



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati\*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario (relatore)

\* riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza del 17 febbraio 2022**

**Richiesta di parere del Comune di Modena (MO)**

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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, e successive modificazioni;

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;

Vista la legge della Regione 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;

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

Vista la "convenzione sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva di cui alla legge n. 131 del 2003" tra la Regione Emilia-Romagna, questa Sezione regionale di controllo ed il Consiglio delle autonomie locali;

VISTA la deliberazione n. 11/2022/INPR del 21 dicembre 2021 e del 26 gennaio 2022 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2022;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Modena (MO) in data 4 gennaio 2022;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle autonomie locali sulla richiesta di parere formulata, inviata a questa Sezione in data 10 febbraio 2022;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 14 del 16 febbraio 2022 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

udito nella camera di consiglio il relatore, referendario Ilaria Pais Greco;  
ritenuto in

## **FATTO**

1. Il Sindaco del Comune di Modena (MO) ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, sulla corretta interpretazione dell'art. 9 del D.L. n. 90 del 2014 convertito nella legge n. 114 del 2014 che disciplina i compensi professionali dovuti agli avvocati dalle amministrazioni pubbliche da cui gli stessi dipendono. In particolare oggetto della richiesta è il significato della locuzione "sentenza favorevole" di cui al comma 3 del citato articolo 9<sup>1</sup> e

---

<sup>1</sup> **Art. 9 Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici**

1. I compensi professionali corrisposti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, agli avvocati dipendenti delle amministrazioni stesse, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato, sono computati ai fini del raggiungimento del limite retributivo di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni.

2. Sono abrogati il comma 457 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e il terzo comma dell'articolo 21 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611. L'abrogazione del

cioè se il diritto al compenso maturi solo in caso di sentenza favorevole oppure se, aderendo a una lettura sostanzialistica della norma, lo stesso debba essere riconosciuto in ogni caso di provvedimento giurisdizionale dal carattere decisorio di uno stato o grado del contenzioso e favorevole per l'Amministrazione in quanto idoneo a recarle un vantaggio o un'utilità.

2. Il Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.), in virtù della convenzione in essere con questa Sezione, ha istruito la richiesta di parere e fatto pervenire la propria nota conclusiva sulla questione prospettata.

Considerato in

### **DIRITTO**

1. In via preliminare, questa Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere. La funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo di questa Corte dei conti trova fondamento nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale «le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri

---

citato terzo comma ha efficacia relativamente alle sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

3. Nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, le somme recuperate sono ripartite tra gli avvocati dipendenti delle amministrazioni di cui al comma 1, esclusi gli avvocati e i procuratori dello Stato, nella misura e con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla contrattazione collettiva ai sensi del comma 5 e comunque nel rispetto dei limiti di cui al comma 7. La parte rimanente delle suddette somme è riversata nel bilancio dell'amministrazione.

4. Nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, il 75 per cento delle somme recuperate è ripartito tra gli avvocati e procuratori dello Stato secondo le previsioni regolamentari dell'Avvocatura dello Stato, adottate ai sensi del comma 5. Il rimanente 25 per cento è destinato al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni. <sup>(43)</sup>

5. I regolamenti dell'Avvocatura dello Stato e degli altri enti pubblici e i contratti collettivi prevedono criteri di riparto delle somme di cui al primo periodo del comma 3 e al primo periodo del comma 4 in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali. I suddetti regolamenti e contratti collettivi definiscono altresì i criteri di assegnazione degli affari consultivi e contenziosi, da operare ove possibile attraverso sistemi informatici, secondo principi di parità di trattamento e di specializzazione professionale. <sup>(45)</sup>

6. 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.

7. I compensi professionali di cui al comma 3 e al primo periodo del comma 6 possono essere corrisposti in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo [...].

in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane».

In base a consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (ammissibilità in senso soggettivo);

- sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, da intendersi limitata alla normativa e ai relativi atti applicativi riguardanti, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, 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 e che non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria;

- il parere può essere fornito solo su questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione;

- la questione sottoposta, infine, non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

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

1.2. Sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere risulta *lato sensu* ammissibile nella misura in cui è volta a dare contenuto al titolo per il riparto dei compensi professionali che, unitamente al trattamento fondamentale e accessorio percepito dagli avvocati dipendenti delle amministrazioni pubbliche, a norma del comma 1 del medesimo art. 9 oggetto di esame, "sono computati ai fini del

raggiungimento del limite retributivo<sup>2</sup> di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici") e, a norma del successivo comma 7, "possono essere corrisposti in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo<sup>3</sup>".

In sostanza i compensi professionali maturati in ragione dell'attività difensiva svolta, e dipendenti dall'esito del contenzioso, devono rientrare, unitamente allo stipendio tabellare e alle voci integrative e accessorie, entro il limite retributivo indicato dal comma 1 del menzionato art. 9 per il contenimento della spesa pubblica ed entro il limite individuale di cui al comma 7 della medesima norma. Pertanto si ritiene che la funzione consultiva della Corte, oltre che sul rispetto degli indicati limiti, possa estensivamente esplicitarsi fino a richiamare principi affermati in modo trasversale da magistrature ordinarie e speciali su un aspetto posto a monte del rispetto di detto limite ovvero sulla forma che deve rivestire il titolo legittimante, in astratto, la spettanza dei suddetti compensi professionali (fermo restando che, in concreto, la misura e la modalità di ripartizione di detti compensi sono determinate dai regolamenti interni degli enti e dalla disciplina della contrattazione collettiva); in ipotesi, la funzione consultiva della Corte può quindi estendersi, in chiave interpretativa, anche sul se, nel caso di condanna della controparte alle spese di lite con recupero effettivo a suo carico di tali spese (caso del cd. "riscosso"), il compenso spetti solo se la pronuncia sulle spese sia contenuta nel capo di una sentenza, come sembra esprimere la lettera della norma (art. 9 comma 3), oppure se - come richiesto dal Comune - "debba essere esteso a tutti i diversi casi di provvedimenti giurisdizionali purché decisori di uno stato o grado del contenzioso e favorevoli per l'Amministrazione, cioè idonei a recarle un vantaggio o un'utilità".

## 2. **Merito**

L'art. 9 del D.L. 90 del 2014, convertito in legge 114 del 2014, dispone, a favore dei legali delle avvocature incardinate nella P.A., il diritto alla percezione dei compensi professionali, sia nella ipotesi del «riscosso» ("sentenza favorevole con recupero delle spese legali" recita testualmente il comma 3) sia in quella del c.d.

---

<sup>2</sup> Primo tetto retributivo stabilito dalla norma, parametrato sul trattamento economico annuo del Primo Presidente della Corte di Cassazione.

<sup>3</sup> Secondo tetto retributivo, individuale specifico, per cui i compensi professionali percepiti dall'avvocato dipendente dell'ente ai sensi del comma 3 e del primo periodo del comma 6 dello stesso art. 9 non possono essere in misura tale che la somma corrispostagli ecceda il suo trattamento economico complessivo da percepirsi nello stesso anno.

«compensato» (“pronunciata compensazione integrale delle spese” secondo il comma 6).

3. Mentre la misura e le modalità di ripartizione di detti compensi sono rimesse ai regolamenti dei singoli enti di riferimento e alla disciplina della contrattazione collettiva, i presupposti di esistenza del diritto, nel caso in esame (comma 3), sono quelli individuati a monte dalla norma primaria. In particolare:

a) esistenza di una pronuncia (in senso lato come si chiarirà di seguito) contenente un capo accessorio relativo alla condanna della controparte alle spese;

b) esito della lite favorevole per la P.A. causalmente riconducibile all'attività dell'avvocato dipendente. Tale esito – si ritiene – è fisiologicamente insito in una pronuncia di riconoscimento delle ragioni dell'ente con condanna della controparte alle spese di lite al di là che la pronuncia rivesta la forma di sentenza, ordinanza, decreto o altra statuizione il cui effetto positivo sia comunque processualmente imputabile, secondo il principio di causalità, all'attività del difensore come può accadere, finanche, nell'ipotesi di “soccombenza virtuale” in cui il giudice dichiara cessata la materia del contendere in quanto la controparte nelle more del giudizio si sia ad esempio spontaneamente conformata alle istanze promosse dal difensore dell'ente e ciononostante residui un contrasto fra le parti solo sulle spese, per la cui statuizione a carico della controparte l'avvocato dell'ente comunque insista, ottenendo ragione. In tutti i casi riportati a titolo esemplificativo, con la doverosa precisazione che la ripartizione delle spese dipende in ultimo dal caso concreto che spetta all'ente verificare, l'attribuzione del compenso all'avvocato è da ricondursi non alla forma del provvedimento principale con cui si è conclusa la lite quanto al manifestarsi di un'utilità derivante da una pronuncia favorevole all'ente, il cui difensore avrà interesse a insistere nella richiesta di condanna della controparte alle spese, maturando quindi, anche nei confronti dell'amministrazione, l'aspettativa a vedersi riconosciuto tale importo nell'ipotesi in cui tale condanna sia in effetti pronunciata;

c) ultimo presupposto richiesto dalla norma è infine il recupero effettivo delle spese dalla controparte che vi è tenuta.

4. A conferma della portata sostanziale del termine “sentenza” riportato nel comma 3 della norma v'è da dire che l'effettivo discrimine fra il medesimo comma e il successivo comma 6 primo periodo non risiede nella forma della

pronuncia principale quanto, piuttosto, nel provvedimento che statuisce sulle spese e che consiste, nel primo caso, in una condanna che legittima una ripartizione del "riscosso" fra gli avvocati dell'ente e, nel secondo caso, in una compensazione che consente la corresponsione dei compensi ai medesimi avvocati ma nei limiti dello stanziamento previsto (dato che manca un riscosso da recuperare), il quale non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013.

5. Sulla spettanza del compenso agli avvocati dipendenti da enti pubblici nel caso di condanna alle spese con effettivo recupero a carico della controparte, a seguito sia di sentenza sia di altra pronuncia di contenuto favorevole per l'ente, si è già espressa a più riprese la giurisprudenza contabile (in termini SRC Emilia Romagna 241/2013/PAR, SRC Basilicata 121/2013/PAR, SRC Basilicata 2/2010/PAR, SRC Campania 197/2019/PAR, SRC Sicilia 41/2020).

Le conclusioni cui è pervenuta la Corte dei conti trovano del resto un addentellato anche nell'interpretazione dell'art. 91 del codice di procedura civile fornita dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite (sentenza n. 20957/04) per la quale "la statuizione relativa alla condanna alle spese, inerendo a posizioni giuridiche soggettive di debito e credito discendenti da un rapporto obbligatorio autonomo rispetto a quello in esito al cui esame è stata adottata, ha i connotati della decisione giurisdizionale e l'attitudine al passaggio in giudicato indipendentemente dalle caratteristiche del provvedimento cui accede". Proprio l'autonomia del rapporto obbligatorio nascente dalla condanna alle spese rispetto al provvedimento principale prova che il compenso è da riconoscersi al dipendente-professionista che ha esercitato lo *ius postulandi* nel procedimento all'esito del quale è stata disposta la suddetta condanna, indipendentemente dalla natura della pronuncia stessa.

Gli unici presupposti richiesti dalla norma in esame per la ripartizione dei compensi professionali fra gli avvocati sono infatti, per le ragioni esposte, quelli sopra evidenziati, ovvero l'esito favorevole del giudizio o di altro procedimento nel quale l'avvocato abbia esercitato il patrocinio per l'ente (dovendosi interpretare il termine "sentenza" in modo atecnico come riferito appunto al presupposto sostanziale richiesto dalla norma e consistente nella pronuncia favorevole per l'ente nel quale esita il giudizio o procedimento), la condanna della controparte alle spese, che rappresenta titolo autonomo rispetto alla pronuncia principale e, in ultimo, l'effettivo recupero a carico della controparte dell'importo liquidato dal giudice a titolo di spese legali.

**P.Q.M.**

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

**DISPONE**

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Modena e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Invita il Comune alla pubblicazione della presenta deliberazione sul sito istituzionale ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. f) della legge 6 novembre 2012, n. 190, che consente di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge, e nel rispetto del principio generale della trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 17 febbraio 2022.

Il relatore

Ilaria Pais Greco

*(firmato digitalmente)*

Il presidente

Marco Pieroni

*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 24 febbraio 2022

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

*(firmato digitalmente)*



