



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 06 febbraio 2024, composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	- Presidente
Paolo PELUFFO	- Presidente aggiunto
Adriana LA PORTA	- Consigliere
Giuseppe GRASSO	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio TEA	- Referendario
Giuseppe VELLA	- Referendario – Relatore
Antonio CATANZARO	- Referendario
Massimo Giuseppe URSO	- Referendario
Giuseppe DI PRIMA.	- Referendario

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTO la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Canicattì, prot. C.d.c. n. 000679 del 19 gennaio 2024;

UDITO il Consigliere Grasso;

VISTA l'ordinanza n. 2/2024 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

VISTO il provvedimento del Presidente con cui si è disposto la sostituzione del relatore Dott. Giuseppe Grasso con il dott. Giuseppe Vella, come da verbale di adunanza del 22.05.2024;

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Canicattì (AG)

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Canicattì (AG), con la richiesta sopra citata, sottopone all'attenzione della Sezione la richiesta di un parere in tema di compensi professionali erogabili agli avvocati comunali.

In particolare, il Comune istante chiede di conoscere:

a) *se, ai fini della quantificazione del limite di cui all'art. 9, comma 7, del D.L n. 90/2014, risulta applicabile il limite del trattamento economico complessivo dell'anno 2013, ai sensi del comma 6,*

primo periodo, del medesimo articolo, ovvero se si debba tenere esclusivamente in conto il trattamento economico complessivo erogato nel medesimo esercizio all'Avvocato, non potendo in tal modo percepire lo stesso somme a titolo di compensi professionali in misura superiore alle voci retributive spettanti nel medesimo esercizio;

b) se, ai fini della quantificazione del predetto limite di cui all'art. 9, comma 7, del D.L n. 90/2014, tra le voci retributive si debba considerare esclusivamente il trattamento fondamentale e quello accessorio di qualunque natura, fissa e variabile, con esclusione degli specifici compensi professionali spettanti agli Avvocati, ovvero si debba tener conto anche di questi ultimi.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), preme puntualizzare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco del Comune di Canicattì (AG) e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della *“contabilità pubblica”*, precisando che la stessa coincide con il sistema di *“norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”* e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *"l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *"Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa"*.

Preme precisare, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti 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 (*vd. ex multis, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR*).

L'istanza, dunque, non può contenere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il parere deve, quindi, essere connotato dalla *"generalità"* ed *"astrattezza"* del quesito posto (*vd. pronuncia Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006*).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, atteso che la questione dei *"vincoli relativi alla spesa del personale"* dell'Ente locale, nel caso di specie quella degli avvocati comunali,

è riconducibile alla nozione di “contabilità pubblica”, strumentale all’esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Come, infatti, ripetutamente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie (da ultimo, si veda la deliberazione 5/2022/QMIG), l’ampliamento “dinamico” della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell’ambito delle stesse, possono sorgere in relazione all’interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa.

La linea di confine della funzione consultiva, intestata alla magistratura contabile in materia di personale, si colloca, dunque, tra disposizioni che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica, le seconde esorbitano dal suo ambito.

Alle prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti in materia di spese per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. turn-over). La *ratio* sottesa a tali norme, infatti, consiste esclusivamente nell’esigenza di contenimento della spesa pubblica per il personale ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Nella seconda categoria di norme, rientrano le disposizioni che hanno meri riflessi finanziari, come per esempio le forme di erogazione di una retribuzione incentivante al personale.

In tal senso depone, fra l’altro, la giurisprudenza costituzionale, la quale ha evidenziato come la spesa per il personale, “per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente” (cfr. Corte cost. n. 61 del 2011).

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

MERITO

La questione di diritto posta all'attenzione del Collegio concerne la corretta interpretazione dell'art.9, commi 6 e 7, del decreto-legge n.90/2014, convertito dalla legge 11 agosto, n.114, che disciplina il trattamento economico accessorio degli avvocati comunali. L'unicità della questione giuridica posta al vaglio del Collegio impone la contestuale e uniforme trattazione dei due quesiti (a e b) prospettati dall'Ente istante.

Tutto ciò premesso, preme precisare che la disciplina *de qua*, completamente riscritta dalla legge di conversione rispetto alla formulazione originaria del decreto, provvede a regolare una materia già oggetto di recenti 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.

Focalizzando l'attenzione sulla questione di diritto posta al vaglio del Collegio, preme precisare che l'art.9, comma 6, del predetto decreto, 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 “*.

Il successivo comma 7, ancora nell'ottica di contenimento e razionalizzazione di tale tipologia di compensi accessori, prescrive, invece, 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 prima questione di diritto posta al vaglio del Collegio concerne proprio la combinata lettura dei commi 6 e 7 del sopra citato decreto, in particolare, si chiede se tali disposizioni normative operino, *“contestualmente”*, o rilevi, *“esclusivamente”*, la previsione di cui al comma 7.

In merito, preme precisare 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:

- 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 (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 48 e 98/2016/PAR, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n.762021/PAR).

I tetti retribuiti sopra evidenziati, finalizzati al contenimento e alla razionalizzazione dei compensi accessori ai componenti dell’Avvocatura comunale, operano simultaneamente e in combinato disposto, con la conseguenza che , fermo restando il limite individuale inderogabile, di cui al comma 7 dell’art.9, ove ricorrono i presupposti normativi previsti dal precedente comma 6 del medesimo articolo 9, i compensi erogabili non possono essere superiori allo stanziamento corrispondente previsto nell’anno 2013.

La previsione, dunque, del comma 7 dell’art.9 del DL.n.90/2014, costituisce il limite individuale massimo erogabile per ciascuna unità a cui si affianca il tetto retributivo collettivo di cui al comma 6 del medesimo articolo 9.

In merito, invece, al quesito posto secondo il quale si chiede se, ai fini della determinazione del limite complessivo al trattamento retributivo accessorio degli avvocati comunali, sancito dall'art. 9, comma 7, del decreto legge n. 90 del 2014, si debba considerare, esclusivamente, il trattamento fondamentale e quello accessorio, di natura fissa e variabile, con esclusione degli specifici compensi professionali spettanti agli avvocati, ovvero si debba tener conto anche di questi ultimi (corrisposti nell'esercizio precedente), si precisa quanto segue.

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, deve essere computato al netto dei ridetti compensi, 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 ad altri fini. In caso contrario, ovvero se comprendesse anche gli onorari professionali, rispetto ai quali deve fungere da tetto, verrebbe meno la funzione di limite di spesa assegnatagli dalla norma.

Il predetto limite, infatti, ove calcolato unitamente ai medesimi compensi aventi fonte nell'art. 9, commi 3 e 6, del D.L. n. 90 del 2014, non sarebbe fisso, ma, aumentando in misura corrispondente agli stessi compensi professionali maturati, risulterebbe di fatto irraggiungibile o comunque incrementato degli emolumenti oggetto di limitazione, in contraddizione con la lettera e la finalità della legge, che prevede, espressamente e inderogabilmente, un tetto retributivo individuale specifico, parametrato alla remunerazione del singolo avvocato dipendente (chiaramente in aggiunta al tetto generale ancorato, viceversa, alla remunerazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione). Tale interpretazione appare aderente, peraltro, alla "*ratio legis*" finalizzata al contenimento dei compensi corrisposti ai dipendenti pubblici per l'esercizio di specifiche attività, in deroga al principio generale dell'onnicomprendività della retribuzione (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn.48 e 98/2016/PAR, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n.76/2021/PAR).

Per effetto della disposizione di legge richiamata, dunque, 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 al primo spettanti nel medesimo esercizio. Queste ultime sono costituite, oltre che dal trattamento fondamentale (stipendio tabellare, tredicesima, indennità integrativa speciale ove prevista, retribuzione di anzianità ove spettante, indennità di comparto, etc.) anche da quello accessorio di qualunque natura, fissa e variabile, con esclusione, tuttavia, come esposto, di quello derivante dagli stessi compensi professionali spettanti agli avvocati.

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 06 febbraio 2024.

IL MAGISTRATO RELATORE
(Giuseppe Vella)

IL PRESIDENTE
(Salvatore Pilato)

Depositato in Segreteria il 28 maggio 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura