

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

Nella camera di consiglio del 4 aprile 2017 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Carmelina Addresso	
Referendario	Michela Muti	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Taranto
pervenuta in data 6/03/2017 prot. n. 1468;
Vista l'ordinanza n. 44/2017 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale
di Controllo per il giorno 4/04/2017;
udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;
Ritenuto in

FATTO

Il Presidente della Provincia di Taranto chiede il parere della Sezione al fine di accertare se la normativa vincolistica, dettata dall'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015, in materia di trattamento accessorio sia applicabile anche ai fondi per l'erogazione agli avvocati dell'Ente dei compensi professionali dovuti a seguito di sentenza favorevole all'Ente previsti dall'art. 27 del CCNL del personale del comparto Regioni ed autonomie locali del 14/09/2000 e dall'art. 37 del CCNL per la dirigenza del 23/12/1999.

In particolare, il Presidente della Provincia di Taranto richiede se tale normativa sia applicabile ad entrambe le fattispecie di compensi per cause vinte: ovvero sia nel caso di provvedimenti favorevoli all'Ente con condanna alle spese della parte soccombente che nelle ipotesi di provvedimenti favorevoli all'Ente con

compensazione delle spese ove le risorse per i compensi sono attinte dal bilancio dell'Ente.

Al riguardo, il Presidente della Provincia di Taranto richiama la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/2011, resa in seguito alla questione di massima deferita dalla Sezione di controllo per la Lombardia e che aveva ritenuto escluse dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010 le risorse destinate a remunerare prestazioni professionali dell'Avvocatura interna.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

L'art. 10 *bis* del D. L. 24/06/2016 n. 113, convertito dalla L. 7/08/2016 n. 160, ha aggiunto alla norma su richiamata che le richieste di parere in materia di contabilità pubblica «possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata».

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è stata sottoscritta dal Presidente della Provincia organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di *"contabilità pubblica"* strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Ritiene il Collegio che il quesito inerente l'interpretazione della norma vincolistica in materia di spesa per il trattamento accessorio del personale possa ricondursi all'alveo della contabilità pubblica poiché trattasi di disciplina diretta a perseguire specifici obiettivi di finanza pubblica da realizzarsi anche attraverso norme di contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa e della spesa di personale, come espressamente chiarito dal dettato dell'art. 1, comma 557, della L. 27/12/2006, n. 296.

L'articolo 1, comma 236, della L. 28/12/2015 n. 208 prevede, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della L. 7/08/2015 n. 124 ed al fine dell'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza e delle esigenze di finanza pubblica, che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.

Lgs. 30/03/2001 n. 165 non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

Come già chiarito da questa Sezione, la norma introduce una nuova misura di contenimento della spesa della contrattazione integrativa che costituisce uno degli ambiti prioritari di intervento in materia di contrazione della spesa del personale fissati dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006; trattasi, peraltro, di disposizione che si colloca nel solco della precedente normativa in materia di "blocco" del trattamento accessorio prevista dall'art. 9, comma 2 bis, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito nella L. 30/07/2010 n. 122 (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 112/PAR/2016 e n. 200/PAR/2016).

Con deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG depositata in data 7/12/2016, la Sezione delle Autonomie ha ribadito che, in assenza di un sostanziale mutamento del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le disposizioni normative di cui all'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015, deve ritenersi che la *ratio legis* del rinnovato congelamento delle risorse per la contrattazione integrativa ai livelli raggiunti nel 2015 sia in tutto simile a quella enucleata con la pronuncia n. 51/CONTR/2011, delle Sezioni riunite in sede di controllo in riferimento all'art. 9, comma 2 bis del D. L. n. 78/2010 ovvero la volontà del legislatore di *"porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico"* e che, pertanto, le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo della norma siano quelle *"destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili"*.

La Sezione delle Autonomie, con la su richiamata deliberazione, ha, inoltre, chiarito che gli aspetti innovativi della nuova formulazione sono i seguenti: 1) il richiamo espresso delle due condizioni presupponenti la reiterazione del tetto di spesa, vale a dire, il lasso temporale necessario all'adozione dei decreti legislativi attuativi della riforma in materia di personale della Pubblica amministrazione e la sopravvenienza di particolari esigenze di finanza pubblica; 2) l'inserimento dell'inciso *"tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente"*; 3) l'assenza di una analoga previsione diretta a consolidare nel tempo le riduzioni operate al trattamento accessorio per effetto della intervenuta riduzione del personale in servizio. Considerati nel loro insieme, i tre elementi innovativi che caratterizzano il disposto di cui al comma 236 esprimono, dunque, l'intenzione di prorogare l'operatività del precedente sistema vincolistico in attesa della preannunciata riforma del settore.

Rilevato, dunque, che l'art. 1, comma 236, della legge di stabilità 2016 risulta pienamente vigente anche nell'esercizio 2017 (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 6/PAR/2017) occorre, per la soluzione del quesito in esame, richiamare anche la disciplina dettata dall'art. 9 del D. L. 24/06/2014 n. 90 convertito dalla L. 11/08/2014 n. 114 che prevede la computabilità dei compensi professionali agli avvocati degli enti territoriali nel limite retributivo di cui all'art. 23 ter del D. L. n. 201/2011 che fissa 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"*; che stabilisce un tetto retributivo individuale specifico, per cui i compensi professionali percepiti dall'avvocato interno nell'anno non possono eccedere il suo trattamento economico complessivo, da percepirsi nello stesso anno e prescrive che, nei casi di compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche, ai dipendenti, ad esclusione del personale dell'Avvocatura dello Stato, devono 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.

Come rilevato, dalla Sezione regionale di controllo per la Sardegna, con deliberazione n. 118/2016/PAR, l'introduzione della complessiva disciplina di cui all'art. 9 del D. L. n. 90/2014 sembra legittimare il diritto dei legali pubblici dipendenti a percepire i compensi professionali quale parte della propria retribuzione, regolandone nel dettaglio i presupposti ed i limiti.

La disposizione menzionata prevede, infatti, la possibile corresponsione di compensi professionali agli avvocati dipendenti delle amministrazioni pubbliche, oltre che nell'ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti (comma 3), anche in tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese (comma 6), demandando in entrambi i casi la determinazione della misura e delle modalità di ripartizione degli emolumenti alle disposizioni regolamentari interne ed alla contrattazione collettiva di ciascuna amministrazione; si tratterebbe, quindi, non di incentivi costituenti una voce del trattamento accessorio ma di compensi finalizzati a remunerare l'attività professionale specifica dell'avvocato e, quindi, non ripartibili in sede di contrattazione decentrata a favore della generalità dei dipendenti (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 52/2016, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 259/2014/PAR, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 200/PAR/2016, n. 127/PAR/2014, Sezione controllo Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 12/2015/PAR).

Già nella vigenza della norma dettata dall'art. 9, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010, le Sezioni riunite in sede di controllo avevano rilevato che solo le risorse destinate a remunerare prestazioni professionali per la progettazione di opere pubbliche e quelle dell'avvocatura interna devono ritenersi escluse dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010. Ciò in quanto si tratta di risorse *"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"* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/CONTR/2011).

Pertanto, ad avviso di questa Sezione, per i compensi professionali dei legali interni non possono trovare applicazione i limiti previsti per la retribuzione accessoria del personale dipendente, oggi trasfusi nell'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015 (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 200/PAR/2016 del 13/12/2016).

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Presidente della Provincia di Taranto.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 4 aprile 2017.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to Stefania Petrucci

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 4 aprile 2017

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo