

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

composta dai magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello
Consigliere	Stefania Petrucci
Consigliere	Rossana Rummo Relatore
Primo Referendario	Rossana De Corato
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore
Referendario	Carmelina Addresso
Referendario	Michela Muti

nell'adunanza in camera di consiglio dell'11 dicembre 2017

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei Conti del 27 aprile 2004,

avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; vista la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali per l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Spinazzola (BT), acquisita con ns. prot. N.5304 del 29/11/2017;

vista l'ordinanza n. 138/2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

udito il relatore Dott.ssa Rossana Rummo.

Fatto

Con la nota sopra citata il Sindaco pro tempore del Comune di Spinazzola (BT) formula una richiesta di parere riguardante la sussistenza dei requisiti per riconoscere al revisore dei conti unico del Comune la maggiorazione del 10% per ciascuna delle voci previste nelle lettere a) e b) dell'art. 1 del D.M. 20.05.2005.

Si riferisce preliminarmente che il Comune di Spinazzola (BT), con deliberazione del Consiglio Comunale n.18 del 24.7.2015 dell'11 maggio 2015, *in seguito al verbale di estrazione dei nominativi dei revisori dei conti, redatto e trasmesso dalla prefettura Barletta-Andria-Trani, acquisito al protocollo dell'Ente con. N. 7473 del 20.07.2015, procedeva alla nomina del Revisore unico dei conti, avendo una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti ex art.234, c.3 del D.lgs. 267/2000. Nella deliberazione veniva fissato il compenso dell'importo annuo lordo nella misura di Euro 5.841,00 al netto dell'IVA e dei contributi previdenziali posti a carico dell'ente da specifiche condizioni di legge.*

In data 21.10.2017, *il Revisore dei Conti, poiché i valori desunti dal Bilancio di previsione anno 2016 e 2017 superano i valori riportati nelle tabelle B e C del D.M. 20/05/2005, chiedeva la maggiorazione del compenso, secondo quanto previsto alla lettera a) e b) dell'art.1 del D.M. 20/05/2005.*

Diritto

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art.7, co.8, della legge n.131/2003 prevede che gli enti locali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...*". Riguardo a tale aspetto, la Sezione ritiene non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento, sin qui costantemente seguito, secondo il quale la mancanza di detto organo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007) ma ancora non operante, non può precludere l'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli enti locali ed alla stessa Regione. Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna.

Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco ai sensi dell'art.50 del D.lgs. n.267/2000. Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame, proviene dal Sindaco del Comune di Spinazzola (BT) e, pertanto, risulta ammissibile sul piano soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte 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 repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di 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.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, riguardando i parametri normativi di determinazione del compenso, materia riconducibile alla nozione di contabilità pubblica sopra richiamata.

Tenuto conto che l'Organo di revisione ha richiesto la maggiorazione del compenso prevista all'art.1 lettera a) e b) del decreto del Ministro dell'Interno del 20 maggio 2015, relativamente agli anni 2016 e 2017, per affrontare le questioni sottese alla presente richiesta di parere appare opportuno richiamare, in primo luogo, le disposizioni normative relative alla determinazione del compenso spettante ai componenti dell'Organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali:

- L'art. 241, comma 1, del TUEL dispone al riguardo che *"con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica vengono fissati i limiti massimi del compenso base spettante ai revisori, da aggiornarsi triennialmente. Il compenso base è determinato in relazione alla classe demografica ed alle spese di funzionamento e di investimento dell'ente locale"*.
- L'art. 1, comma 1, del Decreto del Ministro dell'Interno 20 maggio 2005, emanato in attuazione della disposizione sopra richiamata, fissa il solo limite massimo del compenso base annuo lordo spettante ad ogni componente degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, in ragione dell'appartenenza dell'ente alle classi demografiche indicate nell'allegato A dello stesso decreto che prevede 9 classi demografiche per i comuni e 2 classi per le Province¹. Il medesimo articolo, alle lettere a) e b) fissa anche i requisiti per la maggiorazione del 10%, richiamati nella nota in calce.

Il decreto su richiamato, ultimo decreto di aggiornamento del compenso spettante ai revisori degli enti locali, stabilisce anche che le maggiorazioni di cui alle lettere a)e b) sono cumulabili

¹ Il limite massimo del compenso base annuo lordo spettante ad ogni componente degli organi di revisione economico-finanziaria dei comuni e delle province è pari, per ciascuna fascia demografica degli enti considerati, alla misura indicata nella tabella A, allegata al presente decreto, rettificata con le seguenti modalità:

a) maggiorazione sino ad un massimo del 10 per cento per gli enti locali la cui spesa corrente annuale pro-capite, desumibile dall'ultimo bilancio preventivo approvato, sia superiore alla media nazionale per fascia demografica di cui alla tabella B, allegata al presente decreto;

b) maggiorazione sino ad un massimo del 10 per cento per gli enti locali la cui spesa per investimenti annuale pro-capite, desumibile dall'ultimo bilancio preventivo approvato, sia superiore alla media nazionale per fascia demografica di cui alla tabella C, allegata al presente decreto.

tra loro e che l'adeguamento del compenso deliberato dal Consiglio dell'ente non ha effetto retroattivo.

Con riferimento alla tematica dei compensi all'Organo di revisione degli enti locali, la Sezione regionale di Controllo per la Lombardia, con deliberazione n.103 del 2017, richiamando anche la deliberazione n.95/2016/PAR della Sezione regionale di controllo per la Liguria che ha individuato nell'assenza di un limite minimo stabilito espressamente dalla legge *"una lacuna normativa che, dopo il rinnovato sistema di designazione mediante sorteggio su base regionale, che ha privato i consigli comunali di tale potere, rischia di incidere sull'effettività del controllo professionale affidato ai revisori"*, ha esaminato la richiesta di parere del Comune di Voghera sulla sussistenza di un limite minimo al compenso, da individuarsi nel limite massimo stabilito per la classe demografica appena inferiore a quella di appartenenza dell'ente.

La questione relativa alla determinazione del predetto compenso è stata anche oggetto di un parere reso dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana in risposta ad un quesito in cui si chiedeva se, e fino a quale limite *"congruo"*, potesse essere ridotto il compenso stabilito per i componenti dell'Organo di revisione (Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 272/2015/PAR del 9 ottobre 2015).

Secondo il parere fornito la determinazione del compenso in parola rimane rimessa alla discrezionalità dell'ente, che è chiamato a stabilirne l'ammontare nel rispetto del limite massimo e degli altri criteri stabiliti dalla legge.

Con lo stabilire che i revisori dei conti siano scelti mediante estrazione su base regionale, anziché essere personalmente individuati e nominati dallo stesso ente presso cui sono chiamati ad esercitare le funzioni di controllo, la legge ha indubbiamente inteso rafforzare l'autonomia dell'Organo di revisione in ragione delle particolari funzioni che questo è chiamato a svolgere. Si tratta, infatti, di funzioni che, lungi dall'esaurirsi nel rapporto con l'ente locale, si esplicano anche a tutela di interessi pubblici generali, nel quadro delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica aventi rilevanza costituzionale.

La posizione di autonomia dell'Organo di revisione degli enti locali del resto è stata più volte riconosciuta, oltre che dalla giurisprudenza amministrativa e contabile, anche dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel parere reso con la deliberazione n. 355/2016/PAR, dopo aver richiamato i principi giurisprudenziali formati in materia, afferma che *"in virtù del vigente quadro normativo, ove l'indipendenza degli organi tecnici dagli organi politici costituisce un principio consolidato, direttamente riferibile all'art. 97 della Costituzione (cfr., sul punto, Corte Costituzionale 28 novembre 2008, n. 390) e sotto diversi aspetti recentemente riaffermato dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, tale disciplina, in forza di un'interpretazione costituzionalmente orientata, impone di assicurare ad un organo tecnico e di controllo, come il Collegio dei revisori, sufficiente indipendenza. Una simile esigenza di distinzione e autonomia, secondo il Collegio, deve, a maggior ragione, riconoscersi in relazione all'organo di controllo amministrativo e contabile, i cui componenti, a differenza degli organi burocratici, non sono*

chiamati ad attuare programmi e a realizzare obiettivi definiti dall'organo politico, ma svolgono, in posizione di neutralità, funzioni attinenti al controllo del rispetto della legge e della regolare tenuta della contabilità, essendo investiti di molteplici funzioni che comprendono la collaborazione, la vigilanza, l'attestazione dei risultati, il referto e le verifiche periodiche di cassa".

L'art. 241 del TUEL richiede che il limite massimo del compenso in parola sia determinato con riferimento alla fascia demografica dell'ente, oltre che alle spese di funzionamento ed investimento dello stesso, a conferma del maggior impegno e della maggiore responsabilità richiesta ai componenti dell'Organo di revisione in dipendenza delle grandezze di bilancio legate alla popolazione dell'ente.

Maggior impegno e maggiore responsabilità, nei termini sopra descritti, trovano conferma, del resto, anche nel riformato sistema di nomina, a cui si è fatto in precedenza cenno, e che riserva l'iscrizione nell'elenco dei revisori destinati ad essere estratti per svolgere le funzioni negli enti di più elevate dimensioni demografiche ai richiedenti con maggiore anzianità di iscrizione all'albo e con maggiore esperienza professionale.

La questione posta dal Comune di Spinazzola mette in discussione il riconoscimento della maggiorazione, pur prevista dalle lettere a) e b) del decreto del 20 maggio 2005, precisando che il Consiglio Comunale non ha assegnato, ai sensi dell'art.241 del d.lgs 267/2000, ulteriori funzioni al Revisore.

Si precisa che il Revisore richiede la maggiorazione in base alle lettere a) e b) del decreto legge del 2000, motivandola quindi alla spesa corrente e di investimento annuale pro-capite superiori alla media nazionale.

Questa sezione ritiene che, anche alla luce della delibera della Sezione delle Autonomie del 13 giugno 2017 e dell'atto di orientamento ex art.154, comma 2 del TUEL, dell'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali del Ministero dell'interno, il decreto fissi con molta chiarezza i requisiti necessari per l'applicazione della maggiorazione che, si sottolinea, prevede un limite massimo del 10%. Resta quindi in capo all'Amministrazione la verifica delle condizioni richieste e la determinazione dell'entità della maggiorazione fino al 10%. Si richiama infine che il medesimo art.1, ai commi 2 e 3, prevede che le maggiorazioni previste alle lettere a) e b) siano cumulabili, che l'eventuale adeguamento del compenso debba essere deliberato dal Consiglio dell'Ente e che esso non ha effetto retroattivo.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Spinazzola (BT).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio dell'11 dicembre 2017

Il Magistrato relatore

F.to Rossana Rummo

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in segreteria l'11 dicembre 2017

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo