

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai magistrati

Presidente di Sezione	Raffaele del Grosso	Presidente
I Referendario	Luca Fazio	
I Referendario	Chiara Vetro	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore

A seguito della Camera di consiglio del 26 luglio 2013 ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n. 53011 del 11 giugno 2013, formulata dal Sindaco del Comune di Foggia pervenuta alla Segreteria della Sezione in data 13 giugno 2013.

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 48/13 del 28/05/2013 con cui la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il relatore, Ref. Rossana De Corato;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Foggia ha presentato una articolata richiesta di parere in merito alla legittimità di alcune norme da introdurre, eventualmente, nel Regolamento comunale che disciplina l'attività della

Civica Avvocatura. In particolare, le problematiche interpretative prospettate dal Legale Rappresentante del Comune di Foggia, investono la possibilità di riconoscimento, nei confronti degli Avvocati dipendenti dell'Ente, di una remunerazione ulteriore rispetto a quella già riconosciuta dai contratti collettivi, che si sostanzierebbe, oltre che nell'indennità di risultato, nella corresponsione delle spese di giudizio liquidate al Comune a seguito di sentenza favorevole ovvero, di pronuncia sulla compensazione delle stesse. Inoltre, l'Ente chiede se il ricorso alla procedura prevista dall'art. 243 bis TUEL influisca, in senso restrittivo, sul riconoscimento di tali emolumenti aggiuntivi.

Preliminarmente, il Sindaco rappresenta che, la corretta erogazione di tali voci retributive, a favore dell'Avvocatura comunale, dovrebbe essere subordinata all'adozione di specifiche prescrizioni regolamentari.

A tal proposito specifica che, con delibera di G.C. n. 282 del 12/12/2008, è stato modificato l'art. 11 del precedente Regolamento comunale (approvato con delibera di G.C. n. 170 del 26/9/2008) il quale prevede:

- " ...1. *Ai professionisti assegnati al Servizio di Avvocatura, incaricati del patrocinio del Comune in sede giudiziale extra giudiziale, iscritti per conto dell'Ente nell'elenco speciale dell'Albo degli Avvocati Patrocinanti le Pubbliche Amministrazioni, sono corrisposti i compensi professionali dovuti per l'esercizio della loro attività professionale, secondo i principi di cui alla legge professionale (R.D.L. 27/11/1933, n. 1578), in caso di sentenze favorevoli all'Ente, anche non definitive e con spese compensate.*
- 2. *I compensi professionali sono attribuiti ai professionisti legali per attività svolte nei giudizi innanzi a tutti gli organi di giurisdizione equiparata, ivi compresi i collegi arbitrali.*
- 3. *Per la determinazione dei compensi professionali si farà riferimento ai punti 5), 6), 7), 8) e 9) del deliberato di cui all'atto giuntale n. 431 del 29 settembre 2005.*
- 4. *Alle sentenze favorevoli sono equiparati i decreti ingiuntivi non opposti, i lodi arbitrali, le transazioni e gli altri provvedimenti nei quali sono sostanzialmente accolte le domande dell'Ente".*

Inoltre, l'Ente interpellante precisa che: *"In ordine alla predetta modifica integrativa è stata proposta la declaratoria di nullità per l'inesistente presupposto reso a motivazione ..."*, ed allega una fotocopia della citata proposta di delibera.

Tutto ciò premesso, è richiesto di pronunciarsi sui seguenti quesiti:

1. *"se la condizione di predissesto in atto e deliberata ai fini dell'accesso ai benefici di cui all'art. 243 bis del T.U.E.L. influisca sulla possibilità di*

prevedere compensi aggiuntivi rispetto alla remunerazione, compresa la generica indennità di risultato, secondo i CCNL;

- 2. se sia legittima una prescrizione regolamentare che, in aggiunta alla prefata remunerazione dovuta secondo il CCNL, disponga l'erogazione di un compenso (indennità di toga) nella misura liquidata in sentenza dal Giudice a favore dell'Ente ed effettivamente riscossa, cioè a carico del bilancio ma senza specifico aggravio di costi e tuttavia con rinuncia da parte dell'Ente stesso al ristoro, sia pur parziale, degli oneri sostenuti a regime (stipendio agli avvocati) e nello specifico (oneri della causa in senso stretto) per la difesa delle ragioni dell'Ente;*
- 3. se si debba obbligatoriamente prevedere una norma regolamentare che obblighi l'Ente, nell'ipotesi di spese compensate all'esito di giudizio vittorioso (se tale possa essere considerato quello con spese compensate), ad erogare un compenso, in favore del detto personale, pari ai minimi tariffari, a carico del bilancio;*
- 4. infine, se sia legittimo, ed eventualmente in che misura, gravare il bilancio di un comune di tali costi”.*

DIRITTO

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...”*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancanza di detto Organismo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n. 29 del 26 ottobre 2007), ma ancora non operante, non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Sindaco del comune, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Inoltre, è indispensabile verificare se il quesito proposto non implichi la valutazione di provvedimenti amministrativi di ordine gestionale, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito di interesse in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. D'altra parte, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti impone che non siano resi pareri che comportino valutazione di atti gestionali specifici, che determinerebbero un'ingerenza della Corte di conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva, certamente non compatibile con la posizione fondamentale di neutralità ed indipendenza.

Ritiene il Collegio che la problematica interpretativa evidenziata nel primo quesito formulato dall'Ente, inerente alla verifica della compatibilità della recente normativa in materia di procedura di riequilibrio pluriennale (art. 243 bis del TUEL), con la sussistenza di limiti al riconoscimento di compensi aggiuntivi (compresa l'indennità di risultato) al personale dell'Avvocatura comunale, può considerarsi rientrante nella materia della contabilità pubblica e pertanto, costituisce oggetto di trattazione nel merito.

Per quel che concerne, invece, i successivi quesiti, osserva il Collegio che ricorrono molteplici motivi d'inammissibilità oggettiva riconducibili sia all'insussistenza del requisito della necessaria prodromicità, sia all'estraneità degli istituti contrattuali *de quo* alla materia della contabilità pubblica, che alla potenziale interferenza del parere con l'attività giurisdizionale della magistratura contabile, amministrativa e ordinaria.

Orbene, alla luce delle suindicate proposizioni di principio, non vi è dubbio che i quesiti formulati dal Comune involgano profili esegetici (liquidazione della "cd. indennità di toga", remunerazione in caso di compensazione delle spese giudiziali ecc.), che sono già stati valutati e deliberati dall'Ente, in sede di redazione del Regolamento comunale (cfr. art. 11 cit.), né sembra che la proposta di delibera volta a dichiarare la nullità in autotutela, proprio del citato art. 11 del Regolamento cit. (atto di G.C. n. 282/2008), sia stata mai approvata dall'Organo esecutivo. Inoltre, è evidente che gli istituti giuridici che vengono in rilievo per la risoluzione dei citati quesiti, sono di matrice contrattuale e conseguentemente sono estranei all'alveo applicativo dell'attività consultiva della Corte dei conti. Invero, la corresponsione dei compensi professionali agli Avvocati comunali è stata espressamente disciplinata dall'art. 27 del CCNL del 14 settembre 2000 e dall'art. 37 del CCNL – Area dirigenza 1998 – 2001, i quali, con una enunciazione praticamente analoga, prevedono che gli Enti provvisti di Avvocatura disciplinano i compensi

professionali, dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente, secondo i principi di cui al regio decreto legge 27.11.1933 n. 1578. L'art. 27 prevede, inoltre, che gli enti *"...disciplinano, altresì, in sede di contrattazione decentrata integrativa la corresponsione tra tali compensi professionali e la retribuzione di risultato di cui all'art. 10 del CCNL del 31.3.1999..."*. Ebbene, si tratta di una previsione contrattuale di chiara formulazione, che legittima l'intervento della contrattazione integrativa per determinare la correlazione tra i compensi "professionali" e la retribuzione di risultato (nel caso si tratti di avvocati titolari di posizione organizzativa). Solo per il contratto dell'Area dirigenza (Art. 37) è stata prevista l'ulteriore valutazione dell' *".. eventuale esclusione, totale o parziale, dei dirigenti interessati, dalla erogazione della retribuzione di risultato"*.

Ulteriore profilo d'inammissibilità, è ravvisabile nella peculiarità della fattispecie concreta (che si realizzerebbe con la corresponsione o meno di somme a vantaggio dei legali dell'ente) la quale certamente evidenzerebbe, nel contempo, un rischio di interferenza della funzione consultiva di questa Sezione con una eventuale attività di competenza della Procura della Corte dei conti (funzionale alla verifica della sussistenza di ipotesi di responsabilità amministrativa dipendente dall'eventuale erogazione indebita di denaro), nonché con la giurisdizione del giudice ordinario, a seguito di azione intentata dagli avvocati dell'ente, a fronte della contestata mancata corresponsione di emolumenti. Non trascurabile, inoltre, la circostanza che le eventuali valutazioni sulla legittimità delle norme regolamentari dell'Ente richieste a questa Sezione regionale in sede di parere, potrebbero interferire con la giurisdizione del G.A., unico giudice deputato a pronunciarsi sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi.

Il Collegio, nei limiti suindicati, passa all'esame nel merito del primo quesito formulato dal Comune di Foggia, valutato ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

L'Ente chiede se sussistano limiti normativi al riconoscimento di emolumenti aggiuntivi agli Avvocati comunali (compresa la generica indennità di risultato prevista dai CCNL), nell'ipotesi in cui l'Ente abbia avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e conseguentemente richiesto l'accesso ai benefici collegati alla presentazione del piano. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è stata prevista recentemente dal Decreto Legge n. 174/2012 convertito in Legge n. 213/2012, il quale ha introdotto nel D.Lgs n. 267/2000 gli articoli 243 bis, 243 ter e 243 quater.

Tale procedura stabilisce che i comuni e le province, per i quali sono stati rilevati squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, possano elaborare un piano di riequilibrio pluriennale volto a garantire l'adozione di misure correttive, in considerazione dei comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno. L'art. 243 ter del TUEL contempla, per gli enti che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario, la possibilità di far ricorso ad un'anticipazione sul cd. *"Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali"*, da finalizzare al risanamento finanziario.

Il legislatore, solo in caso di accesso al Fondo di rotazione di cui all'art.243 ter TUEL, ha previsto al comma 9 del citato art. 243 bis che: " ... *l'Ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario le seguenti misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio:*

a) a decorrere dall'esercizio finanziario successivo, riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche;

b) entro il termine di un triennio, riduzione almeno del dieci per cento delle spese per prestazioni di servizi, di cui all'intervento 03 della spesa corrente;

c) entro il termine di un triennio, riduzione almeno del venticinque per cento delle spese per trasferimenti, di cui all'intervento 05 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie;

d) blocco dell'indebitamento, fatto salvo quanto previsto dal primo periodo del comma 8, lettera g), per i soli mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi."

Orbene, il comma 9, lettera a) del citato art. 243 bis TUEL espressamente impone agli enti che hanno richiesto l'accesso al Fondo di rotazione, di ridurre le spese di personale, con riferimento all'eliminazione dai fondi per la retribuzione accessoria delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), ma solo per la quota non destinata all'incremento effettivo delle dotazioni organiche. L'esplicita non inclusione (tra le riduzioni da attuare al fondo per la retribuzione accessoria) di quella parte di risorse previste dall'art. 15 comma 5 (e per la dirigenza dall'art. 26 comma 3), derivanti dall'incremento della dotazione organica è riconducibile alla natura di certezza, stabilità e continuità che le medesime rivestono nell'ambito del fondo stesso. Infatti, l'art. 31 commi 2 e 3 del CCNL per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, espressamente includono anche le risorse derivanti dall'applicazione dell'art. 15 comma 5 cit., (e solo per gli effetti derivati dall'incremento delle dotazioni organiche), tra le risorse aventi carattere di certezza e stabilità. Alla luce di tali considerazioni, appare in linea con la *ratio* della legge ritenere che il legislatore, nel prevedere la riduzione dei fondi per il trattamento accessorio ai sensi dell'art. 243 bis comma 9, abbia inteso imporre agli enti che abbiano avuto accesso al Fondo di rotazione, la riduzione (in termini di costituzione) di quelle quote di risorse (cd. variabili) che discrezionalmente destinano alla incentivazione del personale. Pertanto, la riduzione di cui al citato comma 9, lett. a) non investe la cd. "parte stabile" del fondo che, com'è noto, finanzia anche l'indennità di risultato.

Pertanto, la riduzione di cui al citato comma 9, lett. a), incide unicamente sulla costituzione del fondo.

L'Ente, in sede di ripartizione delle risorse decentrate, mantiene invece la propria discrezionalità quanto alle modalità di utilizzo, ed è dunque libero di decidere su quali voci retributive accessorie, ivi inclusa la generica retribuzione di risultato, dovrà incidere il taglio (la riduzione delle somme disponibili) disposto dalla norma in esame.

P.Q.M.

La richiesta di parere è in parte inammissibile come precisato in parte motiva, per il resto nelle esposte considerazioni è il parere di questa Corte.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario Preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Foggia.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 26 luglio 2013.

Il Relatore
F.to Rossana De Corato

Il Presidente
F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 26 luglio 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo