



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario (relatore)
Claudio GUERRINI	Referendario

nell' adunanza del 4 dicembre 2013 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

- viste la lett. prot. n. 107 del 30 ottobre 2013, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Sarzana, ai sensi dell'art. 7, c.8 L. 5 giugno 2003, n. 131 e la la lett. prot. n. 117 del 07 novembre 2013, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione successive memorie formulate dall'avvocatura del medesimo Comune;
- vista l'ordinanza presidenziale n.83/2013, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

FATTO

Con istanza n. 0028880/2013 del 21 ottobre 2013, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 107 del 30 ottobre 2013 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della

Corte dei conti per la Liguria il 08 novembre 2013 con il n. 0003586 –08.11.2013 – SC _ LIG - T85 – A, il Sindaco del Comune di Sarzana chiede alla Sezione di controllo un parere in merito alla corretta interpretazione ed applicazione dell'art. 9 comma 2 bis del Decreto Legge n. 78/2010, formulando il seguente quesito: *“se i compensi in favore dell'avvocato comunale non derivanti da condanna alle spese della controparte debbano essere o meno assoggettati ai vincoli di cui all'art. 9, comma 2 bis del d.l. 78/2010.”* Con ciò facendo riferimento ai compensi relativi a procedimenti conclusi favorevolmente per l'Amministrazione ma con compensazione delle spese.

Successivamente il Sindaco del Comune di Sarzana trasmetteva memorie formulate dalla propria Avvocatura civica sul quesito in oggetto.

DIRITTO

1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7₈ L. 5.06.2003 n. 131.

Valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa anche con riguardo al profilo oggettivo in quanto il quesito posto all'esame del Collegio è riconducibile alla materia della contabilità pubblica poiché attiene la corretta applicazione della normativa relativa al contenimento della spesa pubblica rappresentata dalle spese del personale per compensi all'avvocatura civica attraverso l'eventuale impiego del fondo risorse decentrate.

2. La questione di merito e la soluzione del Collegio.

Il quesito formulato dal comune di Sarzana è già stato oggetto di esame da parte di questo Collegio che si è pronunciato, con Delibera n.67/2011, nel senso di

escludere i compensi in favore dell'avvocato comunale non derivanti da condanna alle spese della controparte (procedimenti conclusi favorevolmente per l'Amministrazione ma con compensazione delle spese) dall'ambito applicativo di cui all'art. 9, comma 2 bis del d.l. 78/2010.

In quell'occasione il Collegio optò per un'interpretazione della norma costituzionalmente orientata sotto il profilo del principio di ragionevolezza in quanto ritenne di estendere per identità di *ratio* la disciplina dell'art. 9₂ D.L. del medesimo decreto legge (che esclude la qualificazione dei compensi dovuti ai componenti dell'Avvocatura dello Stato come trattamento accessorio) anche ai compensi attribuibili a quelli delle Avvocature interne degli enti locali. Con conseguente possibilità di integrare il fondo risorse decentrate con le somme necessarie a coprire i crediti vantati dai legali interni.

Successivamente al deposito della Delibera n.67/2011 cit., le Sezioni Riunite della corte dei conti in sede di controllo si sono pronunciate con Delibera n.51/2011 su una questione di massima di particolare rilevanza concernente proprio l'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-*bis*, del DL 31 maggio 2010, n. 78, e più precisamente se potessero essere escluse dall'applicazione della norma in esame le risorse che affluiscono ai fondi unici per la contrattazione decentrata destinate a finanziare specifici incentivi tra cui i compensi in favore dell'avvocato comunale/provinciale derivanti da condanna alla spese della controparte.

Le Sezioni Riunite, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento in relazione al quale si colloca l'art. 9, comma 2 bis (per la cui lettura si rimanda alla Delibera n.51/2011 cit.) concludono osservando che, per ciò che qui interessa,:

a) la norma contrattuale che rileva ai fini della composizione delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale è quella dell'art. 15, comma 1, lett. k), del CCNL del 1° aprile 1999, come integrato dall'art. 4 del CCNL del 5

ottobre 2001, che si riferisce a tutte le risorse finanziarie destinate alla incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività aventi carattere di eventualità e di variabilità ossia quelle risorse "che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione o ai risultati del personale".

b) le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-*bis*, sono solo quelle destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. Pertanto in tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica. Per tali motivi sono escluse dall'applicazione della norma in esame le risorse destinate a remunerare le prestazioni professionali dell'avvocatura interna (comunale/provinciale), in quanto prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica la cui mancanza in organico, peraltro, giustificerebbe da parte delle Amministrazioni pubbliche il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato.

Pur tenendo conto di tali precedenti giurisprudenziali ritiene il Collegio che l'esclusione dei compensi in favore dell'avvocato comunale (non derivanti da condanna alle spese della controparte) dall'assoggettamento ai vincoli di cui all'art. 9, comma 2 bis del d.l. 78/2010 debba trovare diversa giustificazione giuridica.

Difatti la norma citata fissa un tetto di spesa al trattamento accessorio del personale in servizio presso le pubbliche amministrazioni, ma i compensi all'esame di questo Collegio non costituiscono trattamento accessorio alla retribuzione degli avvocati alle dipendenze degli enti locali bensì rappresentano essi stessi retribuzione per l'attività professionale espletata in favore dell'ente pubblico, e

pertanto è del tutto irrilevante la derivazione dei compensi dalla condanna di controparte alle spese del giudizio piuttosto che dalla loro compensazione tra le parti.

In tal senso si sono già espresse le Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n.33/2010 in cui, intervenendo su una problematica concernente l'Irap, si afferma che *"sia la Corte dei conti che il Consiglio di Stato (adunanza plenaria sent. n. 32 del 1994), ritengono che i compensi professionali da corrispondere a titolo di onorari ai dipendenti comunali appartenenti all'Avvocatura interna,, costituiscono parte della retribuzione; sicché, per detti soggetti, non si realizzano i presupposti per l'applicazione dell'Irap, dato che tali soggetti sono privi di autonoma organizzazione"*.

Pertanto tali compensi non hanno valenza incentivante in quanto con gli stessi non si mira ad aumentare la produttività del personale dell'avvocatura interna bensì a compensare il lavoro svolto (in tal senso anche l'Agenzia delle entrate con Risoluzione n.123/2008; l'Aran - Ra1047 orientamenti applicativi- che esclude dal campo di applicazione dell'art.15 lett.k del CCNL dell'1.4.1999 le risorse destinate al finanziamento del compenso in esame in quanto la norma contrattuale fa riferimento solo alle risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale e nel caso di specie *"non solo non vengono in considerazione risorse previste da specifiche fonti legislative e finalizzate all'incentivazione del personale, ma i compensi dei professionisti legali, di cui all'art.27 del CCNL del 14.9.2000, non sono neppure oggetto di contrattazione né per l'individuazione dei destinatari né per ciò che attiene alla misura ed alle modalità di erogazione degli stessi"*).

In altri termini il compenso incentivante è un trattamento remunerativo collegato ad attività ulteriori rispetto a quella ordinariamente svolta dal dipendente mentre i compensi in esame retribuiscono l'attività professionale svolta.

Pertanto il riferimento ai compensi in esame come "incentivi" è fuorviante ed erroneo considerando inoltre che tali compensi trovano regolamentazione non nella contrattazione collettiva bensì nella legge: dapprima nel regio decreto legge 27.11.1933 n. 1578 mediante il rinvio di cui agli artt.27 del C.c.n.l. 14.9.2000 per il personale del comparto e 37 del C.c.n.l. 23.12.1999 per l'area della dirigenza, ed ora nell'art.13 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense) che trova applicazione anche agli avvocati "pubblici" come indicato dall'art.23 della stessa legge.

Alla contrattazione decentrata integrativa è tutt'al più rimessa la disciplina relativa alla correlazione tra i compensi professionali e la retribuzione di risultato.

Non si può escludere a priori che i compensi professionali spettanti agli avvocati posti alle dipendenze degli enti pubblici possano trovare una limitazione o essere contenuti entro certi limiti in considerazione della loro specificità (si veda Corte Costituzionale, sentenza n.33/2009 in cui, esaminando una norma in materia di oneri riflessi, il Giudice delle leggi rileva che *"l'affermazione contenuta nell'ordinanza del collegamento dell'art. 2 della Costituzione con il principio della parità degli oneri contributivi di cui all'art. 2115 cod. civ. non è suffragata da idonea argomentazione. E ciò a prescindere dal fatto che, nel caso di specie, l'accollo contributivo posto ad integrale carico del lavoratore riguarda soltanto la parte relativa ai compensi professionali e non l'intera retribuzione complessiva"*, con ciò giustificando un diverso trattamento contributivo per i compensi in esame; o ancora dando rilevanza alla correlazione tra compensi professionali e retribuzione di risultato disposta dagli artt. 27 e 37 dei contratti collettivi sopra citati), ma tale risultato non potrà realizzarsi mediante il ricorso all'art. 9, comma 2 bis del d.l. 78/2010.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Sarzana.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Sarzana.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 4 dicembre 2013.

Il Magistrato estensore

Francesco Belsanti



Il Presidente

Ennio Colasanti

Depositata il 4 Dicembre 2013

Per Il Direttore della Segreteria

(Dott. Claudio Di Marino)