



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

|                            |                         |
|----------------------------|-------------------------|
| dott. Marcovalerio Pozzato | Presidente              |
| dott. Alberto Rigoni       | Consigliere             |
| dott. Tiziano Tessaro      | Consigliere             |
| dott. Marco Scognamiglio   | Primo referendario      |
| dott.ssa Ilaria Pais Greco | Referendario            |
| dott. Antonino Carlo       | Referendario (relatore) |
| dott. Massimo Galiero      | Referendario            |

**Adunanza del 14 dicembre 2023**

**Richiesta di parere  
del Comune di Piacenza (PC)**

Visto l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

Vista la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il TU delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Visti la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la L. R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 7 marzo 2022 n. 5/SEZAUT/2022/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'art. 17, c. 31, del D. L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'art. 6, c. 4, del D. L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Piacenza (PC) in data 9 novembre 2023;

Visto il decreto presidenziale n. 91/2023 del 10 novembre 2023, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione per il giorno 14 dicembre 2023;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 98 del 13 dicembre 2023 la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, Ref. dott. Antonino Carlo;

Ritenuto in

## **FATTO**

Il Sindaco del Comune di Piacenza (PC) ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, in merito alle modalità di liquidazione degli incentivi professionali a favore di avvocati di ruolo, dipendenti del Comune.

Il quesito viene posto, nel merito, nei termini che seguono:

- se in tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole all'Ente, sia coerente con il principio contabile generale n. 16 della competenza finanziaria (c.d. potenziata) di cui all'All. 1 del D.Lgs. 118/2011 e con il principio contabile concernente la contabilità finanziaria di cui al paragrafo 5.2 lett. c), All. n. 4.2 dello stesso D.Lgs., che la liquidazione degli incentivi professionali in favore di avvocati di ruolo, dipendenti del Comune, possa avvenire in un esercizio successivo rispetto al deposito della sentenza favorevole ovvero al passaggio in giudicato della stessa sulla base del principio della competenza finanziaria, e nel rispetto degli altri limiti di legge, primo fra tutti quello del compenso annuo erogabile in relazione al tetto annuo di stanziamento citato dal c. 6 dell'art. 9 D.L. n. 90 del 2014

(anno 2013) da riferirsi all'anno in cui è maturato il diritto (dunque, per competenza) e non a quello di eventuale successiva richiesta di liquidazione (dunque, per cassa);

- in sostanza, si chiede se sia possibile superare l'originaria (massima) consistenza del relativo stanziamento di cui al c. 6 dell'art. 9 D.L. n. 90 del 2014 per l'anno di riferimento – inteso come anno in cui è maturato il diritto al compenso per il deposito della sentenza ovvero di passaggio in giudicato della stessa - per il tramite di una liquidazione al personale dipendente interessato posticipata al periodo contabile successivo.

Per completezza, si rileva che nella nota di richiesta di parere in oggetto il destinatario risulta essere il Consiglio delle Autonomie Locali, per il successivo invio alla Corte dei conti, ma che tuttavia l'istanza risulta direttamente trasmessa a questa Sezione.

Considerato in

## **DIRITTO**

### **1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere**

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

#### **1.1 Ammissibilità soggettiva**

In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta del parere devono essere vagliati in relazione alla legittimazione dell'ente ed alla capacità della persona fisica firmataria a essere qualificata come organo dotato di legale rappresentanza.

Al riguardo, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), questo aspetto sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna". La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se*

*istituito*" (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alle Sezioni regionali, contenuta nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, è stata ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. Autonomie, deliberazione n. 13/AUT/2007), che è altresì intervenuta per meglio delineare i confini di tale previsione (ad esempio, sancendo che la legittimazione a richiedere pareri possa essere riconosciuta anche in capo alle Unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa, posto che a tal fine questa può essere assimilata al comune in quanto proiezione dei singoli enti partecipanti finalizzata all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale - Sez. Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Per quanto concerne la "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa *"riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere"* e che, pertanto, nel caso di un Comune *"... ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL, è il Sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti"* (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Piacenza, organo legittimato a rappresentare l'ente.

Per completezza, si rappresenta che l'istanza è stata trasmessa direttamente dall'Ente locale e non per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (pur risultando a quest'ultimo indirizzata) organo previsto dall'art. 123 della Costituzione: tuttavia, l'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, nel prevedere che le richieste possano essere formulate *"di norma"* tramite il Consiglio delle autonomie locali, non esclude la possibilità un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

## **1.2 Ammissibilità oggettiva**

Il perimetro della riconducibilità della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica è stato delineato dalla Corte dei conti in diverse pronunce susseguitesesi nel tempo (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; Sez. Autonomie, deliberazioni n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite hanno chiarito che

la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre *"... all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"*, anche l'attinenza del quesito proposto ad *"... una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. È stato, altresì, ribadito come *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*: solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Piacenza in termini generali ed astratti può essere riassunto nei termini seguenti: se, in caso di liquidazione degli incentivi professionali in favore di avvocati di ruolo, dipendenti del Comune, questa possa avvenire in un esercizio successivo rispetto al deposito della sentenza favorevole ovvero al passaggio in giudicato della stessa sulla base del principio della competenza finanziaria, e nel rispetto degli altri limiti di legge ovvero se sia possibile superare l'originaria (massima) consistenza del relativo stanziamento di cui al c. 6 dell'art. 9 D.L. n. 90 del 2014 per l'anno di riferimento

– inteso come anno in cui è maturato il diritto al compenso per il deposito della sentenza ovvero di passaggio in giudicato della stessa - per il tramite di una liquidazione al personale dipendente interessato posticipata al periodo contabile successivo.

Dal punto di vista oggettivo, la questione si delinea, pertanto, ammissibile in quanto relativa ad una disposizione normativa espressamente dettata da esigenze di coordinamento della finanza pubblica, quale infatti è quella contenuta nel c. 6 dell'art. 9 del D.L. n. 90/2014.

L'ammissibilità oggettiva della richiesta è da ritenersi anche confermata dalla Sezione delle autonomie, laddove ha fatto riferimento "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». Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'art. 7, c. 8, della L. n. 131 del 2003" (deliberazione n. 17/2020).

Infine, si ritiene sussistente nella fattispecie anche la non interferenza con altre funzioni intestate alla Corte o ad altre giurisdizioni tenuto conto che la Sezione si esprimerà con riguardo all'interpretazione di norme di legge rilevanti sul piano amministrativo.

## **2 Merito**

Il Comune istante richiede se, in materia di compensi da corrispondere agli avvocati dipendenti secondo il combinato disposto dell'art. 9, c. 6 del D.L. n. 90/2014, convertito dalla L. n. 114/2004, del D.Lgs. n. 118/2011, All.4/2, punto 5.2 nonché del proprio regolamento per la disciplina dei compensi professionali da liquidare in favore degli avvocati di ruolo dipendenti del Comune, sia possibile superare l'originaria (massima) consistenza del relativo stanziamento di cui al suddetto c. 6 dell'art. 9 del D.L. n. 90/2014 per l'anno di riferimento – inteso come anno in cui è maturato il diritto al compenso per il deposito della sentenza, ovvero di passaggio in giudicato della stessa – per il tramite di una liquidazione al personale dipendente interessato posticipata al periodo contabile successivo.

La richiesta viene formulata al fine di acquisire chiarimenti sulla corretta interpretazione dei principi e della normativa richiamata afferente alla contabilità pubblica al fine di darne corretta applicazione, anche in vista di procedere ad un aggiornamento del vigente regolamento interno, approvato con Delibera di Giunta comunale n. 386 del 30 dicembre 2014.

Al riguardo, è necessario, preliminarmente, procedere all'esame del quadro normativo di riferimento nei termini che seguono:

- ai sensi dell'art. 9, c. 6 del D.L. n. 90/2014 *"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. 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"*;
- ai sensi del principio contabile di cui all'all. n. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, par. 5.2, lettera a) ultima alinea *"per la spesa corrente, l'imputazione dell'impegno avviene: [...] 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. In tale situazione 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"*.

Si tratta dunque, di stabilire se, in relazione ai suddetti compensi, sia o meno possibile superare la massima consistenza dello stanziamento per l'anno di riferimento attraverso una liquidazione posticipata al periodo contabile successivo.

La questione risulta essere già stata affrontata dalla Sezione regionale di controllo per la regione Puglia con deliberazione n. 120/2021/PAR, alle cui conclusioni questa Sezione non ritiene di discostarsi.

Nello specifico, si conferma che *"nei casi di giudizi conclusi con la compensazione integrale delle spese tra le parti, ai dipendenti facenti parte dell'Avvocatura di un Ente locale vadano corrisposti i relativi compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti, nei limiti dello stanziamento previsto,*

*essendo pertanto non consentito un surrettizio ed artificioso superamento di tali limiti, per il tramite di una liquidazione posticipata ad un periodo temporale successivo*<sup>1</sup>.

La Sezione concorda, altresì, con la Sezione regionale di controllo per la Puglia ritenendo che un'eventuale liquidazione posticipata nel tempo violerebbe il citato principio contabile di cui all'all. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, par. 5.2.

La Sezione ritiene, altresì, che una liquidazione posticipata ad un esercizio successivo rispetto al deposito della sentenza favorevole ovvero al passaggio in giudicato della stessa sulla base del principio della competenza finanziaria, costituirebbe un aggiramento della norma di cui al citato art. 9, c. 6 del D.L. n. 90/2014 che costituisce, come hanno affermato le Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 51/CONTR/2011 *"un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa introdotto dal legislatore"* <sup>2</sup>.

Infine, questa Sezione, per completezza, ritiene di dover precisare che, con precedente delibera n.112/2017/PAR, emessa su alcune richieste del Comune di Piacenza sulle modalità di corresponsione dei compensi professionali agli avvocati dipendenti, non si era pronunciata in merito al quesito di cui all'odierno esame poiché non posto dal Comune richiedente.

Ciò premesso, questa Sezione ritiene di poter rispondere al quesito avanzato dal Sindaco del Comune di Piacenza nei termini seguenti: **"non** è possibile da parte di un ente, in caso di provvedimenti giudiziali con compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole all'ente stesso, superare l'originaria massima consistenza dello stanziamento di cui al c.6 dell'art. 9 del D.L. n. 90/2014 per l'anno di riferimento, per il tramite di una liquidazione al personale dipendente interessato posticipata al periodo contabile successivo".

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, in risposta al quesito posto dal Comune di Piacenza (PC), esprime il parere nei termini di cui in motivazione e

#### **DISPONE**

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Piacenza (PC);
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;

---

<sup>1</sup> Cfr Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Puglia, deliberazione n. 120/2021/PAR.

<sup>2</sup> Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, deliberazione n. 51/CONTR/2011

- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Bologna nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2023.

Il Presidente  
Marcovalerio Pozzato  
*(firmato digitalmente)*

Il relatore  
Antonino Carlo  
*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 18 dicembre 2023

Il funzionario preposto  
Nicoletta Natalucci  
*(firmato digitalmente)*