per ridefinire il congruo stanziamento destinato alla remunerazione dei compensi dovuti in caso di sentenza favorevole con compensazione delle spese.*

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare deve essere osservato quanto segue.

Questa Sezione ha già ritenuto e ampiamente argomentato la scelta di attribuire - con lo specifico e dichiarato intento di avere un governo unitario e omogeneo della funzione consultiva - un'ampia e generale portata alla previsione del citato art. 2 della legge 1/2026, anche in considerazione della clausola di esclusione della responsabilità, del termine perentorio assegnato per rispondere ai

quesiti, nonché degli effetti del silenzio della Corte, così come di quelli che in via di fatto potrebbero comunque discendere in un eventuale giudizio di responsabilità da una denegata risposta per dichiarazione di inammissibilità oggettiva, e, per sintesi di trattazione, richiama i propri precedenti (delibere nn. 75, 84, 102, 114/2026/PAR cui si fa integrale riferimento) alla luce dei quali procede ad esaminare la specifica richiesta.

Per quel che qui interessa merita solo di essere precisato che con la deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno fatto in parte propria detta interpretazione e - pur escludendo, allo stato, l'estensione della funzione consultiva a tutte "*le questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete*" - hanno affermato che l'esimente (lì definita *factio iuris*) "*rileva, esclusivamente, per l'amministrazione che ha formulato la richiesta di parere non potendo assegnarsi all'interpretazione, formatasi in via implicita, una portata generale*", comunque idonea a fornire indirizzo ed orientamento giurisprudenziale per tutte le altre amministrazioni in base al principio di diritto enunciato.

Ad avviso di questa Sezione, quindi, dallo stretto collegamento tra la soluzione prospettata e l'esonero di responsabilità deriva che l'oggetto dell'esame della "nuova" funzione consultiva non possa che essere una fattispecie tratta dal caso concreto da cui origina, poiché, altrimenti, in assenza di un "fatto", non si giustificerebbe neppure l'effetto sostanziale di una esimente specifica.

In questi termini, quindi, i quesiti, tra l'altro pacificamente ammissibili in quanto riguardano l'ambito di applicazione di norme vincolistiche sulla spesa del personale, hanno rilevanza generale ed astratta pur se riferibili al caso concreto evidentemente sottinteso e dal quale, per l'appunto, non può prescindere nella misura in cui dalla loro soluzione debba discendere un esonero di responsabilità.

Ulteriore conferma di un necessario legame con il "fatto" sottostante, sono le condizioni poste dalla legge n. 1/2026 per rendersi il parere e qui presenti, ovvero che le questioni sottese al quesito - nei termini prospettati dall'Ente - non afferiscano ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità (ma ciò è ovvio finché non troverà piena applicazione il comma 1 quater dell'art. 3 della legge 20/1994), e che, come confermato dalla Procura competente, non sono stati notificati inviti a dedurre per fatti collegati alla richiesta in esame.

Rispetto al caso dedotto è esclusa anche una connessione diretta e immediata con provvedimenti di gestione già adottati o da adottare, e con giudizi amministrativi, civili o penali (oltre che contabili) in corso.

Sussistono, pertanto, i requisiti di ammissibilità della richiesta di parere sopra emarginata, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il

profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti posti alla materia della contabilità pubblica nell'accezione dinamica accolta dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010), in quanto direttamente incidenti sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

MERITO

Nel merito, il Comune di Vigevano chiede chiarimenti sulla corretta interpretazione della disposizione che disciplina i compensi degli avvocati interni all'ente (art. 9, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 90 del 2014) e, in particolare, sulla corretta determinazione del limite massimo di tali compensi, coincidente con lo stanziamento dell'esercizio 2013.

La norma in questione prevede 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 individua uno specifico limite di finanza pubblica: i compensi professionali spettanti in caso di compensazione integrale delle spese possono essere corrisposti nei limiti dello stanziamento annuale di bilancio, il quale, a sua volta, non può superare il corrispondente stanziamento dell'esercizio 2013. La legittimità costituzionale di tale meccanismo di contenimento della spesa, quale misura di coordinamento della finanza pubblica, è stata confermata dalla Corte costituzionale con la sentenza 10 novembre 2017, n. 236.

Sull'interpretazione di tale limite, allorché lo stanziamento dell'esercizio 2013 risulti assente, meramente figurativo o sottostimato per errore tecnico, si è formato un orientamento consolidato e convergente delle Sezioni regionali di controllo, favorevole alla possibilità di ricostruirne o rideterminarne l'entità. Va peraltro precisato che la questione non è mai stata rimessa alla Sezione delle autonomie, né alle Sezioni riunite in sede di controllo, sicché l'orientamento, per quanto uniforme, è di formazione esclusivamente territoriale.

Con il primo quesito il Comune chiede se lo stanziamento previsto nel 2013 per i compensi degli avvocati, ove insufficiente, possa essere rideterminato a valere per gli anni futuri. L'Ente riferisce, in particolare, che l'importo iscritto in bilancio — pari a € 10.000,00 al capitolo 10102050/0 «compensi ufficio legale art. 27 CCNL 14/09/2000» — è stato quantificato in via presuntiva sulla base di relazioni interne e non risulta congruo a garantire un equo compenso al legale interno dell'avvocatura civica. La giurisprudenza consultiva delle Sezioni regionali si è espressa univocamente in favore della possibilità di rideterminare il limite di spesa coincidente con lo stanziamento del 2013, in applicazione dei principi costituzionali di ragionevolezza e di uguaglianza, privilegiando una lettura non meramente letterale della norma ed osservando che

precludere ogni possibilità di corrispondere i compensi da parte dell'ente privo di adeguato stanziamento nel 2013 farebbe dipendere il diritto del professionista da un errore o da un'omissione contabile dell'amministrazione e finirebbe per incentivare il ricorso a professionisti esterni, di regola più oneroso (cfr. Sezione Lombardia, deliberazione n. 98/2024/PAR; Sezione Liguria, deliberazione n. 76/2021/PAR). Per altro verso, tale interpretazione risulterebbe coerente con la clausola di invarianza finanziaria di cui al comma 9 dello stesso art. 9, introdotta in sede di conversione del d.l. n. 90/2014 nella legge 11 agosto 2014, n. 114. Il rimedio è stato riconosciuto non solo nell'ipotesi di assenza dello stanziamento, ma anche in quella di errore tecnico nella sua quantificazione (Sezione Puglia, deliberazione n. 97/2019/PAR, secondo cui *«l'assenza dello stanziamento nell'anno in questione, ovvero l'errore tecnico dell'ente nella quantificazione di tale stanziamento non può compromettere il diritto dell'avvocato dipendente a vedersi riconosciuto il compenso previsto»*), e, da ultimo, nella sola ipotesi di sottostima, essendo stata espressamente ammessa una *«attività di revisione ex post dello stanziamento di previsione 2013»* (Sezione Abruzzo, deliberazione n. 286/2024/PAR, pronuncia resa nei confronti di una Regione e non di un ente locale).

Al primo quesito può dunque darsi risposta affermativa: se per effetto del riferimento allo stanziamento del 2013, consegua assenza o sottostima dello stanziamento corrente, questo può essere rideterminato a valere per gli esercizi futuri (evidentemente in rapporto al contenzioso in essere ed alle sue stime di rischio di soccombenza o di aspettativa di successo effettuate per le necessità di determinazione del fondo contenzioso).

Con il secondo quesito l'Ente chiede se il limite possa essere elevato «nella misura corrispondente alle somme che in quell'esercizio (2013) avrebbero dovuto essere stanziate ed effettivamente impegnate in forza della corretta quantificazione dei compensi dovuti al legale interno dell'ente in relazione ai ricorsi pendenti nel 2013, applicando il valore minimo delle tariffe professionali all'epoca vigenti». Sul comune presupposto della possibilità di rideterminare il limite massimo, questa Corte ha rammentato che la scelta del criterio di ricalcolo è rimessa all'autonoma e prudentiale valutazione dell'Ente, nell'ambito della sua potestà regolamentare e negoziale. Tuttavia, la metodologia di calcolo *«si declina attraverso la contrattazione collettiva o gli appositi regolamenti interni, i quali assurgono a strumenti destinati a consentire il riconoscimento medesimo attraverso criteri predeterminati, oggettivi e misurabili, fermo restando il rispetto del predetto limite quantitativo ex lege, costituito appunto dall'autorizzazione di bilancio che non può superare quella del 2013»* (Sezione Lombardia, deliberazione n. 98/2024/PAR). Nell'esercizio di tale autonomia l'Ente, dunque, avrà non solo cura di rispettare gli equilibri di bilancio, tenendo presente che lo stanziamento — una volta rideterminato — costituisce il valore massimo dei compensi corrispondibili e non un diritto alla ripartizione dello stesso, ben potendo, tra l'altro, l'ente indicare

importi inferiori in ragione della propria capacità finanziaria (Sezione Lombardia, deliberazione n. 44/2016/PAR; Sezione Sicilia, deliberazione n. 232/2025/PAR). Inoltre, restano fermi il limite retributivo individuale di cui all'art. 23-ter del d.l. n. 201/2011, richiamato dal comma 1 dell'art. 9, il vincolo per cui a ciascun avvocato non può essere attribuita una somma superiore al proprio trattamento economico complessivo (comma 7) e la clausola di invarianza finanziaria (comma 9). Va, infine, ricordato che l'eccedenza eventualmente maturata oltre il limite annuale non è recuperabile negli esercizi successivi, essendo il tetto di natura annuale e di competenza (Sezione Campania, deliberazione n. 121/2022/PAR; Sezione Emilia-Romagna, deliberazione n. 204/2023/PAR; Cons. Stato, sez. V, 21 maggio 2024, n. 4489).

La giurisprudenza di questa Corte, con i pareri espressi da alcune Sezioni regionali, ha suggerito distinti criteri di ricostruzione del parametro, non alternativi ma utilizzabili in ragione della situazione concreta dell'ente: (i) il criterio del «dovuto», per cui il parametro è pari alla somma complessiva che l'ente avrebbe dovuto correttamente impegnare e liquidare nell'esercizio 2013 in esecuzione della propria regolamentazione contrattuale (Sezione Liguria, deliberazione n. 82/2015/PAR; Sezione Puglia, deliberazioni nn. 200/2016/PAR e 97/2019/PAR); (ii) il criterio del «contenzioso pendente», per cui rilevano le somme che avrebbero dovuto essere stanziare in relazione ai ricorsi pendenti nel 2013, ponderate per il grado di probabilità dell'esito della vertenza, in coerenza con il paragrafo 5.2, lett. a), dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 (criterio introdotto dalla Sezione Piemonte, deliberazione n. 20/2018/PAR, e sviluppato, con l'espresso aggancio al principio contabile, dalla Sezione Veneto, deliberazione n. 131/2021/PAR, e dalla Sezione Abruzzo, deliberazione n. 286/2024/PAR); (iii) la clausola aperta dell'«altra modalità ritenuta idonea dall'Ente», rimessa alla sua autonoma e prudentiale valutazione (Sezione Puglia, deliberazione n. 200/2016/PAR; Sezione Sardegna, deliberazione n. 118/2016/PAR; Sezione Veneto, deliberazione n. 131/2021/PAR).

Il criterio prospettato dal Comune di Vigevano corrisponde a quello sub (ii) e risulta pertanto ammissibile, oltre che razionale e ragionevole, in quanto concilia il parametro di ponderazione corrispondente all'anno 2013 – che secondo la volontà del legislatore deve rimanere l'anno di riferimento – con la mole del contenzioso pendente all'attualità. La sua concreta applicazione presuppone, tuttavia, il rispetto del principio di competenza finanziaria – dovendo rilevare i soli compensi di competenza dell'esercizio 2013, con esclusione dei giudizi conclusi in esercizi anteriori e senza che il tetto possa essere superato artificiosamente (Sezione Liguria, deliberazione n. 76/2021/PAR; Sezione Campania, deliberazione n. 121/2022/PAR) – nonché la coerenza con i regolamenti e gli accordi negoziali dell'Ente. Restano in ogni caso esclusi dal computo lo stanziamento genericamente destinato al contenzioso e confluito nell'avanzo vincolato, in quanto di

portata più ampia e potenzialmente riferibile anche a difensori esterni (Sezione Puglia, deliberazione n. 200/2016/PAR), nonché il parametro dello stanziamento 2013 relativo ai legali esterni, perché non omogeneo (Sezione Piemonte, deliberazione n. 20/2018/PAR). La norma in esame, infatti, riguarda, come da rubrica, esclusivamente gli onorari degli avvocati degli enti pubblici con riferimento alla sola *“compensazione integrale delle spese... dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche”* che, si ricorda, ai fini di correttamente considerare la rilevanza e la portata della disposizione, ai sensi dell’art. 92, comma 2, c.p.c. il giudice può disporre – con statuizione comunque impugnabile - unicamente per i casi di assoluta novità della questione trattata o di mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti (così ai sensi dell’art. 26 c.p.a, quanto al processo amministrativo, mentre l’art. 15 del d.lgs. n. 546/1992 -processo tributario- conserva la originaria formulazione del processo civile che consentiva la compensazione per gravi ed eccezionali ragioni, esplicitamente indicate nella motivazione).

Alla luce delle predette considerazioni, ai fini del riconoscimento dell’esimente di responsabilità di cui all’art. 2 della legge 1/2026 espressamente richiesta dall’Amministrazione istante, la stessa dovrà attenersi nelle future – e pur sempre autonome e discrezionali - determinazioni a criteri predeterminati, oggettivi e misurabili e a parametri al contempo coerenti sia con la finalità di retribuire l’attività professionale, sia con quella di rispetto dei vincoli alla spesa del personale in questione.

Il terzo quesito, sulla corretta modalità di calcolo per ridefinire il congruo stanziamento, risulta assorbito nella risposta al secondo.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – con riferimento all’istanza formulata dal Sindaco del Comune di Vigevano esprime il seguente parere:

1. *lo stanziamento delle risorse destinate ai compensi degli avvocati interni previsto per l’anno 2013, ai sensi dell’art. 9, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 90/2014, ove assente o sottostimato per errore tecnico, può essere rideterminato a valere per gli esercizi futuri, in coerenza con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza;*
2. *ai fini della rideterminazione, la scelta del criterio di calcolo è rimessa all’autonoma e prudentiale valutazione dell’Ente, nell’ambito della propria potestà regolamentare e negoziale e nel rispetto degli equilibri di bilancio; l’Ente può ricostruire il parametro secondo il criterio delle somme correlate ai ricorsi pendenti nel 2013 ponderate per il grado di probabilità dell’esito – quale prospettato nell’istanza – ovvero secondo altra modalità ritenuta idonea, purché fondata su criteri predeterminati, oggettivi e misurabili, nel rispetto del principio di competenza finanziaria dell’esercizio 2013; lo stanziamento così rideterminato opera quale limite massimo dei compensi*

corrispondibili, fermi restando i limiti di cui ai commi 1, 7 e 9 del medesimo art. 9 e l'irrecuperabilità, negli esercizi successivi, dell'eccedenza rispetto al tetto annuale.

Nei rigorosi termini dei principi di diritto testé enunciati e nella puntuale aderenza agli stessi dell'eventuale successiva attività amministrativa, è riconosciuta l'applicazione dell'esimente della responsabilità *ex art. 2* della legge n. 1/2026.

Dispone che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Vigevano (PV).

Così deliberato nella camera di consiglio del 9 settembre 2026.

il Relatore
(Vittoria Cerasi)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
10 settembre 2026
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)