



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 24 ottobre 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *“Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti”*;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”*;

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”*;

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del *“Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

viste le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 8/CONTR/2010 e n. 54/CONTR/2010;

viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG;

vista la deliberazione del 20 febbraio 2024, n. 39/2024/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il programma di controllo per l'anno 2024;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con il decreto presidenziale del 13 settembre 2024, n. 10;

vista la nota n. 0370951 del 24 settembre 2024 sottoscritta dal Presidente della Regione Abruzzo, acquisita in pari data al protocollo di quest'Ufficio con il n. 3023, con la quale è stata inoltrata la richiesta di parere in esame;

vista l'ordinanza del 18 ottobre 2024, n. 32, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Referendario Federica Lelli;

FATTO

Con la nota del 24 settembre 2024 indicata in epigrafe, acquisita agli atti di questa Sezione regionale di controllo in pari data, il Presidente della Regione, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha rivolto un quesito in ordine all'applicazione dell'**art. 9, comma 6, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90**, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114, in materia di onorari dell'Avvocatura di Stato e delle Avvocature degli Enti Pubblici in caso di pronunciata compensazione integrale delle spese.

In particolare, la disposizione in esame 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"*.

Ciò premesso, nella richiesta di parere si evidenzia che, sebbene la Regione Abruzzo abbia istituito l'Avvocatura interna nel 2000 (legge 14 febbraio 2000, n. 14), la relativa disciplina di attuazione, prodromica alla corresponsione dei compensi professionali tra gli aventi diritto in servizio presso la neoistituita Struttura, è stata adottata a distanza di quasi vent'anni (cfr. D.G.R. n. 474/2018, successivamente modificata con D.G.R. n. 14/2021).

In considerazione di tale ritardo nonché di una asserita *"scarsa sensibilità mostrata negli anni pregressi alla problematica"*, lo stanziamento nel bilancio regionale relativo all'anno 2013 evocato dall'art. 9,

comma 6, del d.l. n. 90/2014 – pari a un importo complessivo di € 15.000 – appare frutto di **stime erroneamente compiute** e dunque inadeguato, tanto da dover richiedere un'**attività di revisione** da parte della Regione, anche alla luce dell'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile per cui l'assenza o l'insufficienza dello stanziamento nell'anno in questione non può compromettere il diritto del "professionista dipendente" a vedersi riconosciuto il compenso normativamente previsto.

Ciò posto, stante l'esigenza per la Regione di procedere a una ridefinizione *ex post* dello stanziamento relativo all'anno 2013, la richiesta di parere è volta a chiarire le **effettive modalità** di ricalcolo. In dettaglio, anche alla luce dei diversi contributi interpretativi forniti da precedenti deliberazioni di altre Sezioni regionali di Controllo della Corte dei conti (cfr. *infra*), la Regione Abruzzo richiede se sia possibile modificare il limite dettato dallo stanziamento dell'anno 2013 *"utilizzando il criterio delle somme che avrebbero dovuto essere stanziato in relazione ai ricorsi pendenti nell'anno 2013 e al grado di probabilità dell'esito della vertenza (paragrafo 5.2. lett. a) - spese di personale - del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria) o piuttosto quello delle somme che l'ente avrebbe dovuto correttamente impegnare e liquidare nel corso dell'anno 2013 a seguito di vittoria con compensazione di spese"*.

DIRITTO

1. L'art. 7, comma 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131 attribuisce alle Regioni la facoltà di richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria, nonché dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. La disposizione prevede anche la possibilità per le Regioni, nonché per Comuni, Province e Città metropolitane, di richiedere alle Sezioni regionali pareri in materia di contabilità pubblica, per questi ultimi – di norma – tramite il Consiglio delle autonomie locali, ove istituito.

Preliminarmente all'esame di merito del quesito proposto, la Sezione è chiamata, in coerenza con l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, a verificare che l'istanza presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'amministrazione e dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, con riferimento alla attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica e alla sua generalità ed astrattezza.

1.1 Dal punto di vista **soggettivo**, l'ammissibilità è subordinata alla provenienza della richiesta da uno degli enti individuati dal citato art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, nonché alla presentazione della stessa da parte di un soggetto legittimato alla rappresentanza. Nel caso di specie, la richiesta di parere risulta **ammissibile** in quanto trasmessa dalla Regione Abruzzo e sottoscritta dal Presidente.

1.2 Il quesito è parimenti ammissibile sotto il profilo **oggettivo**. L'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003

prevede infatti che la Corte dei conti possa pronunciarsi su pareri richiesti in materia di “contabilità pubblica”, intesa quale sistema di principi e norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici. Le delibere di orientamento che negli anni si sono concentrate sulla perimetrazione di tale materia (cfr. Sezione Autonomie, deliberazione 27 aprile 2004, nonché successive n. 5/2006, n. 9/2009 e n. 3 e 4/2014; Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010) hanno chiarito come questa non possa essere estesa fino a comprendere, nel suo complesso, qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria. Da tali pronunciamenti emerge, altresì, il principio secondo cui questioni – nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica intesa come stretta gestione del bilancio – possono ritenersi ad essa riconducibili secondo una visione dinamica della materia, che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa degli equilibri di bilancio, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Al contempo, non può sottacersi la necessaria sussistenza del carattere generale ed astratto del quesito oggetto dell’istanza, al fine di evitare che la stessa “*di fatto, si traduca in un’intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali*” (cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n. 3/2014/QMIG).

Sulla base di quanto sopra esposto, deve ritenersi che l’istanza presentata dalla Regione Abruzzo possa ritenersi ammissibile, in quanto volta a ottenere un chiarimento interpretativo di carattere generale su una norma (art. 9, comma 6, d.l. n. 90/2014) che ha introdotto uno specifico limite di finanza pubblica per gli emolumenti delle Avvocature degli Enti Pubblici.

2. Passando al **merito** del quesito proposto, occorre preliminarmente evidenziare che la normativa in esame si pone la **specifico 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 rese nel difendere in giudizio le amministrazioni di riferimento (cfr. Corte cost., 10 novembre 2017, n. 236; da ultimo, Cons. Stato, Sez. V, 21 maggio 2024, n. 4489). Come noto, 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.

In tale contesto, il citato art. 9, comma 6, d.l. n. 90/2014 – in caso di pronunciata compensazione integrale delle spese – subordina espressamente la corresponsione dei compensi professionali “*alle norme regolamentari o contrattuali vigenti*” e ai “*limiti dello stanziamento previsto, il quale non può superare il corrispondente stanziamento relativo all’anno 2013*”. Ne consegue che il riconoscimento di detti onorari si declina **in primo luogo attraverso la contrattazione collettiva o gli appositi regolamenti**

interni, che devono individuare criteri oggettivi e misurabili per la corresponsione, **fermo restando in ogni caso il rispetto del limite quantitativo fissato ex lege**, costituito appunto dallo stanziamento di previsione per il 2013 (cfr. SRC Lombardia n. 98/2024/PAR).

Ciò premesso, la Regione Abruzzo afferma di aver **sottostimato** lo stanziamento 2013 e di dover conseguentemente procedere a una **nuova determinazione del parametro** di riferimento. L'esigenza risulta coerente con gli approdi della giurisprudenza contabile, che ha più volte ribadito che la sottostima, o anche l'assenza, per qualsiasi motivo, dello stanziamento nell'anno di riferimento (2013) **non può tradursi in un diniego del diritto** alla corresponsione del compenso professionale in esame (cfr. *ex multis* SRC Puglia nn. 49/2015/PAR e 200/2016/PAR, SRC Liguria nn. 82/2015/PAR e 76/2021/PAR, SRC Sardegna n. 118/2016/PAR, SRC Piemonte n. 20/2018/PAR, SRC Veneto n. 131/2021/PAR, SRC Lombardia n. 98/2024). Tale approccio ermeneutico – ispirato ai principi costituzionali di ragionevolezza e di uguaglianza – consente, da un lato, di riconoscere il diritto all'incentivo in presenza di contenziosi, come quelli che si concludono con compensazione integrale delle spese, caratterizzati da elevata complessità e, dall'altro, di evitare il più possibile il ricorso a professionisti esterni, con maggiori oneri a carico dell'Amministrazione.

Stante la sopra rappresentata necessità di procedere a revisione dello stanziamento che avrebbe dovuto essere correttamente previsto nell'anno 2013, **il quesito proposto dalla Regione verte sulle modalità e sui criteri da utilizzare per la quantificazione economica delle risorse da stanziare**, che costituiranno il tetto massimo di riferimento anche per gli esercizi futuri.

Tale problematica risulta già affrontata in passato da diverse Sezioni regionali della Corte dei conti che – pur rimettendo la scelta all'autonoma valutazione dell'Amministrazione – hanno enucleato, a titolo esemplificativo, i seguenti criteri:

- i. la somma complessiva che, in esecuzione della regolamentazione contrattuale, l'Ente **avrebbe dovuto correttamente impegnare e liquidare** nell'esercizio 2013 (in questo senso, cfr. SRC Liguria nn. 82/2015/PAR e 76/2021/PAR, SRC Sardegna n. 118/2016/PAR, SRC Puglia n. 200/2016/PAR);
- ii. **le somme che avrebbero dovuto essere stanziare in relazione ai ricorsi pendenti nel 2013 e al grado di probabilità dell'esito della vertenza**, in coerenza con quanto previsto dal paragrafo 5.2. lett. a) - spese di personale - del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (cfr. SRC Veneto n. 131/2021/PAR e, con riferimento all'entità dei ricorsi pendenti nel periodo in considerazione, SRC Piemonte n. 20/2018/PAR);

- iii. a prescindere dalla questione relativa alla revisione del parametro, è stato altresì fatto riferimento alla possibilità per l'Ente di *“graduare la remunerazione della prestazione professionale che ha dato luogo a casi di sentenza favorevole con vittoria di spese, anche facendo riferimento all'attività svolta con riferimento ai casi con diverso esito, dal momento che la contrattazione decentrata destinata a regolare la distribuzione dell'incentivo deve adottare obbligatoriamente criteri oggettivamente misurabili basati sul rendimento individuale”* (cfr. SRC Puglia n. 49/2014/PAR).

A fronte del quesito posto dalla Regione, che **chiede di indicare espressamente quale sia il criterio preferibile tra quello sub i) e quello sub ii)**, questa Sezione non può che ribadire il consolidato orientamento per cui, trattandosi di una scelta rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione, **spetti esclusivamente a quest'ultima l'autonoma e prudentiale valutazione dei criteri oggettivi da valorizzare** per la determinazione del parametro di riferimento (cfr. SRC Sardegna n. 118/2016/PAR, SRC Piemonte n. 20/2018/PAR).

Sul punto, occorre evidenziare che la possibilità di procedere a un'attività di revisione *ex post* dello stanziamento di previsione 2013 – nelle ipotesi di sua originaria assenza o sottostima – si pone il primario obiettivo di evitare situazioni di irragionevole penalizzazione. Spetta tuttavia all'Amministrazione l'individuazione delle **modalità di ricalcolo più idonee** rispetto alla specifica e concreta situazione, anche economico-finanziaria, dell'Ente, ferma restando l'esigenza – qualunque sia il criterio prescelto – di garantire un **equo contemperamento** tra le finalità generali di contenimento della spesa perseguite dall'art. 9, comma 6, d.l. n. 90/2014 e la necessità di riconoscere al “professionista dipendente” il compenso normativamente previsto, come disciplinato dalla regolamentazione contrattuale interna.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è reso il parere della Sezione regionale di controllo per la Regione Abruzzo.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente della Regione Abruzzo.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 24 ottobre 2024.

Il Relatore
Federica LELLI
f.to digitalmente

Il Presidente
Ugo MONTELLA
f.to digitalmente

Depositata in segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Carla LOMARCO