



Deliberazione FVG/ 12 /2015/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

**II Collegio**

**composto dai seguenti magistrati:**

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI  
CONSIGLIERE: dott. Giovanni BELLAROSA  
PRIMO REFERENDARIO: dott.ssa Oriella MARTORANA (relatore)

**Deliberazione del 16/12/2014.**

**Provincia di Udine. Motivato avviso in tema di disciplina dei compensi all'avvocatura interna.**

\*\*\*\*\*

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

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

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

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n.

19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTE le deliberazioni della Sezione Plenaria n. 2 del 16 gennaio 2014 e n. 65 del 10 aprile 2014, afferenti l'approvazione del programma delle attività della Sezione per l'anno 2014;

VISTE le ordinanze presidenziali n. 1 del 16 gennaio 2014, n. 8 del 17 febbraio 2014, n. 25 del 15 maggio 2014 e n. 31 del 18 giugno 2014, relative alle competenze e alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dalla Provincia di Udine, con nota del 5 novembre 2014, prot. n. 113663/14, acquisita in data 6 novembre 2014 al n. 3190 del protocollo della Sezione, a firma del Presidente, avente a oggetto l'interpretazione di talune disposizioni in merito al regime applicabile ai compensi professionali da corrispondere da parte degli EELL (Comuni e Province) all'avvocatura interna;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 61 del 6 novembre 2014 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale II Collegio ed è stato individuato il Primo Referendario Oriella Martorana quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 66 del 16 dicembre 2014 con la quale è stato convocato il II Collegio per il giorno 16 dicembre 2014, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2014 il relatore, Primo Referendario Oriella Martorana;

### **Premesso**

Con le note indicate in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione un'articolata richiesta di motivato avviso esponendo quanto segue.

L'Amministrazione istante si è provvista del Servizio Avvocatura, nell'ambito dell'Area di Staff giuridico istituzionale, al quale risultano assegnati un Dirigente e due funzionari, con profilo professionale legale-legislativo, di livello D1, questi ultimi iscritti nell'elenco speciale annesso all'Albo degli Avvocati di Udine, quali legali dell'Amministrazione provinciale.

Gli artt. 59 del CCRL del 1 agosto 2002, relativo al personale non dirigente degli EELL della Regione Friuli Venezia Giulia, e l'art. 46 del successivo CCRL sottoscritto il 29 febbraio 2008, relativo al personale dirigente, prevedono che gli Enti provvisti di Avvocatura costituiti secondo i rispettivi ordinamenti disciplinino la corresponsione dei compensi professionali, dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente, secondo i principi di cui al R.D. 27 novembre 1933, n. 1578.

Da ultimo, il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, coordinato con la legge di conversione 11 agosto 2014, all'art. 9 (*"Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle Avvocature degli Enti locali"*), ha disciplinato ulteriormente la materia, assegnando alle

Amministrazioni un termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto medesimo per l'adeguamento dei rispettivi regolamenti, in assenza del quale non sarà possibile dal 1 gennaio 2015 procedere alla corresponsione dei compensi professionali agli avvocati interni.

Ciò premesso – e dato atto che l'Ente sta procedendo all'adozione del prescritto Regolamento - l'Amministrazione richiedente interroga la Sezione in merito ad una serie articolata di punti, che qui di seguito si espongono. In primo luogo si chiede l'indirizzo della Sezione in merito alla possibilità di applicazione retroattiva del Regolamento in corso di adozione, se cioè si possa legittimamente prevedere la liquidazione dei compensi spettanti ai legali interni in virtù delle richiamate disposizioni di fonte contrattuale anche a sentenze depositate in data anteriore all'approvazione dell'emanando Regolamento, fatti salvi soltanto eventuali termini prescrizionali.

In secondo luogo ripropone la tematica relativa all'ambito di applicazione dell'art.9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010, convertito in L. n. 122/2010, in particolare con riferimento alla questione dell'assoggettamento al vincolo posto dalla normativa richiamata anche delle somme dovute a titolo di compensi ai legali interni per le sentenze favorevoli con compensazione delle spese di lite.

Al riguardo, l'Ente istante richiama un precedente parere reso dalla Sezione (delib. n. FVG/131/2013/PAR), in cui, rispondendo ad analogo quesito, si affermava il principio secondo cui dovevano ritenersi escluse dal vincolo solo ed esclusivamente le somme eterofinanziate, ovvero, per quel che qui interessa, solo le spese derivanti da sentenze di condanna a carico della controparte.

Su tale profilo la Provincia istante richiama le diverse conclusioni cui sono pervenute talune Sezioni regionali di controllo di questa Corte dei conti, segnatamente la Sezione Liguria e la Sezione Veneto.

Con la delibera n. 86/2013, la Sezione regionale di controllo della Liguria, partendo dal presupposto contenuto nella delibera SSRR n. 51/2011, secondo cui sono escluse dal vincolo di cui all'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010 le risorse che affluiscono al fondo che siano destinate a compensare le attività poste in essere per la progettazione di opere pubbliche e quelle riservate all'erogazione dei compensi legati agli incentivi per la progettazione e per l'avvocatura interna, in quanto *“si tratta di risorse destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che dovrebbero altrimenti essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno da parte dell'amministrazione, con possibili costi aggiuntivi per il bilancio di singoli enti”*, conclude ritenendo esclusi dal predetto vincolo tanto gli importi derivanti da sentenze favorevoli con condanna di controparte al pagamento delle spese, quanto quelli derivanti da sentenze favorevoli con compensazione delle spese di lite, da finanziare, queste ultime, con appositi fondi di bilancio. Il ragionamento della sezione ligure si fonda, oltre che sulle richiamate argomentazioni delle SSRR, anche sull'osservazione per cui *“appare fuorviante e non corretto considerare i compensi ai legali interni quale trattamento accessorio incentivante, rappresentando viceversa gli stessi retribuzione per l'attività*

professionale espletata in favore dell'Ente pubblico, precisando altresì che 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 argomento si è pronunciata anche la Sezione Veneto, con deliberazione n. 200/2014, pervenendo anch'essa all'esclusione dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2 bis, del D.L. 78/2010 delle risorse destinate alla remunerazione dell'attività professionale di legali interni, a prescindere dalla natura del finanziamento, argomentando in virtù del principio espresso dalla richiamata delibera n. 51/2011 delle SSRR, secondo cui *"si tratta di risorse destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che dovrebbero altrimenti essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno da parte dell'amministrazione, con possibili costi aggiuntivi per il bilancio di singoli enti"*.

In ultimo, con riguardo all'applicazione dell'art. 9, comma 6, della Legge n. 114/2014 si chiede se, stante il fatto che per l'anno 2013, in mancanza di un Regolamento per la corresponsione dei compensi professionali ai legali interni, non è stato effettuato alcuno stanziamento, in difetto di quanto previsto dalla norma, sia corretto indicare per il futuro come stanziamento annuale il trattamento economico complessivo di ciascun avvocato, indicato come limite generale dal comma 7 del medesimo articolo.

#### **Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.**

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo della attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 - che per la Provincia è il Presidente - e nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile in quanto proveniente da tale organo.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s.m.e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.PI./2004 e 19/Sez.PI./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata di recente riconosciuta in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012.

Tanto premesso, e fatte salve le più puntuali e approfondite valutazioni di merito che verranno di seguito articolate, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata in quanto la medesima afferisce a problematiche relative al trattamento retributivo del personale degli EELL – materia che costituisce una delle aree di maggior attenzione da parte del legislatore statale per l'attuazione di politiche mirate alla riduzione della spesa – in definitiva rilevanti ai fini della tutela degli equilibri economico – finanziari degli Enti medesimi.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo dell'inerenza alla materia della contabilità pubblica.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della non astrattezza e generalità nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

Risulta altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima questione ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile. Né tale funzione può essere intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale, in quanto ciò determinerebbe un'impropria ingerenza di questa Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato

### **Nel Merito**

Con l'odierna richiesta la Provincia di Udine espone di essersi dotata del proprio Servizio di Avvocatura interna e di essere in procinto di adottare l'apposito Regolamento di organizzazione.

Con il citato atto normativo interno si intende dettare la disciplina dell'erogazione dei

compensi al personale addetto al Servizio ricordato, prevedendo la spettanza dei detti compensi anche in ipotesi di sentenze non di condanna della controparte soccombente, ma con spese di lite compensate, anche interlocutorie, comunque non di soccombenza per l'Ente.

In tali ultimi casi il corrispondente onere finanziario è sostenuto dall'Ente attingendo alle risorse di un Fondo di bilancio all'uopo costituito.

In relazione a taluni aspetti della disciplina che in concreto si accinge a formulare mediante l'adozione del prescritto Regolamento, l'Ente prospetta, come ricordato in premessa, tre ordini di questioni.

La prima attiene alla possibilità di prevedere la liquidazione dei compensi spettanti ai legali interni in virtù delle richiamate disposizioni di fonte contrattuale anche a sentenze depositate in data anteriore all'approvazione dell'emanando Regolamento, fatti salvi soltanto eventuali termini prescrizionali.

La seconda ripropone la tematica relativa all'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010, convertito in L. n. 122/2010, in particolare con riferimento alla questione dell'assoggettamento al vincolo posto dalla normativa richiamata anche delle somme dovute a titolo di compensi ai legali interni per le sentenze favorevoli con compensazione delle spese di lite.

Al riguardo, l'Ente istante rappresenta la difformità di indirizzi cui sono pervenute le sezioni regionali di controllo di questa Corte, richiamando sia un precedente parere reso dalla Sezione (delib. n. FVG/131/2013/PAR), in cui, rispondendo ad analogo quesito, si affermava il principio secondo cui dovevano ritenersi escluse dal vincolo solo ed esclusivamente le somme eterofinanziate, ovvero, per quel che qui interessa, solo le spese derivanti da sentenze di condanna a carico della controparte, sia le diverse conclusioni cui sono pervenute altre Sezioni regionali, segnatamente la Sezione Liguria e la Sezione Veneto, questa ultime peraltro attraverso un percorso argomentativo differenziato.

Con il terzo subquesito, con riguardo all'applicazione dell'art. 9, comma 6, della Legge n. 114/2014 si chiede se, stante il fatto che per l'anno 2013, in mancanza di un Regolamento per la corresponsione dei compensi professionali ai legali interni, non è stato effettuato alcuno stanziamento, in difetto di quanto previsto dalla norma, sia corretto indicare per il futuro come stanziamento annuale il trattamento economico complessivo di ciascun avvocato, indicato come limite generale dal comma 7 del medesimo articolo.

Esaminando, nel merito, i quesiti sottoposti, ritiene il Collegio di dover preliminarmente precisare che spetta all'Ente richiedente valutare la perdurante applicabilità degli articoli 59 del CCRL del 1 agosto 2002, relativo al personale non dirigente degli EELL della Regione Friuli Venezia Giulia e 46 del successivo CCRL sottoscritto il 29 febbraio 2008, relativo al personale dirigente, nella parte in cui prevedono che gli enti provvisti di Avvocatura costituiti secondo i rispettivi ordinamenti disciplinino la corresponsione dei compensi professionali, dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente, secondo i principi di cui al R.D. 27 novembre 1933, n. 1578 (*"Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore"*), stante l'avvenuta abrogazione dell'intero corpus normativo ad opera della Legge 31.12.2012, n. 247 (*"Nuova"*

*disciplina dell'ordinamento forense*"), in vigore dal 1 febbraio 2013, nonché della precedentemente intervenuta abrogazione del sistema tariffario di determinazione dei compensi dell'avvocatura ad opera del D.L. 24 gennaio 2012, n.1, come convertito nella Legge 24 marzo 2012, n. 27 (c.d. "*decreto liberalizzazioni*"). Ciò tanto più in assenza di un sistema legale di determinazione dei compensi al di fuori dei parametri specificamente approvati con D.M. n. 140/2012 per la liquidazione giudiziale dei compensi medesimi - nelle more dell'entrata in vigore del Regolamento previsto dall'art. 13 della citata L. n. 247/2012 e in presenza della sola disciplina contrattuale e regolamentare, anche alla luce della affermata natura onnicomprensiva dei compensi, non più articolati in diritti e onorari (sul punto vd. Sez. reg.le Veneto delib. n. 200/2014/PAR).

Venendo ai tre quesiti come sopra indicati, vale rilevare che gli stessi vertono su altrettante problematiche afferenti la disciplina relativa alla corresponsione dei compensi ai legali degli Enti territoriali rispetto alla quale (con riguardo al secondo subquesito) si è già formata, come rappresentato dallo stesso Ente richiedente, ampia e non univoca giurisprudenza all'interno di questa Corte, mentre, con riferimento alle rimanenti questioni, si tratta di problematiche interpretative originatesi a seguito dell'introduzione della recente normativa recata in *subiecta materia* dal legislatore statale (con l'art. 9 del D.L. 24 giugno 2014, n.90, nel testo introdotto dalla relativa legge di conversione - Legge 14 agosto 2014, n. 114).

Ciò osservato, con riguardo al primo quesito - vertente sulla possibilità di corrispondere i compensi professionali dovuti a seguito di sentenza favorevole all'Ente anche relativamente a sentenze depositate in data anteriore all'adozione del Regolamento disciplinante le modalità della detta corresponsione, Regolamento in fase di adozione presso la Provincia di Udine, osserva il Collegio che, pur essendo la detta corresponsione (e il correlato diritto dell'avvocato dipendente) direttamente discendente dalla fonte normativa statale (il R.D. n. 1578/1933) e dalla fonte contrattuale (per quel che qui interessa, l'art. 59 del CCRL sottoscritto l'1 agosto 2002 per gli avvocati non dirigenti e l'art. 46 del CCRL del 29 febbraio 2008 per gli avvocati con qualifica dirigenziale), l'atto normativo interno- il Regolamento, appunto- detta le concrete modalità e la misura attraverso le quali sarà possibile precedere alla detta corresponsione, integrando per tale via la disciplina astrattamente prevista dalle fonti sovraordinate. Se così è, pare problematico ipotizzare una liquidazione dei compensi allorché il descritto procedimento di formazione della disciplina della relativa corresponsione non sia stato ancora perfezionato dall'Ente e dunque prevedere siccome conforme alla normativa complessivamente rilevante nella materia *de qua* un'attribuzione di compensi riferentisi a sentenze depositate in epoca anteriore al prescritto Regolamento.

Passando a esaminare il secondo quesito, osserva il Collegio che i dubbi dell'Amministrazione istante vertono intorno alla tematica della rilevanza della disciplina di vincolo della spesa di personale dettata dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010, come convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122 in riferimento ai detti compensi professionali, con particolare riguardo a quelli, tra essi, che siano corrisposti per sentenze favorevoli ma con



compensazione delle spese legali.

Sul punto, come ricordato in premessa, questa Sezione si è già pronunciata con il parere n. 131/2013.

In esso, il Collegio così si esprimeva: "(...) *i compensi e onorari dovuti dalla controparte soccombente non costituiscono spese a carico dell'Ente e conseguentemente non possono rientrare nell'alveo delle "spese di personale", alle quali vanno ascritti solo gli oneri che comportano un effettivo aggravio per l'Amministrazione*". A sostegno di tale indirizzo interpretativo si riprendeva la giurisprudenza prodotta in merito dalle SSRR di questa Corte dei conti, osservando, in particolare che " *già la delibera n. 27/CONTR/2011 che, con riferimento al vincolo posto dal comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006-legge finanziaria per il 2007, richiama la circolare n. 9/2006 resa dalla Ragioneria Generale dello Stato - IGOP, ha fornito prime indicazioni in materia di spese di personale per gli EELL e il SSN. La citata delibera n. 27/2011 individua, tra le voci di spesa che possono ritenersi escluse dalla base di calcolo per la riduzione della complessiva spesa di personale posta dalla disciplina vincolistica di cui al richiamato comma 557, le spese totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, che non comportano quindi alcun aggravio per il bilancio dell'Ente. Successivamente, con la delibera n.51/CONTR/2011, le SSRR, chiamate a fornire indirizzi interpretativi in merito ai vincoli posti dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n.78/2010, come convertito in legge n. 122/2010, di contenimento della crescita dei fondi per la contrattazione integrativa, hanno statuito che devono ritenersi escluse dall'ambito applicativo della richiamata norma < le sole risorse che affluiscono al fondo che siano destinate a compensare le attività poste in essere per la progettazione di opere pubbliche e quelle riservate all'erogazione dei compensi legati agli incentivi per la progettazione e per l'avvocatura interna>*."

*L'esclusione di tali risorse dall'ambito applicativo della normativa citata viene motivata sostanzialmente sul presupposto che si tratta di risorse destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che dovrebbero altrimenti essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno da parte dell'Amministrazione, con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli Enti.*

*Tanto affermano le citate SSRR sulla base dell'assunto per cui, nel caso considerato, la ratio della norma statale (ovvero, quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'Ente pubblico) non sarebbe vulnerata atteso che si tratterebbe di somme etero-finanziate e dunque non incidenti sugli equilibri di bilancio degli Enti (in senso conforme sez. Lombardia n. 435/2011 remittente, nonché sez. Liguria n. 16/2011)".*

*Si concludeva pertanto rilevando che " allorché i compensi all'avvocatura interna siano correlati a sentenze diverse da quelle di condanna alle spese della controparte, come le varie tipologie elencate dalla Provincia istante, il relativo onere finanziario a carico del fondo deve ritenersi assoggettato al vincolo imposto dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010 poiché si tratta di compensi che trovano di necessità copertura nelle risorse di bilancio proprie dell'Ente, rappresentando un aggravio di spesa e finendo per incidere sui relativi equilibri (in*

*senso conforme Sez. reg.le Umbria n. 3/2011)*”.

Successivamente, sul medesimo tema si sono pronunciate la Sezione regionale di controllo Liguria (con la deliberazione n. 86/2013/PAR) e la Sezione regionale di controllo Veneto (con la deliberazione n. 200/2014/PAR già citata), pervenendo, sia pure attraverso percorsi argomentativi diversi, a conclusioni difformi.

Per la Sezione ligure, infatti, 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. n. 78/2010 deriva dalla circostanza che i compensi all'esame non costituirebbero trattamento accessorio alla retribuzione degli avvocati alle dipendenze degli EELL, bensì rappresenterebbero essi stessi retribuzione per l'attività professionale espletata in favore dell'ente pubblico, ragione per cui *“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 sostanza, argomenta la Sezione ligure, *“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”*.

La Sezione Veneto, con altro parere del 4 febbraio 2014 (delib. n. 200/2014/PAR), prende le mosse dalla delibera n. 51 delle SSRR, la quale, a proposito della norma dell'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010, dopo aver affermato che si tratta di norma di stretta interpretazione che non ammette, in linea di principio, deroghe ed esclusioni, statuisce che *“ai fini del calcolo del tetto di spesa cui fa riferimento il citato vincolo, necessario a calcolare l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio, occorrerà sterilizzare(...)le risorse destinate a remunerare le prestazioni di progettazione interna e le prestazioni professionali dell'avvocatura interna, stante la loro natura professionale che le rende non destinabili alla generalità dei dipendenti dell'Ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa”, in tal modo abbandonando il criterio precedentemente adottato, fondato sulla circostanza che si tratta di compensi pagati con fondi che si autoalimentano con i frutti dell'attività svolta dai dipendenti e, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa(così sez. Autonomie n. 16/2009) e optando, invece, per i diverso criterio fondato sull'esclusione delle sole risorse di alimentazione dei fondi “destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati e 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”*.

Così argomentando, osserva ancora la sezione Veneto, si predilige un criterio distintivo rispetto al quale la forma di finanziamento delle risorse appare neutrale.

Sul quadro interpretativo delineatosi in seno alla giurisprudenza consultiva di questa Corte è intervenuto, come noto, il legislatore statale che, con il richiamato articolo 9 del D.L. n. 90 del 24 giugno 2014, convertito in Legge 14 agosto 2014, n. 114, ha introdotto una sostanziale riforma della disciplina dei compensi professionali liquidati agli “avvocati pubblici” (includendo in tale categoria tanto gli avvocati dello Stato quanto quelli degli Enti pubblici) in

conseguenza di sentenze favorevoli alle pubbliche Amministrazioni (vd. commi 2-5).

Con riguardo alla disciplina applicabile ai compensi nell'ipotesi in cui il giudice decida la compensazione integrale delle spese (comprese quelle di transazione a seguito di sentenza favorevole alle Amministrazioni pubbliche) agli Avvocati dello Stato non sono corrisposti compensi professionali. In tali casi, nel vigore del preesistente regime normativo, che, come più innanzi ricordato, ammetteva la corresponsione dei compensi, la relativa provvista finanziaria gravava sulle risorse dell'Erario.

La nuova normativa, di segno restrittivo, non si applica, per espressa esclusione posta al comma 6 dell'art. 9 citato, agli altri avvocati dipendenti pubblici, ai quali potranno essere 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"*.

E' agevole osservare come tale riforma organica della disciplina dei compensi professionali agli avvocati pubblici risponda alle urgenti e tuttora attuali necessità di contenimento della spesa pubblica complessiva, in particolare incidendo su quelle ipotesi (pronuncia di compensazione integrale delle spese e ipotesi di transazione dopo sentenza favorevole alle PP.AA.) nelle quali il compenso viene a gravare interamente, nella percentuale dovuta, sulle finanze pubbliche.

Una ipotesi derogatoria rispetto a tale disciplina restrittiva, con correlato regime di maggior favore, è tuttavia contestualmente introdotta a beneficio dei dipendenti degli Enti pubblici e dunque, per quel che qui interessa, anche delle Autonomie territoriali.

La normativa dettata dal descritto comma 6 provvede inoltre a dettare essa stessa il regime rilevante sul versante finanziario, prevedendo sia un tetto di natura oggettiva rispetto al complesso delle risorse destinabili dall'Ente alla corresponsione dei compensi *de quibus* (risorse che non possono superare il corrispondente importo già stanziato per l'anno 2013), sia di natura soggettiva, riferibile cioè al trattamento retributivo individuale del singolo dipendente, posto che i detti compensi potranno essere corrisposti *"in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo"*.

In ogni caso, e in aggiunta ai descritti vincoli e dunque anche qualora, come nel caso in concreto ricorrente per la Provincia richiedente, taluno dei citati paletti, in particolare quello di carattere oggettivo, non possa ritenersi operante per la mancata costituzione nell'anno di riferimento (il 2013) dell'apposito Fondo, rimangono fermi i vincoli di sistema, di carattere finanziario, che si trovano esplicitati nell'intero corpo normativo, e così, in particolare, il chiaro vincolo posto al successivo comma 9, a termini del quale *"dall'attuazione del presente articolo non devono derivare minori risparmi rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente e considerati nei saldi tendenziali di finanza pubblica"*.

Vale in proposito osservare che, anche alla luce di criteri di interpretazione di carattere sistematico, la disciplina ordinamentale introdotta dall'articolo 9 deve essere intesa e applicata in modo da non produrre effetti distorsivi e distonici rispetto agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica ai quali risultano funzionali tutte le disposizioni recate dalla manovra di finanza

pubblica introdotta dal legislatore del D.L. 90/2014..

Si tratta di vincoli che spetta all'Amministrazione tradurre in concreto, in sede di predisposizione e gestione delle risorse all'uopo finalizzate, assicurando in sostanza la contestuale salvaguardia dei limiti, sia soggettivi che oggettivi, normativamente posti e prevedendo, all'occorrenza, opportune cautele da adottarsi anche in via preventiva all'effettiva gestione delle risorse allocate nel relativo capitolo.

Alla luce di quanto sopra riferito, deve concludersi nel senso che la problematica posta dall'Ente - odierno richiedente - trova oggi soluzione nella novella introdotta dal legislatore statale con la disciplina dettata all'art. 9 del D.L. n. 90/2014, in tal modo superando la portata applicativa della precedente normativa recata dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010, nonché le correlate opzioni ermeneutiche che nel frattempo si erano venute formando.

#### **P.Q.M.**

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

#### **ORDINA**

- alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Presidente della Provincia di Udine;
- di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 16 dicembre 2014.

Il Relatore  
f.to Oriella Martorana

Il Presidente  
f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 9 febbraio 2015.

Il preposto al Servizio di supporto  
f.to Dott. Andrea Gabrielli