



REPUBBLICA ITALIANA

**LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 1 marzo 2016

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

vista la nota n. 6042 del 16 febbraio 2016, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, con la quale la Provincia di Como ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

premessato che

Con la nota sopra citata il Presidente della Provincia di Como richiede un parere riguardante la disciplina dei compensi degli avvocati dipendenti degli enti locali introdotta dall'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 con particolare riferimento alla corretta determinazione del limite retributivo individuale.

A tal fine si premette che, ai sensi della normativa sopra citata, gli avvocati dipendenti degli enti locali possono percepire compensi professionali correlati a sentenze favorevoli con recupero delle spese a carico delle controparti, nella misura e con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla contrattazione collettiva, nonché compensi professionali correlati a sentenze favorevoli con pronunciata compensazione integrale delle spese, sempre in conformità alle norme regolamentari e contrattuali ed, in questo caso, anche in osservanza del limite di stanziamento di spesa a bilancio, non superiore a quello previsto nei bilanci dell'esercizio 2013.

I compensi correlati ad entrambe le fattispecie predette soggiacciono all'ulteriore limite sancito dal comma 7, rappresentato dal trattamento economico complessivo individuale.

Ciò premesso si formulano i quesiti di seguito riportati.

- Quali siano le componenti retributive da considerare per la quantificazione del limite e, in modo specifico, se in esso possa essere ricompreso anche il compenso professionale percepito dall'avvocato dipendente in relazione a sentenze favorevoli, conseguenti ad attività di patrocinio dell'ente locale; in altri termini, se nel concetto di "trattamento economico complessivo" possano essere ricompresi ai fini della determinazione del limite anche i compensi derivanti dall'attività di patrocinio legale percepiti dall'avvocato dipendente.
- Quale debba essere l'anno di riferimento per il computo quantitativo del trattamento economico complessivo, e più precisamente se debba essere considerato lo stesso anno in cui l'avvocato dipendente abbia maturato il credito per il compenso professionale soggetto a limite oppure l'anno precedente alla maturazione stessa.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, "*di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali*", ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Presidente della Provincia, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo in quanto volta ad ottenere chiarimenti in termini generali, sull'applicazione di disposizioni di legge che incidono direttamente sulla spesa pubblica e sul bilancio degli enti locali, e come tale riconducibili alla nozione di contabilità pubblica sopra descritta.

merito

La richiesta di parere in esame riguarda la "riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici" introdotta dall'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

La nuova disciplina, completamente riscritta dalla legge di conversione rispetto alla formulazione originaria del decreto, provvede a regolare una materia già oggetto di

recenti interventi legislativi (da ultimo quello disposto dall'art. 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) diretti a ridurre i compensi professionali degli avvocati dello Stato e degli avvocati dipendenti di enti pubblici nel quadro di una tendenza generale al contenimento della spesa pubblica.

Il comma 1 prevede che i compensi professionali corrisposti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli avvocati dipendenti (ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato), siano computati ai fini del raggiungimento del limite retributivo di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (trattamento retributivo del primo presidente della Corte di cassazione, come ridefinito dall'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89).

Il successivo comma 3 dispone che, nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, le somme recuperate siano ripartite tra gli avvocati dipendenti delle amministrazioni pubbliche (esclusi gli avvocati ed i procuratori dello Stato, per i quali vige una disciplina specifica) *"nella misura e con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla contrattazione collettiva ai sensi del comma 5 e comunque nel rispetto dei limiti di cui al comma 7. La parte rimanente delle suddette somme è riversata nel bilancio dell'amministrazione"*.

Il richiamato comma 5, poi, prevede che *"i regolamenti dell'Avvocatura dello Stato e degli altri enti pubblici e i contratti collettivi prevedono criteri di riparto delle somme di cui al primo periodo del comma 3 e al primo periodo del comma 4 in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali. I suddetti regolamenti e contratti collettivi definiscono altresì i criteri di assegnazione degli affari consultivi e contenziosi, da operare ove possibile attraverso sistemi informatici, secondo principi di parità di trattamento e di specializzazione professionale"*.

Il comma 6 disciplina i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese (ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche), ipotesi per le quali prevede che ai dipendenti siano 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. 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"*.

Infine, il comma 7, ancora nell'ottica di contenimento e razionalizzazione di tale tipologia di compensi accessori, prescrive che i compensi professionali previsti dal comma 3 e dal primo periodo del comma 6 (spettanti agli avvocati interni degli enti locali) debbano essere corrisposti *"in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo"*.

La predetta disciplina di legge ha formato oggetto di diversi pareri resi dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti chiamate a precisarne la portata applicativa sotto diversi aspetti (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 49/PAR/2014; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 164/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 469/2015/PAR).

E' stato evidenziato, in via generale, che la legge sottopone i compensi professionali erogabili dagli enti pubblici agli avvocati dipendenti a tre differenti tetti retributivi, rimettendo alla contrattazione collettiva la determinazione dei criteri di riparto.

Sono pertanto individuabili i seguenti tetti retributivi.

- Un tetto retributivo individuale generale stabilito dal DPCM 23 marzo 2012 sulla base dell'art. 23-ter del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 che ha definito il livello remunerativo massimo onnicomprensivo annuo di *"chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche retribuzioni o emolumenti comunque denominati in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo intercorrenti con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni"* in quello del primo presidente della Corte di cassazione, che, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito in legge 23 giugno 2014, n. 89, è stato fissato in euro 240.000 a decorrere dal 1° maggio 2014.
- Un tetto retributivo individuale specifico, per cui i compensi professionali percepiti dall'avvocato interno nell'anno non possono eccedere il suo trattamento economico complessivo, percepibile nello stesso anno.
- Un tetto retributivo finanziario collettivo previsto in caso di sentenza favorevole con compensazione delle spese o con transazione, in quanto l'ente non può stanziare somme superiori allo stanziamento corrispondente previsto nell'anno 2013. In tal caso i criteri di assegnazione del compenso seguono le norme regolamentari o contrattuali vigenti.

Questa stessa Sezione, con il parere reso con la deliberazione n. 44/2016/PAR del 16 febbraio 2016, aveva chiarito che agli effetti del computo del tetto retributivo individuale specifico, nel *"trattamento economico complessivo"* deve ritenersi compreso anche il trattamento accessorio analogamente a quanto richiesto per il calcolo del limite di spesa di cui all'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

L'affermazione deve essere precisata alla luce dei quesiti formulati con la presente richiesta di parere diretti a conoscere, in particolare, se nella determinazione del parametro di riferimento per il calcolo del tetto retributivo di cui al comma 7, debbano essere compresi anche gli stessi compensi corrisposti agli avvocati pubblici a titolo di onorario.

La risposta negativa è imposta da una interpretazione logica, ancor prima che funzionale, delle disposizioni di legge in esame.

Appare di tutta evidenza che il "trattamento economico complessivo", cui fa riferimento il citato comma 7 per definire il limite rispetto al quale calcolare gli onorari liquidabili ai singoli avvocati pubblici, debba essere computato al netto dei predetti compensi e ciò a prescindere dal fatto che questi ultimi, in ragione della riconosciuta natura retributiva, concorrano assieme alle altre voci stipendiali a determinare il trattamento economico complessivo individuale valido ad altri fini.

Se così non fosse, ovvero se il trattamento economico, come prospettato dubitativamente dall'ente istante, comprendesse anche gli onorari rispetto ai quali deve fungere da parametro verrebbe meno la funzione di limite di spesa chiaramente ed espressamente assegnata allo stesso.

Il predetto limite, così calcolato, non sarebbe fisso, ma aumentando nella misura corrispondente agli stessi compensi professionali maturati nell'anno di riferimento, risulterebbe di fatto irraggiungibile in aperta e manifesta contraddizione con la lettera e con la finalità della legge che prevede espressamente un tetto retributivo individuale specifico parametrato alla remunerazione del singolo avvocato dipendente in aggiunta al tetto generale legislativamente parametrato, viceversa, alla remunerazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione. Ciò in una prospettiva generale di contenimento dei compensi corrisposti ai dipendenti pubblici per l'esercizio di particolari attività in deroga al principio generale dell'onnicomprendività della retribuzione. (Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 469/2015/PAR).

Si deve considerare infatti, arrivando così a dare risposta anche al secondo quesito, che il più volte citato art. 9, comma 7, del decreto legge n. 90/2014 individua il limite degli onorari liquidabili al singolo avvocato non nel trattamento economico riconosciuto allo stesso in un anno pregresso, bensì nel trattamento maturato nel medesimo anno, il quale, onde poter costituire un tetto retributivo nel senso sopra precisato, deve essere necessariamente calcolato senza ricomprendere i compensi di cui ai commi 3 e 6.

Ne viene pertanto che, per effetto della disposizione di legge richiamata, l'avvocato alle dipendenze di una amministrazione pubblica non può percepire in un anno somme a titolo di onorari e compensi professionali in misura superiore al totale delle altre voci retributive allo stesso spettanti nel medesimo anno.

Queste ultime, in accordo con quanto precisato nel parere di questa Sezione con la citata deliberazione n. 44/2016/PAR, sono costituite, oltre che dal trattamento fondamentale (stipendio tabellare, tredicesima, indennità integrativa speciale ove prevista, retribuzione di anzianità ove spettante, indennità di comparto) anche dal trattamento accessorio di qualunque natura, fissa e variabile (con l'esclusione, come sopra esposto, quello derivante dagli stessi compensi professionali spettanti agli avvocati) dello stesso anno in cui la prestazione è resa. Non rileva, cioè, la fase del pagamento (c.d. criterio di cassa), ma quella della maturazione del diritto all'emolumento che avviene con l'esecuzione della prestazione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 1 marzo 2016.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria
Il 18/03/2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)