REPUBBLICA ITALIANA

Sezione regionale di controllo per la Campania

composta dai Magistrati:

Dott. Alfredo Grasselli	Presidente
Dott.ssa Domenico Cerqua	Primo Referendario
Dott. Alessandro De Santis	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 17.6.2026

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalla Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'articolo 2 della legge n. 1 del 7 gennaio 2026 recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale";

VISTO decreto il legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004,

avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota acquista al prot. Cdc n. 3190 del 27.5.2026, con la quale il Presidente della Provincia di Avellino ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 99/2026, con la quale è stato inserito il presente affare nella camera di consiglio del 17.6.2026, ai fini della trattazione in sede collegiale;

UDITO il relatore, Referendario dott. Alessandro De Santis;

FATTO

Con nota pervenuta alla Sezione regionale di controllo per la Campania in data 27.5.2026 (acquisita al prot. n. 3190), il Presidente della Provincia di Avellino ha chiesto un parere, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della l. n. 131/2003.

Il predetto Presidente rappresenta preliminarmente che la Provincia di Avellino ha istituito, giusta p.p. n. 59 del 24.3.2025, l'Avvocatura provinciale, come autonomo ufficio, con la previsione dotazionale di un dirigente Avvocato coordinatore e di n. 3 funzionari avvocati. Il funzionamento di tale struttura è disciplinato da un regolamento organizzativo approvato giusta p.p. n. 97 del 28.9.2023.

Gli avvocati interni hanno beneficiato, fin dall'istituzione dell'Avvocatura provinciale, della corresponsione degli emolumenti legati all'attività togata, a titolo di "accessori", quali compensi professionali (c.d. "propine"), secondo la previsione di cui all'art. 9 del d.l. 90/2014.

L'Ente Provincia ha potuto determinare con certezza documentale il "limite soglia" dello stanziamento di bilancio 2013, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 9, co. 6, d.l. n. 90/2014.

Le risorse destinate al pagamento delle c.d. "propine" sono oggetto di specifica previsione

negoziale in quanto contemplate, anno per anno, all'interno del fondo per il finanziamento del salario accessorio e, quindi, del CDI aziendale del personale dipendente.

All'interno del bilancio dell'Ente sono presenti le seguenti partite:

- nella parte Entrate, il capitolo n. 4001 "*Recupero somme a seguito di sentenze*";
- nella parte Spese, il capitolo n. 17112 "*Compensi professionali avvocati interni art. 9 d.l. 90/2014*"; (il capitolo delle Spese è movimentato al netto degli accessori, degli oneri e dell'IRAP, le cui somme risultano allocate in altro e diverso capitolo di bilancio).

Sulla base di tale premessa, il Presidente della Provincia procede alla formulazione dei seguenti quesiti, che verranno sintetizzati e numerati per ragioni di chiarezza espositiva:

1) nel rispetto di quanto previsto al punto 3.2 (Lettura non solo contabile dei documenti) del Principio contabile applicato (Allegato n. 4/1 al d.lgs. 118/2011) circa la necessità che la "programmazione" dia rilievo "*alla chiarezza e alla precisione delle finalità e degli obiettivi di gestione …*", si chiede se sia corretto rappresentare all'interno del bilancio il flusso delle risorse (sia nelle ENTRATE sia nelle SPESE) derivanti dal recupero delle somme da sentenza (con condanna alla refusione delle spese di causa di parte soccombente) dal momento che l'ammontare delle stesse (stimate, in fase previsionale, sulla base del trend storico di incasso) viene imputato al capitolo n. 4001 delle Entrate, "*ma poi se ne perde traccia laddove risulta istituito un unico capitolo nella parte Spese … n. 17112 … che finanzia, indistintamente, l'intera spesa per il pagamento dei "compensi professionali" agli avvocati interni … ivi includendovi oltre alla quota delle c.d. "vinte" anche la quota dei compensi imputabili alle c.d. "compensate*"; si chiede quindi se sia necessario, al fine di dare concreta evidenza e riconoscibilità della fonte di finanziamento del totale delle risorse da destinare al pagamento delle c.d. "propine", gestire le fasi dell'entrata e della spesa attraverso la rappresentazione di due distinte partite;

2) si chiede inoltre se il "limite" rispetto allo "*stanziamento di bilancio anno 2013*", di cui all'art. 9, co. 6, d.l. n. 90/2024, debba essere inteso nel senso che all'interno dello stesso vanno conteggiate sia le risorse derivanti dalle somme recuperate per le c.d. "vinte" sia le risorse derivanti dalle autonome disponibilità di bilancio per le c.d. "compensate";

3) in connessione con il precedente quesito si chiede se sia possibile che l'ente Provincia, in sede di predisposizione dei documenti di programmazione economico-finanziaria, nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, possa "*procedere alla determinazione dello stanziamento di bilancio necessario a dare copertura a tali spese ad un livello*

inferiore rispetto a quello che è il valore dello stanziamento di bilancio dell'anno 2013"; e, in caso affermativo, se il valore determinato in diminuzione debba essere necessariamente rapportato al valore teorico del trattamento economico complessivo degli avvocati interni (in servizio), così da garantire comunque la possibilità che gli stessi possano raggiungere il limite massimo "soggettivo" (art. 9, co. 7, d.l. n. 90/2014), concorrendovi anche l'eventuale quota delle c.d. "vinte" (secondo il citato criterio del "riscosso"), oppure possa prescindervi;

4) si chiede se la disciplina regolamentare interna all'ente (cfr. stralcio allegato, artt. 32, 33, 34, 35) e l'eventuale clausola contrattuale inserita all'interno del CDI aziendale possa prevedere di destinare una quota delle risorse (sia di quelle riconducibili al criterio del c.d. "riscosso" sia di quelle riconducibili al criterio del c.d. "compensato") a retribuire avvocati interni all'ente che non abbiano partecipato a nessuna attività professionale o a "fasi" del singolo giudizio (DM 10 marzo 2014, n. 55, allegate "Tabelle parametri forensi"). Al riguardo, si precisa che l'ambigua previsione della norma regolamentare interna sembra contraddire il consolidato orientamento del giudice contabile "*laddove viene precisato che i compensi professionali degli avvocati interni, per la loro indiscutibile natura retributiva, non possono non essere direttamente e strettamente riconducibili all'attività professionale prestata dall'avvocato costituito nel singolo giudizio ed essere legati all'attività di patrocinio processuale (C.d.c., sez. Controllo, Campania, delib. n. 197/2019/PAR cit.)*";

5) da ultimo, in riferimento alla corretta gestione delle risorse all'interno degli strumenti negoziali aziendali (CDI e Fondo risorse decentrate), si chiede se anche sotto la vigenza dell'attuale CCNL FL, in modo identico a quanto avvenuto sotto la vigenza del CCNL 2018, sia necessario che le risorse (per entrambi i predetti filoni di alimentazione) confluiscano all'interno della componente "variabile" del fondo risorse decentrate secondo la previsione dell'art. 67, co. 3, lett. c, CCNL 21.5.2018.

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere

Preliminarmente, il Collegio rileva che la richiesta è stata effettuata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 131/2003, come indicato nell'oggetto del parere stesso.

Al riguardo si evidenzia che è intervenuta in materia di funzione consultiva della Corte dei conti la novella normativa introdotta dall'art. 2 della legge n. 1/2026.

Si sono pronunciate su tale tematica le Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte

con la deliberazione n. 14/QMIG, chiarendo che "Conclusivamente deve, quindi, ritenersi che la funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali ex legge n. 131/2003 sia stata integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla legge n. 1/2026 che ha, dal punto di vista sostanziale, mantenuto ferma la natura generale e astratta della funzione consultiva stessa, limitando all'attuazione del PNRR e del PNC la possibilità di rendere pareri "su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete".

Ciò premesso, ritornando al caso di specie, verificata positivamente l'ammissibilità soggettiva in quanto il parere è firmato dal Presidente della Provincia di Avellino, occorre soffermarsi sul piano dell'ammissibilità oggettiva.

Le questioni giuridiche poste possono *lato sensu* rientrare nella materia della contabilità pubblica secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, in considerazione dell'impatto sul bilancio dell'Ente locale e sui relativi equilibri potenzialmente derivante dalla soluzione data ai quesiti.

L'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, tuttavia, non esaurisce la valutazione in ordine all'ammissibilità della richiesta, poiché la funzione consultiva non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. A tale proposito, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/2019, secondo cui "*appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari*".

In tale ordine di idee si rammenta anche la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 3/2014, ove si precisa che l'ausilio consultivo deve essere reso senza costituire una interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali. Inoltre, nella medesima delibera si osserva che la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica"; ciò in quanto verrebbero meno "*quei*

caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore".

Nel contempo, la richiesta deve riguardare questioni giuridiche generali e astratte, altrimenti rischiando di alimentare forme (anche indirette) di co–gestione o co-amministrazione. Più precisamente, l'ausilio consultivo della Magistratura contabile può essere dato solo ed esclusivamente in riferimento alla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, risultando preclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di co-gestione in quanto incompatibile con la posizione di neutralità, indipendenza ed imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale. Opinare diversamente significherebbe aprire la via ad una diretta partecipazione della magistratura contabile all'attività amministrativa, con conseguente palese violazione del principio della separazione dei poteri, che affonda le sue radici nell'architettura costituzionale.

Dunque, le Sezioni di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implichino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o a singoli atti amministrativi, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della giurisprudenza contabile alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (*ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Tracciate tali coordinate, si procederà all'astrazione in chiave generale e astratta dei quesiti posti dall'Ente, emendando ogni riferimento a fattispecie concrete, nonché procedendo applicazione delle predette coordinate in riferimento ai singoli quesiti.

2. Inquadramento generale

Il diritto al compenso, in origine previsto per la sola Avvocatura dello Stato, poi esteso alle altre avvocature pubbliche, è stato fissato con R.D., 30 ottobre 1933, n. 1611. Il compenso è ora previsto nelle diverse ipotesi disciplinate dall'art. 9 del citato d.l. n. 90 del 2014.

Dunque, allo stato attuale, i compensi professionali *de quibus*, spettanti ai legali interni, non sono sottoposti ai generali limiti previsti dalla normativa di finanza pubblica per la retribuzione accessoria del personale, ma sono sottoposti a quelli specifici contenuti nell'art. 9, d.l. n. 90/2014.

I commi 3, 4, 6 e 7 del menzionato art. 9 costituiscono la struttura nevralgica della disciplina

delle cd. propine, distinguendo tra quelle destinate agli avvocati dello Stato e quelle maturate dagli avvocati dipendenti delle altre amministrazioni (Cfr. Corte cost., n. 236/2017). Per questi ultimi, il co. 3 disciplina i compensi in regime di c.d. "liquidato" o "riscosso" prevedendo che "*nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, le somme recuperate sono ripartite tra gli avvocati dipendenti delle amministrazioni di cui al comma 1, esclusi gli avvocati e i procuratori dello Stato, 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*". Trattasi di compensi riconosciuti nelle ipotesi di vittoria della parte pubblica con recupero delle spese legali a carico delle controparti, spese che debbono essere effettivamente recuperate e come tali etero-finanziate (Corte dei conti, Sez. contr. Puglia, n. 66/2023).

Come già chiarito da questa Sezione con deliberazione n. 77/2025, ai sensi dell'art. 9, co. 3, d.l. n. 90/2014 (rubricato "*Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature egli enti pubblici*"), "*nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, le somme recuperate sono ripartite tra gli avvocati dipendenti delle amministrazioni di cui al comma 1, esclusi gli avvocati e i procuratori dello Stato, 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*".

Il successivo co. 6 prevede che, "*in tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, ai dipendenti, ad esclusione del personale dell'Avvocatura dello Stato, sono 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 …*". Tale comma disciplina, dunque, i compensi dovuti nei casi di sentenza con compensazione delle spese.

Il successivo co. 7, nell'ottica del contenimento e della razionalizzazione di tale tipologia di compensi accessori, prescrive, inoltre, 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*". Tale norma prevede una soglia correlata al trattamento del singolo professionista, specificando che il trattamento accessorio non può superare il

trattamento economico complessivo maturato di anno in anno (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Campania, n. 197/2019).

Il riconoscimento di detti onorari trova fondamento nel duplice ruolo che gli avvocati interni agli enti pubblici rivestono, sia di dipendenti che di professionisti iscritti all'albo speciale, e si declina attraverso la contrattazione collettiva ed appositi regolamenti interni, quali strumenti destinati a consentire il riconoscimento dell'incentivo attraverso criteri predeterminati, oggettivi e misurabili, entro i limiti individuati dalla norma.

Le norme esaminate provvedono a regolare una materia già oggetto di plurimi interventi legislativi 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.

Più precisamente, come osservato anche dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, la norma *de qua* si pone la specifica finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione all'ammontare dei compensi professionali cd. "variabili" corrisposti dalle pubbliche amministrazioni agli avvocati loro dipendenti in correlazione alle attività professionali svolte nel difendere in giudizio le amministrazioni stesse (cfr. Corte cost., n. 236/2017; Cons. St., n. 4489/2024). Infatti, il trattamento economico degli avvocati pubblici si compone di due diverse voci, l'una retributiva fissa, costituita dallo stipendio tabellare, l'altra – riformata dal citato art. 9 d.l. n. 90/2014 – relativa ai compensi maturati in ragione dell'attività difensiva svolta, di natura variabile poiché dipendente dagli esiti del contenzioso (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Abruzzo, n. 286/2024).

Tale finalità emerge anche dalla relazione illustrativa predisposta dal Governo, che individua, quale obiettivo sotteso alla normativa, quello di contenere la spesa del personale del comparto pubblico.

3. I quesiti nn. 1 e 2

Si impone la trattazione congiunta dei quesiti in virtù della connessione logica intercorrente tra gli stessi.

Il quesito n. 1 riguarda una questione giuridica generale ed astratta concernente le modalità di rappresentazione contabile in bilancio delle entrate derivanti dal recupero delle somme da sentenza con condanna alle spese e delle spese che finanziano il pagamento dei compensi professionali dell'avvocatura. Il quesito di cui al n. 2 impone di chiarire se il "limite" rispetto

allo "stanziamento di bilancio anno 2013", di cui all'art. 9, co. 6, d.l. n. 90/2024, debba essere inteso nel senso che all'interno dello stesso vanno conteggiate sia le risorse derivanti dalle somme recuperate per le c.d. "vinte" sia le risorse derivanti dalle autonome disponibilità di bilancio per le c.d. "compensate".

In linea generale, possono richiamarsi le coordinate ermeneutiche già tracciate dalla Sez. reg. contr. della Puglia con delibera n. 66/2023 in riferimento alla contabilizzazione e corresponsione delle somme spettanti agli avvocati alla luce del principio contabile al paragrafo 5.2, lettera a) (spese di personale), ultimo alinea, contenuto nell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011: per quanto riguarda la spesa nei confronti dei dipendenti addetti all'Avvocatura, considerato che la normativa prevede la liquidazione dell'incentivo solo in caso di esito del giudizio favorevole all'ente, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento, con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. Dunque, l'Ente deve limitarsi ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli incentivi ai legali dipendenti, stanziando nell'esercizio le relative spese che, in assenza di impegno, incrementano il risultato di amministrazione, che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese legali (cfr. anche Corte dei conti, Sez. contr. Campania n. 121/2022).

Facendo applicazione di quanto indicato dal sopra citato principio contabile, per il personale non dirigente:

- in fase previsionale, l'ente è tenuto a stanziare le necessarie risorse nell'esercizio in cui verosimilmente l'obbligazione si prevede possa giuridicamente perfezionarsi;
- qualora l'obbligazione dovesse divenire esigibile in un esercizio successivo a quello in cui sia stato appostato lo stanziamento, quest'ultimo confluirà nel risultato di amministrazione vincolato;
- le relative risorse dovranno confluire nel fondo dell'esercizio in cui l'obbligazione diviene esigibile;
- qualora l'amministrazione abbia costituito il fondo in un esercizio includendovi le risorse necessarie alla liquidazione dei compensi professionali dei propri legali, ma le obbligazioni si dovessero rendere esigibili in esercizi successivi, sarà necessario che esse siano traslate nella parte vincolata del risultato di amministrazione e poi, nell'esercizio in cui sono esigibili, spostate nel fondo ed erogate al professionista, sempre nel rispetto dei limiti richiamati dall'art. 9, d.l. cit.

Dunque, il criterio dello stanziamento in bilancio declinato dal citato principio contabile richiede all'ente una puntuale attività ricognitiva e valutativa del contenzioso in essere, dei tempi e del possibile esito, accantonando gli importi ritenuti congrui per soddisfare tale necessità di spesa con l'avviso che, in caso di mancato impegno delle somme, queste incrementano il risultato di amministrazione, che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese legali, indipendentemente di quanto incidentalmente erogato per cassa nel medesimo esercizio (ma riferito a stanziamenti e impegni di anni precedenti) (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Puglia, n. 66/2023). Infatti, lo stanziamento con finalità di accantonamento deve corrispondere effettivamente ai giudizi in corso e tale principio deve ritenersi applicabile sia alle ipotesi di giudizio favorevole all'ente, sia alle ipotesi di cui al co. 6 dell'art. 9, d.l. cit. (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Campania, n. 121/2022).

Tanto premesso, le questioni poste possono essere risolte sulla base del dato letterale della norma: l'art. 9, co. 6, d.l. n. 90/2014, infatti, esordisce delimitando il suo ambito di applicazione, essendo espressamente dedicato a "*tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole …*"; e, in riferimento a tali specifiche fattispecie, prevede la corresponsione di compensi professionali che non possono superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013. Al contrario, la suddivisione delle somme di cui al co. 3 (derivanti da "*sentenza favorevole con recupero delle spese legali*"), per espressa previsione normativa, deve avvenire nel rispetto dei limiti di cui al medesimo co. 3 e di cui al co. 7, non essendo richiamato il diverso tetto di cui al co. 6.

Nel contempo, il co. 7 si applica ad ambedue i compensi, disponendo che il cumulo dei compensi professionali di cui al comma 3 e al primo periodo del comma 6 non può superare, in riferimento a ciascun avvocato, il trattamento economico complessivo. Peraltro, secondo quanto chiarito anche dalla giurisprudenza di legittimità, il limite retributivo individuale di cui all'art. 9, co. 7, cit. deve essere calcolato al netto degli stessi compensi professionali variabili, trattandosi dell'unica interpretazione ammissibile alla luce della lettera dei criteri ermeneutici, letterale, logico, sistematico e teleologico (cfr., per maggiori approfondimenti, Cass. civ., Sez. Lav., n. 20227/2025; nel medesimo senso, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 98/2016). Tale interpretazione appare aderente, peraltro, alla prospettiva generale di contenimento dei compensi corrisposti ai dipendenti pubblici per l'esercizio di specifiche attività in deroga al principio generale dell'onnicomprensività della retribuzione

(Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 469/2015).

In un quadro così tratteggiato, appare evidente l'opportunità (pur non trattandosi di soluzione espressamente imposta dal dato normativo), al fine di dare concreta evidenza e riconoscibilità della fonte di finanziamento delle propine, di gestire la fase della spesa attraverso la rappresentazione di due distinte partite, iscrivendo separatamente le spese derivanti da fattispecie riconducibili al co. 3 dell'art. 9 cit. e le spese derivanti da fattispecie riconducibili al successivo co. 6. Nel contempo, è utile l'inserimento, nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto, di un prospetto riepilogativo (o altra modalità di rappresentazione contabile) che dia concreta evidenza del rispetto dei diffenti limiti posti dai menzionati co. 3 e 6 dell'art. 9 cit.

Infatti, il tetto massimo relativo al corrispondente stanziamento nell'anno 2013 riguarda esclusivamente le risorse relative alle cause "compensate" e tali risorse – stanziate dall'Ente – possono quindi essere destinate a finanziarie, nell'esercizio attuale, soltanto i compensi per cause "compensate".

Tale *modus operandi* si pone in sintonia con il principio di comprensibilità di cui al par. 5 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011, secondo cui "*l'articolazione del sistema di bilancio deve essere tale da facilitarne - tra l'altro - la comprensione e permetterne la consultazione rendendo evidenti le informazioni previsionali, gestionali e di rendicontazione in esso contenute. Il sistema di bilancio deve essere corredato da una informativa supplementare che faciliti la comprensione e l'intelligibilità dei documenti*".

Peraltro, tale accorgimento risulta funzionale a dare concreta attuazione all'art. 33 del Regolamento di organizzazione dell'Avvocatura provinciale approvato con p.p. n. 282/2025, il cui co. 1 prevede che, nel caso di condanna della controparte alla rifusione delle spese, l'ammontare dei compensi professionali può essere liquidato agli avvocati dell'Avvocatura provinciale "*purché effettivamente incassato dall'Ente*", con conseguente opportunità di dare evidenza alla relativa partita contabile sul piano della spesa onde assicurare il rispetto del limite del cd. "incassato". Sotto tale profilo, il regolamento appare riproduttivo della disciplina normativa, posto che l'art. 9, co. 3, d.l. cit. subordina l'erogazione del compenso alla ricorrenza di tre condizioni: a) l'emissione da parte del giudice di una "*sentenza favorevole*"; b) una condanna alle spese della parte soccombente; c) che le somme sia state effettivamente "recuperate" (cioè siano state effettivamente incassate, e non ci sia stato solo la registrazione del diritto di credito in bilancio, tramite un

accertamento); dal che discende l'opportunità di dare evidenza contabile a tali somme.
Differente è la disciplina contenuta nel co. 6: mancando in tal caso la "condanna alla spese" (trattandosi di ipotesi di "compensazione") il limite quantitativo del trattamento accessorio è tarato su altri criteri, non potendosi realizzare alcun "recupero" per effetto della compensazione; segnatamente, il limite quantitativo è costituito dall'autorizzazione di bilancio, che non può superare quella corrispondente del 2013 (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Campania, n. 197/2019).
Dunque, l'art. 9, d.l. n. 90/2014 richiede la costituzione di un apposito fondo destinato alla corresponsione dei compensi professionali correlati all'attività difensiva svolta in giudizio. Tale fondo è alimentato, nelle ipotesi di vittoria con condanna alle spese, dalle somme liquidate dal giudice e recuperate dalla controparte soccombente; nei casi di compensazione integrale delle spese, i compensi possono essere riconosciuti a carico del bilancio dell'ente entro il limite dello stanziamento previsto per l'anno 2013. Ne risulta un sistema unitario nel quale la fonte di alimentazione del fondo e i correlati limiti quantitativi variano in funzione dell'esito del giudizio (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 64/2026), con conseguente opportunità di differenziare le due partiti contabili sul piano della spesa, stante la necessaria distinzione tra le somme recuperate a seguito di condanna alle spese (costituenti limite per l'erogazione dei compensi di cui al co. 3) e le risorse proprie dell'ente destinate ad alimentare le propine nei casi di compensazione.
Va inoltre precisato che il limite finanziario del 2013 va determinato tenendo conto dei compensi di competenza del medesimo esercizio, non rilevando quanto erogato per cassa nell'esercizio stesso (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Liguria, n. 76/2021).
Ancora, occorre prendere in considerazione lo stanziamento "assestato" in corso d'esercizio, giacché le previsioni assestate danno esatta contezza delle reali dimensioni della spesa sostenuta dall'amministrazione nel 2013 (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Puglia, n. 97/2019).
Non sussiste la possibilità per l'ente di rinviare agli anni successivi il pagamento delle somme non erogabili nell'anno in cui tali diritti al compenso sono sorti, perché gli importi eccedenti il tetto annuo di stanziamento non possono essere impegnati ai sensi del co. 6 dell'art. 9 (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Molise, n. 71/2020).
Da ultimo, la norma in esame, riferendosi allo "stanziamento complessivo" senza alcun riferimento al numero di avvocati in servizio, riflette la precisa volontà del legislatore di porre un limite finanziario invalicabile, indipendentemente da eventuali riorganizzazioni

successivamente intervenute all'interno dell'ente (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Puglia, n. 63/2025).

Le coordinate ermeneutiche sopra tracciate si pongono in sintonia con la *ratio* della norma, reputata costituzionalmente legittima dalla Consulta con la sentenza n. 236/2017 statuendo che le limitazioni e decurtazioni in essa previste trovano una "*incontroversa ratio nelle già evidenziate esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, maturate in un contesto di necessità e urgenza quale quello indotto dalla grave crisi finanziaria nel cui ambito è intervenuta la novella in contestazione*"; la medesima finalità, come già innanzi osservato, emerge anche dai lavori preparatori.

5. Il quesito n. 3

Il quesito n. 3 riguarda anzitutto la questione giuridica attinente alla possibilità di "*procedere alla determinazione dello stanziamento di bilancio necessario a dare copertura a tali spese ad un livello inferiore rispetto a quello che è il valore dello stanziamento di bilancio dell'anno 2013*".

La risposta al quesito è positiva poiché, secondo quanto già chiarito dalla giurisprudenza contabile, "*…la previsione di un tetto di spesa invalicabile, riferibile allo stanziamento di bilancio nell'anno 2013, non determina un corrispondente diritto dei dipendenti alla ripartizione di compensi in linea con tale ultimo livello di spesa*" (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Sicilia, n. 232/2025; Sez. reg. contr. Liguria n. 76/2021; Sez. reg. contr. Lombardia, n. 44/2016; Sez. Contr. Friuli Venezia Giulia, n. 53/2017), non riscontrandosi la presenza di una disposizione di tale tenore all'interno dell'art. 9, d.l. n. 90/2014, che individua il predetto limite retributivo quale tetto massimo ("…*non può superare*…"), ma non anche quale tetto minimo.

Del resto, la quantificazione della spesa rientra nell'alveo della discrezionalità dell'Ente, da esercitarsi in ragione della propria concreta capacità finanziaria e in rapporto alle risorse effettivamente disponibili, oltre che nel rispetto dei predetti limiti massimi previsti dalle legge.

Pertanto, con riferimento alla seconda parte del quesito n. 3, occorre affermare che non è necessario che il valore dello stanziamento sia rapportato al valore teorico del "trattamento economico complessivo" degli avvocati interni, poiché il co. 7 dell'art. 9 si limita ad individuare un tetto massimo entro il quale è possibile procedere alla liquidazione delle propine, in alcun modo contenendo il riconoscimento di un diritto – spettante agli avvocati – al raggiungimento di quel tetto.

In altre parole, tale disposizione pone esclusivamente un limite al dispiegamento della discrezionalità dell'Ente, che potrà procedere alla determinazione del valore del relativo stanziamento tenendo in adeguata considerazione la contingente situazione finanziaria e le risorse disponibili.

Anche tale interpretazione, oltre ad essere ancorata al dato normativo, si pone in linea con la *ratio* della norma, da identificarsi, secondo quanto chiarito anche dalla giurisprudenza costituzionale, con la finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione all'ammontare dei compensi professionali c.d. "variabili" destinati agli avvocati.

Ad ulteriore suffragio di tale interpretazione si rileva anche che il co. 3 del citato art. 9 fa riferimento al "recupero delle spese legali" da parte dell'ente: dal momento che la norma dispone che la "parte rimanente", cioè non impegnata per il pagamento dell'emolumento, sia riversata nel bilancio dell'ente, sottintende anche la possibilità che quest'ultimo non destini tutte le somme recuperate per spese legali al pagamento del compenso accessorio dei propri avvocati; tanto ad attestazione della qualificazione dei "tetti" previsti dal menzionato art. 9 in termini di limiti massimi volti a perimetrare la discrezionalità dell'ente nella delimitazione quantitativa delle "propine".

6. Il quesito n. 4

Il quesito n. 4 si presenta inammissibile sotto il profilo oggettivo, poiché non si limita a porre una questione giuridica e astratta, ma di fatto chiede alla Sezione di pronunciarsi circa la corrispondenza al quadro normativo primario delle disposizioni contenute all'interno del Regolamento di organizzazione dell'Avvocatura provinciale approvato con p.p. n. 282/2025, in specie nella parte ove dispongono la destinazione di una quota delle risorse (sia di quelle riconducibili al criterio del c.d. "riscosso" sia di quelle riconducibili al criterio del c.d. "compensato") alla retribuzione degli avvocati interni all'ente che non abbiano partecipato a nessuna attività professionale non essendo titolari dell'incarico relativo alla singola vicenda processuale.

L'inammissibilità oggettiva del quesito deriva non solo dal difetto di generalità e astrattezza (essendo la Corte chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della singola disposizione regolamentare emanata dall'Ente), ma anche dalla circostanza che competente a pronunciarsi circa la corrispondenza delle disposizioni regolamentari al quadro normativo primario è il giudice amministrativo, abilitato, a seguito di eventuale impugnazione *ex* art.

29 c.p.a., ad annullare le disposizioni illegittime, o anche – secondo l'opinione maggioritaria della giurisprudenza amministrativa – a disapplicarle *incidenter tantum* ai fini della decisione del singolo giudizio. Nel contempo, il giudice ordinario del lavoro è competente a pronunciarsi in riferimento ai diritti patrimoniali connessi alla retribuzione della prestazione lavorativa (cfr., *ex plurimis*, Cass. civ., Sez. Lav., n. 10402/2025).

Questa Corte non può quindi che – ferma restando l'inammissibilità del quesito – limitarsi a rammentare le coordinate ermeneutiche tracciate al riguardo dalla giurisprudenza, che possono e debbono fungere da canone di orientamento per il dispiegamento della potestà discrezionale dell'Ente: è stato infatti chiarito, in linea generale, che l'art. 9, d.l. n. 90/2014, sia al co. 3 che al co. 6, utilizza la tecnica normativa del rinvio ad atti di regolamentazione di secondo grado ovvero alla contrattazione integrativa; dunque, i criteri di determinazione di misura e ripartizione della spesa devono essere determinati "a priori" dai regolamenti interni e dalla contrattazione decentrata, fermo restando il necessario rispetto dei limiti prescritti dalla norma di legge, mantenendo, all'interno di questi ultimi, un margine di discrezionalità applicativa, da esercitare secondo criteri di congruità e ragionevolezza (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Liguria, n. 76/2021).

È stato inoltre precisato da questa Sezione che i compensi professionali degli avvocati si contraddistinguono per la loro natura retributiva (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Campania, n. 197/2019)

Utili possono essere le riflessioni di ordine generale contenute nella sentenza n. 236 del 2017 della Corte costituzionale, laddove si sofferma sul "*diritto alla partecipazione al riscosso*", affermando che quest'ultimo "*matura di pari passo con il progredire del giudizio*", nel quale vengono rese le prestazioni professionali da retribuire.

La Sez. reg. contr. per la Sicilia di questa Corte, inoltre, con la delibera n. 41/2020, ha precisato che "*nell'ipotesi di "compensazione" il titolo legittimante il diritto all'emolumento aggiuntivo debba conseguire alla compresenza di due circostanze: un provvedimento decisorio pronunciato da organi giudiziari e un eventum utilitatis, corrispondente ad una effettiva attività utile ed inerente posta in essere - nello specifico contenzioso - dal legale interno: occorre, pertanto, esaminare in concreto l "attività difensiva svolta dal legale" per valutare se la sua "aspettativa con riguardo alla possibilità di percepire tali emolumenti … si sia concretizzata in comportamenti professionali, che, laddove comprovati, generino il relativo diritto*".

Tale impostazione trova riscontro anche presso la giurisprudenza di legittimità, la quale ha

chiarito che "*la pretesa degli avvocati-dipendenti al pagamento degli importi in questione, avanzata nei confronti della P.A. datrice di lavoro, ha natura retributiva…*" e che "*il giudizio introdotto per ottenere detto pagamento ha ad oggetto un'azione di adempimento*". In tale ordine di idee, l'avvocato dipendente, laddove dovesse agire in giudizio mediante tale azione ai fini del conseguimento del predetto compenso variabile, dovrà indicare la fonte, legale, contrattuale o regolamentare del suo diritto, nonché dimostrare "*di avere eseguito, con riguardo all'annualità di riferimento, la prestazione alla quale siffatta fonte ricollega la nascita del suo credito retributivo*" (Cass. civ., Sez. Lav., n. 10402/2025).

7. Il quesito n. 5

Attraverso il quesito n. 5 si chiede alla Sezione se anche sotto la vigenza dell'attuale CCNL FL, in modo identico a quanto avvenuto sotto la vigenza del CCNL 2018, è necessario che le risorse (per entrambi i predetti filoni di alimentazione) confluiscano all'interno della componente "variabile" del fondo risorse decentrate secondo la previsione dell'art. 67, co. 3, lett. c, CCNL 21.5.2018.

Al riguardo, deve rammentarsi che la disciplina di dettaglio del trattamento economico ai sensi del contratto collettivo non rientra tra le competenze consultive di questa Magistratura (cfr. Corte dei conti, Sez. riun. contr., n. 56/2011; Sez. contr. Campania, n. 197/2019). Dunque, in ossequio al consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, deve ritenersi il quesito oggettivamente non ammissibile.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania:

RENDE

il parere nei termini esposti in parte motiva in riferimento ai quesiti nn. 1, 2 e 3;

DICHIARA

- oggettivamente inammissibile la richiesta di parere in esame in riferimenti ai quesiti nn. 4 e 5.

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente della Provincia di Avellino.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 17.6.2026.

Il Magistrato relatore
Dott. Alessandro De Santis

Il Presidente
Dott. Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria il
23 giugno 2026
Il Direttore della Segreteria
dott. Giuseppe Imposimato