



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

SEDE di TRENTO

composta dai Magistrati:

Anna Maria Rita LENTINI	Presidente
Beltrame MARILISA	Consigliere
Tullio FERRARI	Consigliere
Gianfranco BERNABEI	Consigliere
Carminc PEPE	Referendario (relatore)

VISTI gli artt. 97, 100 e 125 della Costituzione;

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

VISTO il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante l'approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol;

VISTO l'art. 6, comma 3-ter del D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 e successive modificazioni ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano;

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

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge del 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificati e integrati dalla deliberazione della medesima Sezione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota della Provincia Autonoma di Trento prot. N. A001/2024/7.1-2024-211/338903, del 6 maggio 2023 a firma del Presidente, e acquisita al prot. Corte dei conti n. 1033 di pari data;

VISTA l'ordinanza n. 29 del 27 maggio 2024, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, Ref. Carmine Pepe, designato con ordinanza del Presidente n. 8 del 8 maggio 2024, ed esaminata la documentazione agli atti;

FATTO

La nota indicata in epigrafe reca in oggetto *“Richiesta parere – procedura rimborso spese legali (art. 92 legge provinciale n. 12 e art. 18 legge provinciale n. 3 del 1999”*.

In essa rappresenta che l'art. 92 della l. p. 12/1983 pone a carico della Provincia il rimborso delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute dai propri dipendenti o dagli amministratori per la difesa nei giudizi civili, penali e contabili nei quali siano coinvolti per fatti o cause di servizio o in regione del mandato.

La Provincia rappresenta che l'Avvocatura della Provincia – organo competente a disporre il rimborso - seguirebbe una *“prassi”* consistente in un'interlocuzione con il Consiglio dell'ordine degli avvocati territorialmente competente in relazione al visto di congruità (c.d. *“opinamento”*) in relazione alle parcelle dei difensori dei beneficiari del rimborso.

Tale prassi è ritenuta dalla Provincia *“opportuna”* e *“condivisibile”* in quanto funzionale ad un'appropriata quantificazione degli importi in ottica di contenimento della spesa ma si richiede *“l'avallo...”* della Corte *“sul versante della sua perdurante attualità anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 189 del 31 luglio 2020”*.

L'istante interroga dunque sulla *“necessità ovvero opportunità che venga confermata la prassi ad oggi vigente ad attivare un contraddittorio tra la Provincia e il Consiglio dell'Ordine”* alla luce della citata pronuncia.

DIRITTO

1. In via preliminare occorre verificare l'ammissibilità sotto il profilo soggettivo e oggettivo della richiesta di parere.

2. Quanto all'ammissibilità **soggettiva**, occorre far riferimento sia all'art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131 sia all'art. 6, comma 3-ter, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305. La richiesta deve pervenire dagli "organi rappresentativi degli Enti (Presidente della Giunta Regionale, Presidente della Provincia...), anche al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste provenienti dallo stesso ente" (cfr. la deliberazione di questa Sezione n. 9/2015/PAR d.d. 26 marzo 2015, e da ultimo, Deliberazione n. 5/2023, 19 gennaio 2023). Si rammenta, l'opportunità che l'invio delle richieste di parere deve avvenga tramite la Centrale pareri (<https://servizionline.corteconti.it/it/servizio/Portale-Centrale-Pareri>), come comunicato con nota della Presidente della Sezione regionale di controllo per il T.A.A. sede di Trento con nota del 3.5.2023 prot. 14 inviata alla Regione ed alla Provincia Autonoma di Trento

In ogni caso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto pervenuta dalla Provincia di Trento per il tramite dei propri organi rappresentativi.

3. Con riguardo al secondo profilo, relativo all'ammissibilità **oggettiva**, è stato più volte ribadito che sussiste simmetria tra la disciplina normativa nazionale e quella locale (cfr. la deliberazione di questa Sezione n. 9/2015/PAR d.d. 26 marzo 2015 cit.).

La funzione consultiva della Corte dei conti si svolge nella sola materia della "contabilità pubblica", come declinata dalla giurisprudenza contabile, con l'ulteriore limite derivante dalla possibilità di esprimersi unicamente su questioni che rivestano carattere generale ed astratto, e che non interferiscano con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni (*ex multis* Sezione delle Autonomie deliberazione del 27 aprile 2004 e deliberazione n. 5/AUT/2006; Sezioni Riunite, deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010).

La materia della contabilità pubblica va intesa in una nozione ben definita e circoscritta che non può comprendere qualsiasi attività amministrativa che abbia comunque riflessi di natura finanziaria. (*ex multis* Sezione delle Autonomie deliberazione del 27 aprile 2004 e deliberazione n. 5/AUT/2006; Corte dei Conti Sezioni Riunite in sede di controllo deliberazione 54/2010; Corte dei Conti Sezione delle Autonomie Deliberazione 17/2020/QMIG)

La nozione di contabilità pubblica risulta invero riferibile alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli, nonché a norme e principi attinenti agli equilibri di bilancio, come indicato nella Deliberazione n. 54/2010 resa dalle SS.RR. in sede di controllo.

4. Con specifico riferimento all'ammissibilità oggettiva della materia del rimborso delle spese legali, i precedenti di questa Corte hanno assunto posizioni articolate che, in estrema sintesi, hanno

distinto quesiti attinenti all' *an* e al *quantum* del rimborso, da quesiti che attengono, per così dire, al *quomodo*, vale a dire alle modalità procedurali e gestionali da seguirsi.

Con riferimento allo specifico profilo della quantificazione del rimborso, i relativi quesiti sono stati ritenuti *non* rientranti nella nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva, in quanto riferibili ad aspetti sostanziali del rapporto tra dipendente ed amministrazione, distinti dai conseguenti aspetti contabili (cfr. Sez. Aut. Delib. n. 5/2006, e, nello stesso senso, Sez. Reg. Contr. Emilia-Romagna, delib n. 170/2017/PAR, nonché *ivi cit.* Sez. Reg. Contr. Calabria, delibb. nn. 499 e 689/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Campania, delib. n.1/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Lazio, delib.5 n.23/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Emilia Romagna, delib. n. 372/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Toscana, delib. n.365/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Veneto, delibb. nn. 146,177 e 192/2009/Par.; Sez. Reg. Contr. Sardegna, delib. n. 74/2009/PAR).

Con riferimento, invece, alla questione diversa (e per diversi aspetti analoga a quella in esame) circa l'opportunità dell'acquisizione del parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da parte di amministrazioni locali lo stesso è stato ritenuto ammissibile in quanto inerente profili gestionali e procedurali rientranti nella materia della contabilità pubblica, nella lettura evolutiva fornita dalla magistratura contabile (cfr. Sez. Contr. Emilia Romagna n. 170/2017, cit. e, *id.* Molise, n. 6/2007, Piemonte, n. 4/2007, e n. 25/2011, *ivi cit.*).

È utile riportare anche le conclusioni di merito cui sono giunti detti precedenti.

I quesiti esaminati muovono dall'assenza nell'ordinamento locale di una previsione analoga a quella dell'art. 18, comma 1, del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), secondo cui le *"spese legali [...] sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato [...]"*; in merito a tale previsione, è il caso di rammentare, la giurisprudenza ha osservato come *"sarebbe in palese contrasto con ogni regola di buona amministrazione (art. 97 Cost., e ora art. 81) addebitare allo Stato una spesa di importo non controllabile. Tale spesa resterebbe soggetta alla determinazione pattizia tra il dipendente pubblico assistito e il suo difensore di fiducia, o anche alla sola verifica ordinistica, limitata alla riconducibilità delle voci alla preesistente tariffa e all'attività svolta su mandato del cliente, senza alcun riguardo per la posizione del terzo obbligato verso quest'ultimo (lo Stato)"* (così Cass. Sez. Un, n. 13861 del 6 luglio 2015, punto 4.1.).

In quest'ottica, pur in difetto di apposita previsione (tanto normativa quanto contrattuale) che contemplasse l'acquisizione del parere si è ritenuto che il rispetto del principio di prudente gestione della spesa pubblica comporta che anche le amministrazioni locali *"debbono poter procedere al rimborso delle spese legali (quando ne sussistano i presupposti sostanziali) con il supporto di documentazione idonea ad attestare la congruità delle spese poiché anche per gli enti locali sussistono le medesime esigenze in ordine alla valenza ed alla opportunità di un parere da esprimersi sulle richieste di rimborso delle spese legali, tenuto conto sia della necessità di una esatta individuazione delle voci che potrebbero concorrere alla*

determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità dovute agli avvocati per l'esercizio della loro attività professionale e dei relativi parametri, sia della necessità di ridurre il rischio di annoverare nella parcella spese superflue o non proporzionali all'opera prestata.

Questo parere, che potrebbe risultare non fuori luogo quando manchino le relative capacità o convenzioni per la formulazione di giudizi di congruità, potrebbe eventualmente essere espresso anche - ove lo ritenga - dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, ossia da un organo avente elevata competenza in materia, la cui valutazione risulterebbe certamente utile in punto di ausilio alle decisioni dell'ente, cui evidentemente continua ad essere riferita ogni finale statuizione e responsabilità. (così Sez. Contr. Emilia Romagna, n. 170/17, cit.).

5. Sulla scorta di quanto precede, pertanto, il quesito, risulta ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, nei limiti di seguito meglio precisati.

Nel caso di specie la richiesta di parere attiene alla necessità (o meno) dell'acquisizione del c.d. 'opinamento' del Consiglio dell'Ordine degli avvocati territorialmente competente.

Si tratta di un segmento procedimentale istruttorio che la Provincia riferisce essere una "prassi" dei propri uffici nell'ambito del procedimento amministrativo volto al rimborso delle spese legali dei dipendenti. L'esigenza sottesa all'acquisizione di detto parere sulla congruità della parcella muove dal rilievo che il dettato normativo "sembra affidare alla Provincia la sola procedura di rimborso senza titolo ad effettuare alcun vaglio, tanto meno in contraddittorio, sulle autonome valutazioni condotte dall'organo di rappresentanza dei difensori".

A tal riguardo è utile brevemente ripercorrere le disposizioni provinciali rilevanti.

L'art. 92 (Rimborso spese legali) della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento) ad oggi vigente, stabilisce che "la Provincia rimborsa le spese legali, peritali e di giustizia sostenute dai propri dipendenti per la difesa nei giudizi civili, penali e contabili nei quali siano stati coinvolti per fatti o cause di servizi [...]" (c.1) prevedendo a tal fine che il dipendente comunichi alla struttura provinciale competente "i documenti giustificativi e, in ogni caso a pena di decadenza, la parcella del giudizio concluso" (c. 4).

Per quanto qui specificamente interessa l'art. 18 ("Norma interpretativa dell'articolo 92 della legge provinciale 29 aprile 1983, n.12 [...] relativo al rimborso delle spese legali") della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999") ha previsto che la norma si interpreti nel senso dell'estensione del rimborso anche delle spese "per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili, ivi comprese le spese sostenute nella fase preprocessuale, relativa ai giudizi di responsabilità [...].

La norma interpretativa in questione è stata oggetto di un'ulteriore modifica (con l'art. 18 della legge provinciale 3 agosto 2018, n. 15 , Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018-2020) che vi ha introdotto il comma 1-bis del seguente tenore:

“1-bis. Ai fini dei rimborsi disposti ai sensi dei commi 1 e 1-bis dell'art. 92 della legge provinciale n. 12 del 1983 è acquisito il parere del competente consiglio dell'ordine degli avvocati, reso ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera l), della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense).».

In merito alla disposizione ora citata va rilevato che la sentenza della Corte Costituzionale n. 189/2020 non si è pronunciata nel merito della sua compatibilità costituzionale, avendo giudicato la relativa questione non ammissibile in quel giudizio perché priva del carattere della rilevanza (punto 3.1.1, in diritto). Il *dictum* della sentenza della Corte, e dunque il suo eventuale riflesso in questa sede, è *“limitata alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, nella parte in cui si riferisce ai dipendenti provinciali e al procedimento contabile”*.

6. Così ricostruito il quadro normativo, si osserva che l'art. 18, c. 1-bis della l. p. 3/1999, espressione di esercizio di potestà legislativa provinciale, prevede l'acquisizione del c.d. opinamento, qualificandosi detto adempimento istruttorio del procedimento di rimborso **in termini di doverosità** (*“è acquisito”*).

Tale adempimento, dunque, non costituisce una mera prassi degli uffici provinciali, bensì doverosa applicazione della soluzione procedurale già prefissata dal legislatore provinciale.

La legge provinciale prevedendo tale segmento istruttorio nel procedimento di rimborso si pone in linea con i citati precedenti della magistratura contabile che ravvisa nel c.d. 'opinamento' una funzione di ausilio, nell'ottica di contenimento ed efficienza della spesa, a fronte di possibili richieste indebite, perché ingiustificate o eccessive. Per inciso, si osserva che l'art. 13 (Conferimento dell'incarico e compenso) della legge sull'ordinamento della professione forense n. 247/2012, prevede che il compenso sia pattuito *“di regola”* per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico (c. 2) e che *“in mancanza di accordo tra avvocato e cliente, ciascuno di essi può rivolgersi al consiglio dell'ordine affinché esperisca un tentativo di conciliazione. In mancanza di accordo il consiglio, su richiesta dell'iscritto, può rilasciare un parere sulla congruità della pretesa dell'avvocato in relazione all'opera prestata.”* (c. 9). L'emissione del parere di congruità da parte del Consiglio dell'ordine ha quindi luogo in difetto di apposito accordo tra le parti; accordo che, dunque, è la sede naturale per la quantificazione dei compensi professionali fra le parti che *“di regola”* deve risultare da forma scritta, ben potendo quindi figurare anche tale accordo fra la documentazione giustificativa preordinata al rimborso (*ex art. 92, c. 3 l. p. 12/1983*).

Ciò osservato nulla esclude che il medesimo legislatore provinciale possa decidere di riservare, anche in via esclusiva, l'espressione di un parere di congruità ad altro organo dell'amministrazione proprio nell'ottica di ausilio sulla liquidazione onde evitare esborsi indebiti; di contro, si è osservato come sarebbe invece *“improponibile”* la *“pretesa di condizionare l'entità del rimborso all'esclusivo vaglio*

del consiglio dell'Ordine degli avvocati [che] toglierebbe qualsiasi rilevanza pubblicistica alla spesa e ai relativi doveri di governo di essa" (Cass. Sez. Un. 13681/15, cit., punto 5.1.).

Ciò chiarito si osserva ancora che la circostanza che la legge provinciale, secondo quanto prospettato dall'istante, non riserverebbe alcun vaglio all'amministrazione sulla quantificazione rimborso (ipotizzandosi quindi ad una sostanziale superfluità nell'acquisizione del c.d. opinamento) non assume rilevanza ai fini della conclusione qui tratta e ciò per almeno due ragioni.

In primo luogo, tale ragionamento implicherebbe una disapplicazione della legge provinciale che sul punto appare chiara e insuscettibile di interpretazione e che, dunque, fintanto che preveda l'acquisizione del c.d. opinamento non ammette soluzioni alternative equipollenti.

In secondo luogo, l'amministrazione è comunque tenuta a verificare la sussistenza dei presupposti sostanziali, e normativamente previsti, per il rimborso a fronte della presentazione della documentazione giustificativa senza, dunque, alcun 'automatismo' tra presentazione della richiesta e ottenimento del rimborso, proprio nell'ottica di necessaria controllabilità e governabilità della spesa pubblica.

Del resto, il tema quantificazione del rimborso (nell'*an* e nel *quantum*) non costituisce oggetto di specifico quesito che, peraltro, ove formulato, e per quanto sopra osservato alla luce dei precedenti richiamati, non risulterebbe ammissibile in questa sede consultiva.

Per le medesime ragioni non risulta altresì conferente ai fini del presente parere il richiamo alla sentenza della Corte Costituzionale n. 189/2020. Tale pronuncia rispetto alla questione posta appare neutra: essa, come già accennato, ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 18, c. 1, della l.p. 3/1999, sollevata perché ritenuta dal giudice remittente in contrasto i parametri costituzionali nella misura in cui prevede presupposti per il rimborso delle spese più ampi rispetto alla legislazione nazionale, senza nulla disporre in ordine agli aspetti procedurali.

Questi ultimi, per quanto qui interessa, risultano puntualmente disciplinati dal legislatore provinciale prevedendo l'acquisizione del c.d. opinamento, non residuando margini per procedere diversamente.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige / Südtirol - Sede di Trento, in relazione alla richiesta di parere indicata in epigrafe.

Si dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del servizio di supporto della Sezione, al Presidente della Provincia autonoma di Trento.

Così deciso, in Trento, nella Camera di Consiglio del 28 maggio 2024.

Il Magistrato relatore
Carminè PEPE

Il Presidente
Anna Maria Rita LENTINI

Depositato in Segreteria il 28 maggio 2024

Il Dirigente
Aldo PAOLICELLI