



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario, <i>relatore</i>
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Brindisi, assunta al protocollo di Segreteria di questa Sezione n. 3822 del 06.08.2025;

udito il relatore dott.ssa Daniela Piacente nella camera di consiglio del 26 settembre 2025, convocata con ordinanza n. 22/2025.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Brindisi ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, al fine di ottenere chiarimenti in merito alle concrete modalità applicative della disposizione di cui

all'art. 1, comma 208, della legge n. 266 del 2005, secondo cui *“Le somme finalizzate alla corresponsione di compensi professionali comunque dovuti al personale dell'avvocatura interna delle amministrazioni pubbliche sulla base di specifiche disposizioni contrattuali sono da considerare comprensive degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro”*.

Segnatamente, l'Amministrazione, dopo aver richiamato anche l'art. 6, comma 9, del d.l. n. 90 del 2014 - che in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, nei casi di pronuncia favorevole all'ente con compensazione delle spese, fissa un tetto massimo per la liquidazione dei compensi in favore dell'avvocatura interna, parametrandola allo stanziamento del 2013 - chiede di sapere se, pur nel rispetto del suddetto limite massimo, sia corretto procedere alla decurtazione degli importi in misura corrispondente agli oneri riflessi e all'IRAP, anche ove i compensi richiesti non concorrano ad esaurire lo specifico limite massimo di stanziamento normativamente previsto.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente questa Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità dell'avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, assenza di interferenze con le funzioni requirenti o giurisdizionale della Corte, ovvero di altra magistratura).

1. Ammissibilità soggettiva

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Sindaco del Comune, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

La mancata istituzione del C.A.L. all'interno delle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.04.2004).

2. Ammissibilità oggettiva

2.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere, è necessario che il quesito posto dall'Ente:

- abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica;
- sia formulato in termini generali ed astratti;
- non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo), ovvero con altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo).

Come più volte chiarito dalla giurisprudenza contabile, la nozione di contabilità pubblica può essere ampliata fino a ricomprendere materie diverse da quella della contabilità pubblica in senso stretto (come quella concernente il personale, le assunzioni, cui è equiparata quella afferente alle progressioni di carriera, mobilità, incarichi di collaborazione con soggetti esterni, consumi intermedi ecc.), ma ciò limitatamente alla circoscritta ipotesi in cui vengano in rilievo problematiche ermeneutiche afferenti, in via immediata e diretta, ai limiti e/o divieti posti dal legislatore a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa.

Solo al ricorrere di tale peculiare evenienza, pertanto, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può integrare quella della "contabilità pubblica", mentre, qualora la richiesta di parere non solleciti l'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica, si è di là dei limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della L. n. 131 del 2003 (in tal senso, Sezione delle autonomie, Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 54/2010, richiamata da deliberazione n. 5 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG).

Costituisce, altresì, *ius receptum*, il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur originando da un'esigenza gestionale dell'ente, deve rimanere circoscritta al piano generale ed astratto dell'interpretazione di una disposizione dal significato controverso, attinente alla materia contabile, essendo viceversa preclusa l'indagine su casi o atti gestionali specifici e puntuali, pregressi o futuri

che determinerebbero *“l’inaccettabile risultato di immettere la Corte nei processi decisionali dell’ente territoriale”* (cfr. SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 54/2010).

Il rispetto dei richiamati limiti, come più volte precisato dalla giurisprudenza contabile, è preordinato a scongiurare indebite commistioni tra funzione consultiva e funzione di controllo, oltre che ad evitare ipotesi di surrettizia reintroduzione del vaglio preventivo di legittimità su atti ovvero ancora il rischio che pronunce consultive della Corte dei conti possano essere richieste o valorizzate per elidere o attenuare profili di responsabilità (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 11/2020).

2.2. Venendo al quesito formulato dal Comune di Brindisi, lo stesso si delinea inammissibile, sotto il profilo oggettivo, per le ragioni di seguito esplicitate.

Ed invero, sebbene vi siano pronunce pregresse che hanno affrontato questioni analoghe anche in funzione di orientamento generale (cfr. Sezioni riunite di controllo, deliberazione n. 33/2010/CONTR), l’indirizzo di recente assunto in sede nomofilattica è nel senso di escludere dalla funzione consultiva della magistratura contabile i quesiti riguardanti la disciplina degli oneri fiscali e previdenziali del trattamento economico dei dipendenti pubblici.

La Sezione delle autonomie, infatti, con la recente deliberazione n. 2/2023/QMIG, ha affermato che la nozione di “contabilità pubblica” – anche nella sua dimensione dinamica - non può estendersi fino a ricomprendere richieste di parere che *“pur riguardando l’interpretazione di norme caratterizzate da riflessi finanziari e di contabilità, siano propedeutiche all’adozione di provvedimenti da parte dell’amministrazione locale che incidono su posizioni giuridiche soggettive (diritti e interessi legittimi) che hanno in altre giurisdizioni il giudice competente a decidere circa la corretta applicazione della disciplina giuridica”*.

Nel caso esaminato da detta pronuncia, relativo alla corretta imputazione dell’IRAP dovuta dall’Amministrazione (se da porre a carico del fondo incentivante destinato all’Avvocatura comunale ovvero delle risorse ordinarie di bilancio), la Sezione delle autonomie si è espressa nel senso dell’inammissibilità oggettiva del quesito, allineandosi alla precedente deliberazione n.

24/2019/QMIG. Quest'ultima, concernente l'inclusione o meno degli oneri fiscali e previdenziali nei diritti di rogito spettanti ai segretari comunali (*rectius*, se le somme destinate al pagamento dei diritti di rogito dei segretari comunali dovessero intendersi o meno al lordo di tutti gli oneri accessori, ivi compresi quelli a carico degli enti, in particolare, IRAP, contributi fiscali e previdenziali), ha escluso l'ammissibilità della questione in ragione dell'evidente incidenza su diritti patrimoniali soggettivi e della presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diverso ordine e grado, ritenute sintomatiche dell'estraneità della questione alla materia della contabilità pubblica. In quella sede, la Corte ha affermato che *"si tratta, evidentemente, di fattispecie i cui profili contabili, se non marginali, non sono comunque pertinenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in altra sede"*.

Sulla base delle medesime coordinate interpretative, con la deliberazione n. 2/2023/QMIG, la Sezione delle autonomie ha evidenziato che stabilire se l'IRAP sia o meno da imputare al fondo incentivante dell'avvocatura comunale, significherebbe in concreto porre in discussione l'ampiezza del diritto soggettivo di cui sono titolari gli avvocati comunali. La scelta della fonte di copertura dell'onere IRAP – se fondo incentivante o risorse ordinarie del bilancio – si risolverebbe, in ultima analisi, nell'individuazione del soggetto gravato dall'onere, con dirette ricadute sul trattamento economico del dipendente e ogni valutazione circa la legittimità e la misura dell'incidenza dell'IRAP sul compenso, implicando l'interpretazione e l'applicazione di norme di diritto pubblico e la tutela di diritti soggettivi patrimoniali, che esulano dalla materia della contabilità pubblica e resta devoluta ad altra magistratura.

L'organo di nomofilachia, soggiunge che *"Ad una diversa conclusione non pare possa giungersi chiamando in causa il comma 208, dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 il quale [...] prevede che «le somme finalizzate alla corresponsione di compensi professionali comunque dovuti al personale dell'avvocatura interna delle amministrazioni pubbliche sulla base di specifiche disposizioni contrattuali sono da considerare comprensive degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro. Al riguardo va previamente detto che, per giurisprudenza consolidata (civile e contabile: si veda proprio la deliberazione n. 33 del 2010 delle SS.RR. in sede di controllo), tra gli oneri riflessi non è*

ricompresa l'Irap. Pertanto, per imputare l'Irap al fondo destinato ad erogare i compensi professionali agli avvocati, la giurisprudenza contabile ha dovuto "forzare" la lettera della norma valorizzando l'interesse pubblico sotto l'aspetto, ancora una volta, della copertura finanziaria della spesa e del conseguente rispetto del principio del pareggio di bilancio. Argomentazioni rafforzate, secondo questa giurisprudenza, dal contesto in cui tale norma è inserita in quanto preceduta e seguita da altre disposizioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica. Ma tale argomentazione prova troppo, a fronte di un dato testuale che, come quello già visto per i diritti di rogito dei segretari comunali, appare chiaro nella sua enunciazione; ci si troverebbe di fronte ad un'operazione di creazione e supplenza normativa non ammissibile (facendo dire al legislatore ciò che non ha detto ma che, nell'interesse pubblico superiore, "avrebbe dovuto dire").

D'altronde, come già evidenziato, il numero elevato di interventi della magistratura ordinaria (ma anche di quella amministrativa: si pensi ai regolamenti emanati dagli enti locali in adempimento a quanto disposto dalle norme della contrattazione collettiva) testimonia come la vicenda dell'Irap, nonostante il diverso intendimento di parte della giurisprudenza contabile, coinvolga diritti soggettivi patrimoniali e norme tributarie le cui problematiche interpretative e applicative esulano dal concetto di contabilità e, conseguentemente, sono estranee all'attività consultiva della Corte dei conti» (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 2/2023/QMIG).

In altre parole, la Sezione delle autonomie ha ritenuto che, in situazioni come quella in esame, non si rinvergono quei caratteri di "specializzazione funzionale" che caratterizzano la funzione consultiva della Corte dei conti, aderendo a una lettura rigorosa del concetto di "contabilità pubblica" che – anche nella sua veste dinamica – non può spingersi fino a ricomprendere questioni che siano strumentali all'adozione di determinazioni sul *quantum* del trattamento economico spettante.

Orbene, e venendo alla richiesta di parere formulata dal Comune di Brindisi, l'Amministrazione ha richiamato correttamente le disposizioni normative rilevanti - l'art. 9, comma 6, del d.l. n. 90 del 2014 e l'art. 1, comma 208, della legge n. 266 del 2005 – evidenziando come il compenso professionale debba essere corrisposto nei limiti di un tetto massimo parametrato allo stanziamento

previsto per il 2013 e come tale compenso debba ritenersi “*comprensivo degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro*”.

Tuttavia, come già evidenziato, il quesito prospettato non attiene all’interpretazione di tali specifiche previsioni, né alla verifica della loro portata in termini generali di limiti alla spesa del personale, quanto viceversa alla modalità concreta di liquidazione del compenso in presenza di un *plafond* disponibile non integralmente utilizzato.

In particolare, l’Ente chiede di sapere se sia corretto procedere alla decurtazione degli oneri riflessi (previdenziali e assistenziali) e dell’IRAP dai compensi professionali spettanti all’avvocatura interna, al fine di conformarsi al principio di imputazione degli oneri previsto dal citato art. 1, co. 208 della legge 266 del 2005, anche nel caso in cui le somme complessivamente liquidate non esauriscano il *plafond* massimo disponibile, determinato ai sensi dell’art. 9 d.l. 90/2014 e corrispondente allo stanziamento del 2013.

In definitiva, si tratta di stabilire se, in presenza di una disponibilità residua nel fondo incentivante, i compensi professionali possano essere riconosciuti al lordo degli oneri fiscali e previdenziali, ovvero se tali oneri debbano in ogni caso essere decurtati, valorizzando la loro natura fiscale e previdenziale.

Tale valutazione incide, all’evidenza, su diritti soggettivi di natura patrimoniale dei dipendenti interessati (nella specie, avvocati comunali) e si pone al di fuori del perimetro oggettivo della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la quale non può estendersi, come detto, a questioni concernenti, anche indirettamente, la determinazione del trattamento economico spettante a determinate categorie di personale (Sezione della autonomie n. 2/2023/QMIG; cfr. anche Sez. Reg. Liguria, delibera n. 76/2021/PAR).

Ad ulteriore conferma della natura prettamente soggettiva della questione, si richiama il significativo contenzioso sviluppatosi nel tempo dinanzi alla magistratura ordinaria e amministrativa, anche in relazione ai regolamenti adottati dagli enti locali in materia di compensi e alla disciplina contrattuale di

riferimento (*ex multis*, cfr. Cass. Sez. Lav. n. 10402 del 21.04.2025; Cass. 4681 del 2024; C.d.S. n. 5817 del 2.7.2024).

In particolare, Corte di cassazione Sezione Lavoro n. 10402 del 21.04.2025, dopo aver operato una chiara distinzione tra la fase prettamente contabile - relativa alla determinazione dei costi complessivi del personale e alla correlata allocazione delle risorse necessarie alla relativa copertura - e il diritto soggettivo dell'avvocatura interna alla corresponsione del compenso professionale spettante ai sensi dell'art. 1, comma 208, della legge n. 266 del 2005 e dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, che *"trova [...] il suo esclusivo fondamento nella contrattazione collettiva e nella regolamentazione interna della P.A."*, ha affermato che gli importi dovuti all'avvocatura interna degli enti locali, *"ai sensi dell'art. 27 del CCNL 14 settembre 2000 per il personale del comparto Regioni ed Autonomie locali, dell'art. 1, comma 208, della legge n. 266/2005 e dell'art. 9 del d.l. n. 90/2014"*, hanno natura retributiva e spettano al netto dell'IRAP, che resta esclusivamente a carico dell'amministrazione datrice di lavoro e che non potrà gravare sul dipendente, né direttamente né indirettamente, attraverso una riduzione dell'importo dei compensi spettanti a norma di legge, regolamento e contrattazione collettiva. Sicché *"La P.A. datrice di lavoro può utilizzare, per corrispondere all'Erario l'IRAP dovuta sulle retribuzioni dei suoi avvocati interni, le risorse presenti nel fondo esistente per pagare tali avvocati, per la parte in cui esse superino i limiti della retribuzione di detti dipendenti fissati dalla vigente normativa imperativa, dalla contrattazione collettiva o dal regolamento interno, e, ove queste somme non siano sufficienti, ulteriori risorse proprie esterne a siffatto fondo"*.

Alla luce di quanto precede, pertanto, la richiesta di parere va dichiarata inammissibile, in quanto come sopra evidenziato il quesito mira, nella sostanza, a ottenere una pronuncia sulla misura del trattamento economico spettante a dipendenti dell'ente, incidendo così su diritti soggettivi individuali la cui cognizione esula dalla funzione consultiva di questo giudice contabile.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia dichiara inammissibile il parere sotto il profilo oggettivo nei sensi di cui in motivazione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 26 settembre 2025.

Il Magistrato relatore

F.to Daniela Piacente

La Presidente

F.to Cinzia Barisano

Depositata il 29 settembre 2025

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta Lenoci