

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 composta dai signori Magistrati:

Maurizio Graffeo	Presidente
Stefano Siragusa	Consigliere
Licia Centro	Consigliere
Francesco Antonino Cancilla	Referendario - relatore
Marco Fratini	Referendario

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Palermo con nota del 24 gennaio 2014;

vista l'ordinanza n. 12/2014/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore Referendario Francesco Antonino Cancilla;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe indicata il Sindaco del Comune di Palermo chiede di conoscere il parere della Corte in merito all'interpretazione dell'art. 239, c. 1, lett. B), punto 6 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267; in particolare, viene domandato se il parere di cui all'anzidetta normativa debba essere richiesto all'organo di revisione e da questi debba essere reso prima dell'adozione di ogni proposta deliberativa concernente la materia delle transazioni, a prescindere dall'organo statutariamente individuato ad approvarla, ovvero se il predetto parere debba essere richiesto nel solo caso in cui le predette proposte siano sottoposte all'approvazione del consiglio comunale.

* * * * *

La Sezione reputa preliminarmente di dover verificare se la suddetta richiesta sia giuridicamente ammissibile sotto i profili "soggettivo" ed "oggettivo", tenuto conto delle disposizioni contenute nell'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n.131, e degli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi in materia.

In ordine al primo profilo, deve evidenziarsi che, secondo i criteri formulati dalla Sezione delle Autonomie (approvati nell'adunanza del 27.4.2004) e la costante giurisprudenza delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana (v., *ex plurimis*, la delibera n.1/2004), per quanto concerne i Comuni, l'Organo dotato di generale legittimazione a richiedere il parere è il Sindaco, in qualità di legale rappresentante dell'Ente Locale. Orbene, nel caso di specie, la richiesta di parere proveniente dal Comune di Palermo risulta ammissibile dal punto di vista "soggettivo", in quanto formulata dal Sindaco.

Per quanto concerne la verifica circa l'ammissibilità dal punto di vista "oggettivo", si osserva che l'elaborazione giurisprudenziale ha ripetutamente sottolineato che la funzione consultiva, attribuita alla Corte dei Conti dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003, non solo deve essere svolta con esclusivo riferimento a specifici quesiti inerenti "materie di contabilità pubblica" ma deve anche riguardare "tematiche di portata ed interesse generali", non potendo esplicitarsi in ordine a "singoli fatti gestionali" di pertinenza di questa o quella Amministrazione, che conducano all'inaccettabile risultato di immettere la Corte nei processi decisionali degli enti territoriali (v., *ex plurimis*, delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010/PAR).

Ciò premesso, la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Palermo è certamente ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri stabiliti dalle Sezioni Riunite con delibera n. 1/2004, dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, e dalla delibera n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite centrali in sede di controllo. I quesiti, infatti, vertono in materia di contabilità pubblica, essendo relativi all'interpretazione di disposizioni di coordinamento della finanza pubblica, introdotte dal legislatore a tutela dell'unità economica della Repubblica con il Decreto Legge 10 ottobre 2012,

n. 174, ai fini del concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi finanziari assunti dal Paese in sede europea e ai fini di un migliore svolgimento dei controlli interni.

La richiesta, inoltre, è formulata in modo generale ed astratto e non interferisce con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura.

Nel merito, la Sezione osserva che l'art. 239 del Decreto Legislativo n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3 del Decreto Legge n. 174 del 2012, prevede che: *"1. L'organo di revisione svolge le seguenti funzioni: a) attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento; b) pareri, con le modalità stabilite dal regolamento, in materia di: ... 6) proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni"*. L'art. 11 bis del medesimo Decreto Legge n. 174 del 2012 stabilisce che: *"1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione"*

Ciò premesso, va sottolineato che l'art. 239 del Decreto Legislativo n. 267 del 2000 (anche nel testo riformulato dal Decreto Legge n. 174 del 2012), relativamente alle funzioni dell'organo di revisione, può considerarsi applicabile in Sicilia; esso, infatti, ha riprodotto - sia pure con successive modifiche e integrazioni - i contenuti dell'art. 57 della Legge 8 giugno 1990, n. 142, recepito in Sicilia con l'art. 1, comma 1, lett. i), della Legge Regionale 11 dicembre 1991, n. 48. Oltretutto, vi è il generale rinvio dinamico all'ordinamento finanziario e contabile stabilito con legge dello Stato in conseguenza del recepimento dell'art. 55 della Legge n. 142 del 1990.

Occorre nondimeno evidenziare che - ai sensi degli artt. 14 e 15 dello Statuto - spetta alla Regione Siciliana la legislazione esclusiva in materia di regime, ordinamento e controllo degli enti locali. Con specifico riferimento all'organo di revisione, tale competenza esclusiva - come è noto - implica che attualmente la composizione e la formazione del suddetto organo sono disciplinate dalla normativa regionale in modo parzialmente diverso rispetto alla legislazione statale.

Per quanto poi attiene alle funzioni del Consiglio Comunale, in virtù degli artt. 14 e 15 dello Statuto Regionale e per effetto dell'art. 32 della Legge n. 142 del 1990, recepito con modifiche dall'art. 1, comma 1, lett. e), della Legge Regionale n. 48 del 1991 (modificato poi dall'art. 78 della Legge Regionale 10 gennaio 1993, n. 10, dall'art. 45 della Legge Regionale 1 settembre 1993, n. 26, e integrato dall'art. 2, comma 3, Legge Regionale 8 gennaio 1996, n. 4), le competenze dei consigli comunali in Sicilia sono oggi regolate in maniera differente rispetto a quelle degli altri comuni italiani. Va tuttavia osservato che nei confronti dei Comuni siciliani è direttamente applicabile l'art. 194 Decreto Legislativo n. 267 del 2000, che riguarda il riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte del Consiglio comunale.

Il Collegio rileva altresì che per i consigli comunali dei Comuni siciliani la normativa applicabile non attribuisce *ex se* una competenza in materia di transazioni; né, peraltro, l'art.

194 del Decreto Legislativo n. 267 del 2000 contiene alcun espresso riferimento alle transazioni.

Tanto premesso, si osserva che su questioni analoghe a quella prospettata dal Sindaco del Comune di Palermo sono stati già pubblicati diversi pareri della Corte dei Conti relativamente ai consigli comunali dei Comuni delle Regioni ordinarie; in particolare, si rammentano quelli emessi dalla Sezione di Controllo per la Puglia (DEL 181/PAR/2013) del 28/11/2013 e dalla Sezione di Controllo per la Liguria (5/PAR/2014) del 10/01/2014, che, a loro volta, ripropongono i contenuti del parere della Sezione di controllo per il Piemonte (345/PAR/2013) del 25/09/2013.

Invero, è stato evidenziato quanto segue: *"...Nell'individuare le funzioni dell'Organo di revisione, l'art. 239 del TUEL rileva che è suo compito specifico la collaborazione con il Consiglio dell'Ente nei limiti precisati dallo Statuto e dal Regolamento dell'Ente stesso (comma 1, lett. a). In concreto, l'attività di collaborazione si esplica attraverso pareri, rilievi, osservazioni e proposte finalizzate a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione. La lett. b del comma 1 dell'art. 239 specifica che, fra le funzioni obbligatorie dell'Organo di revisione, è compresa quella della resa di pareri nelle materie analiticamente indicate nella stessa disposizione, da svolgersi secondo le modalità indicate nel Regolamento. L'esame di casi nei quali è richiesto il parere del Collegio conferma che si tratta di un'attività di collaborazione che riguarda le attribuzioni consiliari nelle materie economico-finanziarie, propedeutica all'assunzione delle delibere di competenza del Consiglio e strumentale alla funzione di vigilanza sull'andamento economico-finanziario, propria dell'Organo di revisione. Il successivo comma 1 bis dell'art. 239 precisa che i pareri sono espressi su proposte di deliberazioni che dovranno essere sottoposte all'esame del Consiglio dell'Ente, il quale è tenuto "ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione". La formulazione originaria dell'art. 239, comma 1, lett. b, è stata integrata nel 2012 ad opera del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Il comma 1 bis è stato introdotto nel TUEL dall'art. 3, co. 1, lett. o, del medesimo D.L., ed ora la disposizione individua sette materie nelle quali è obbligatoria la resa del parere dell'Organo di revisione. Si tratta di materie che, in base all'art. 42 ed all'art. 194 del TUEL, appartengono alla competenza funzionale del Consiglio. Fra esse, al n. 6, risulta obbligatorio il parere in relazione alle "proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni". Con specifico riferimento al parere in merito alle proposte di transazione, l'elemento da considerare al fine di individuare i casi nei quali l'Organo di revisione deve esprimere il proprio avviso è la competenza consiliare a deliberare in merito alla conclusione della transazione, e non la natura di quest'ultima. In altri termini, non è rilevante se l'Ente intenda procedere alla definizione di un contenzioso giudiziale o stragiudiziale, quanto se, in ordine all'atto conclusivo del procedimento, debba pronunciarsi o meno il Consiglio, considerato che, come si è visto sopra, il parere deve essere reso all'Organo consiliare, il quale è tenuto "ad adottare i provvedimenti conseguenti o a*

motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione" . La natura del parere, funzionale allo svolgimento delle competenze consiliari, evidenzia che l'obbligo riguarda principalmente le proposte di transazione riferite a: passività in relazione alle quali non è stato assunto uno specifico impegno di spesa, vale a dire quelle che possono generare un debito fuori bilancio nei casi previsti dalle lettere a, d ed e dell'art. 194, comma 1 del TUEL; accordi che comportano variazioni di bilancio; accordi che comportano l'assunzione di impegni per gli esercizi successivi (art. 42, comma 2, lett. i del TUEL); accordi che incidono su acquisti, alienazioni immobiliari e relative permutate (art. 42, comma 2, lett. l del TUEL). Da ultimo occorre osservare che il TUEL all'art. 239, comma 6, prevede la possibilità che lo Statuto dell'Ente possa prevedere "ampliamenti delle funzioni affidate ai Revisori" (vds. Sez. controllo Puglia 181/PAR/2013 cit.).

E' stato quindi ribadito che: "Sulla portata applicativa dell'art. 239 del TUEL, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei conti è intervenuta con deliberazione n. 345 del 2013, affermando che "i pareri dell'Organo di revisione sono funzionali allo svolgimento dei compiti del Consiglio e devono essere resi a quest'ultimo nelle materie indicate nell'art. 239, co. 1, lett. b) del TUEL, fra le quali è compresa quella riferita alle proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni (n. 6)", sicché, nella specifica materia delle transazioni, è rilevante che "si tratti di atto di procedimento che deve concludersi con delibera del Consiglio. Ritiene, al riguardo, il Collegio di non doversi discostare dall'indirizzo interpretativo enunciato dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, essenzialmente fondato sulla base di una interpretazione sistematica della norma. Sicché, ad avviso del Collegio, l'art. 239, comma 1, lettera b), n. 6, del TUEL va interpretato nel senso che, con specifico riferimento alla materia delle transazioni, l'ambito nel quale l'Organo di revisione è chiamato a rendere obbligatoriamente i pareri è circoscritto alle transazioni che involgono profili di competenza del Consiglio comunale" (Sez. controllo Liguria 5/PAR/2014 cit.).

In definitiva, le posizioni espresse dalle summenzionate Sezioni di controllo sono condivise dal Collegio e possono estendersi anche ai Comuni siciliani, purché si tenga conto del fatto che le competenze dei consigli comunali siciliani sono regolate dalla legislazione regionale (come si è chiarito sopra). Pertanto, l'art. 239, comma 1, lettera b), n. 6, del Decreto Legislativo n. 267 del 2000 va interpretato nel senso che l'organo di revisione deve rendere i pareri per quelle transazioni che involgono questioni che rientrano nelle competenze del Consiglio comunale così come individuate dall'art. 32 della Legge n. 142 del 1990, recepito con modifiche dall'art. 1, comma 1, lett. e), Legge Regionale n. 48 del 1991, e dall'art. 194 del Decreto Legislativo n. 267 del 2000 (direttamente applicabile in Sicilia).

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione della Corte dei Conti per la Regione Siciliana in sede consultiva.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014.

Il Relatore

(Francesco Antonino Cancilla)

Il Presidente

(Maurizio Graffeo)

Depositato in Segreteria il 13 Marzo 2014

IL FUNZIONARIO PREPOSTO

(Vita Alamia)