



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario
dott. Giordano Lamberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 luglio 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;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista la nota n. 35/21 del 25 gennaio 2017 con la quale il Commissario prefettizio del Comune di Voghera formula una richiesta di parere riguardante la determinazione del compenso spettante ai componenti dell'Organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali.

vista la deliberazione n. 103/2017/QMIG con la quale questa Sezione regionale di controllo, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 174/2012, una questione di massima concernente uno dei quesiti formulati con la predetta richiesta di parere;

vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 10 del 30 maggio 2017 con la quale l'anzidetta questione è stata rimessa alla Sezione delle autonomie;

vista la deliberazione n. 16/2017/QMIG con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti si è pronunciata sulla questione di massima rimessa da questa Sezione;

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

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

oggetto della richiesta di parere

Con la nota sopra citata il Commissario prefettizio del Comune di Voghera ha formulato una richiesta di parere riguardante la determinazione del compenso spettante ai componenti dell'Organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali.

Si riferisce preliminarmente che il Comune di Voghera, ente nella fascia demografica da 20.000 a 59.999 abitanti, con deliberazione Consiglio Comunale n. 20 del 11 maggio 2015, a seguito di procedura di cui all'art. 16, comma 25, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha nominato l'Organo di revisione economico-finanziaria per il triennio 2015-2018, stabilendo contestualmente, ai sensi dell'art. 241 del Testo Unico sull'Ordinamento degli enti locali e del decreto ministeriale 20 maggio 2015, il compenso annuo spettante ai componenti, da considerare comprensivo di qualsiasi eventuale maggiorazione e spesa od onere di trasferta.

Tale compenso è da considerare confermato in applicazione dell'art. 6, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, come da ultimo modificato dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, il quale dispone che sino al 31 dicembre 2017, gli emolumenti di cui al medesimo comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010 come ridotti ai sensi di detto comma.

Tenuto conto che l'Organo di revisione ha eccepito la non correttezza della determinazione del proprio compenso si pongono di seguito indicati.

Premesso che:

- l'art. 241, comma 1, del TUEL dispone che con Decreto del Ministro dell'Interno vengono fissati i limiti massimi del compenso spettante ai revisori e che, il successivo comma 7, stabilisce che tale compenso è determinato con la stessa delibera di nomina;
- il DM 20 maggio 2005, ultimo decreto di aggiornamento del compenso spettante ai revisori degli enti locali, stabilisce i limiti massimi di cui al richiamato art. 241 del TUEL in relazione alla fascia demografica dell'ente, pertanto non si rileva nella legislazione vigente in materia alcun riferimento ai limiti minimi del compenso spettante ai Revisori, si chiede:

1. se per la determinazione del compenso spettante ai componenti dell'Organo di revisione il limite massimo della fascia demografica inferiore possa costituire di fatto il limite minimo della fascia demografica superiore;
2. se nell'ambito della discrezionalità dell'ente nello stabilire, nel rispetto del limite massimo prefissato e dei criteri normativamente posti, l'ammontare del compenso dei revisori, sia possibile, in considerazione degli obiettivi di finanzia pubblica e di razionalizzazione della spesa pubblica di cui al decreto-legge n. 78/2010, determinare un corrispettivo annuo spettante ai componenti, da considerare comprensivo di qualsiasi eventuale maggiorazione e spesa od onere di trasferta, tenuto anche conto che al professionista, essendo un corrispettivo per prestazione d'opera professionale, resta comunque la possibilità di adesione oppure di rinuncia all'incarico, qualora ritenga non soddisfacenti le condizioni economiche della proposta contrattuale predisposta unilateralmente dell'ente.

Qualora si ritenesse che il compenso determinato dall'ente non possa essere considerato comprensivo di qualsiasi eventuale maggiorazione e spesa od onere di trasferta, si chiede, tenuto conto anche dei recenti pareri espressi dalla Corte dei conti Sezione di controllo per la Regione Sicilia n. 272/2015/PAR e Sezione Regionale di controllo per la Liguria n. 95/2016/PAR:

3. se il Consiglio Comunale debba, con propria deliberazione, rideterminare il compenso già stabilito prevedendo anche uno specifico onere di trasferta, se tale provvedimento possa essere assunto anche in corso di espletamento dell'incarico e se possa avere decorrenza dall'inizio di tale incarico;
4. se le modalità di determinazione del rimborso delle spese di viaggio possano essere unilateralmente stabilite dall'ente, tenuto conto che, ai fini di contenimento della spesa pubblica,
 - l'art. 6, comma 12, decreto-legge, n. 78/2010 e la relativa prassi applicativa per la determinazione del rimborso di spese di trasferta ai dipendenti pubblici;
 - il DM 4 agosto 2011 per gli Amministratori che, in occasione di missioni istituzionali svolte fuori dal capoluogo del comune, ove ha sede l'ente di appartenenza;

- la deliberazione della Corte dei Conti sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 329/2015/PAR, richiamando l'art. 3 DM 20 maggio 2015, in merito al rimborso delle spese viaggio spettanti ai revisori;

riconoscono il rimborso delle spese viaggio effettivamente sostenute e documentate, escludendo modalità di determinazione forfettarie, quali tabelle ACI o un quinto del costo della benzina.

ammissibilità

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, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *"di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali"*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, proveniente Commissario prefettizio, nella sua qualità di organo straordinario di amministrazione dell'ente che esplica i poteri anche di rappresentanza del Sindaco, deve ritenersi ammissibile sotto il profilo 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 o alle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 6 comma 4, del decreto-legge 10 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 e dei rimborsi spettanti ai componenti dell'Organo di revisione degli enti locali, materia riconducibile alla nozione di contabilità pubblica sopra richiamata.

merito

Per affrontare le questioni sottese alla presente richiesta di parere appare opportuno richiamare, in primo luogo, le disposizioni 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, tra l'altro, il 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 per i comuni e 2 classi per le Province¹.

Richiamate le disposizioni normative che regolano la materia, si tratta di stabilire, per rispondere al primo quesito formulato dal Comune istante, se il limite massimo della classe demografica immediatamente precedente a quella di appartenenza dell'ente possa costituire il limite minimo del compenso attribuibile ai componenti dell'Organo di revisione dell'ente della classe subito superiore.

Questa Sezione regionale di controllo, con la deliberazione n. 103/2017/QMIG, ha sottoposto la questione, in ragione della rilevanza della stessa e del contrasto della soluzione prospettata con una precedente deliberazione di altra Sezione regionale, al Presidente della Corte dei conti per la valutazione sull'opportunità di deferirla alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174.

Questa stessa Sezione aveva ritenuto di dover dare risposta positiva al quesito formulato dal Comune istante sulla base di una interpretazione sistematica della normativa in materia (e, in particolare, del nuovo sistema di nomina per sorteggio dei componenti l'Organo di revisione introdotto dall'art. 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 a garanzia dell'imparzialità dello stesso), e alla luce delle motivazioni di seguito riportate.

"L'art. 241 del TUEL richiede infatti 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."

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.

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.

L'esigenza di mantenere ancorato il compenso dei revisori alla professionalità e alla responsabilità richiesta, porta a ritenere che, nel sistema delle fasce demografiche introdotto dalla legge, sia ravvisabile non solo il limite massimo del compenso, ma, implicitamente, anche il limite minimo, individuabile nel limite massimo della fascia immediatamente inferiore.

Con l'aver differenziato il limite massimo del compenso attribuibile ai revisori in ragione di una pluralità di classi demografiche successive, anziché fissare un limite unico, la legge ha delineato, a parere della scrivente Sezione, un sistema compiuto di determinazione del compenso che deve essere compreso tra il limite massimo della classe demografica di appartenenza dell'ente ed il limite massimo della classe demografica immediatamente inferiore.

Se così non fosse, infatti, potrebbe verificarsi il paradosso per cui revisori nominati in un comune di maggiori dimensioni, quindi chiamati ad una maggiore responsabilità in fase di controllo, nonché aventi, in base al nuovo sistema di nomina, anzianità ed esperienza professionale maggiore, percepirebbero un compenso più basso di quello stabilito per comuni rientranti in fasce demografiche inferiori.

La necessità di individuare un limite minimo risulta quindi imposta, non solo dall'esigenza di assicurare l'indipendenza all'Organo di revisione, ma anche da quella di ricondurre a razionalità un sistema che, viceversa, potrebbe prestarsi ad applicazioni distorsive, in spregio ai principi di rilevanza costituzionale di parità di trattamento e di adeguatezza della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro svolto.

Del resto una interpretazione sistematica della normativa sulla determinazione del compenso dei revisori nel senso sopra accennato appare preferibile in riferimento ad un istituto, quale quello della revisione contabile degli enti locali, che appare sempre più attratto nella dimensione pubblicistica non solo per le funzioni esercitate, ma anche per il metodo di nomina, sottratto all'autonoma scelte dell'ente".

La Sezione delle autonomie, investita della questione di massima dal Presidente della Corte dei conti ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174/2012, non ha condiviso la ricostruzione sistematica sopra riferita a favore di una interpretazione letterale delle disposizioni sul compenso dei revisori che non prevedono limiti minimi e, con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2017/QMIG del 28 giugno 2017, ha enunciato il seguente principio di diritto: *"l'individuazione di limiti minimi del compenso dei componenti dell'organo*

di revisione degli enti locali non compete alla Corte dei conti nell'esercizio della funzione consultiva di cui all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131".

Alla luce del sopra riferito principio, a cui questa Sezione regionale ha l'obbligo di conformarsi, si deve dare risposta negativa al primo quesito formulato con la richiesta di parere in esame.

Con i successivi quesiti si chiede se il compenso determinato dall'ente possa essere considerato comprensivo delle spese di trasferta e, in caso di risposta negativa, se il rimborso di tali spese possa essere riconosciuto dall'inizio dell'incarico e determinato sulla base delle spese effettivamente sostenute e documentate, escludendo modalità di determinazione forfettarie.

L'art. 3 del citato DM 20 maggio 2005 stabilisce in materia che *"ai componenti dell'Organo di revisione economico finanziaria dell'ente avente la propria residenza al di fuori del Comune ove ha sede l'ente, spetta il rimborso delle spese di viaggio, effettivamente sostenute, per la presenza necessaria o richiesta presso la sede dell'ente per lo svolgimento delle proprie funzioni. Le modalità di calcolo, dei rimborsi se non determinate dal regolamento di contabilità sono fissate nella deliberazione di nomina o in apposita convenzione regolante lo svolgimento delle attività dell'Organo di revisione. Ai componenti dell'Organo di revisione spetta, ove ciò si renda necessario in ragione dell'incarico svolto, il rimborso delle spese effettivamente sostenute per il vitto e l'alloggio nella misura determinata per i componenti dell'Organo esecutivo dell'ente".*

La giurisprudenza contabile, chiamata più di una volta a stabilire la portata applicativa della predetta disposizione, ha precisato al riguardo che, con l'uso del verbo "spetta" senza subordinarlo alla determinazione delle modalità di calcolo, il Legislatore ha inteso riconoscere la spettanza del rimborso delle spese di viaggio ai componenti dell'Organo di revisione a prescindere dal fatto che esso fosse previsto dal regolamento di contabilità comunale o dalla deliberazione di nomina dei revisori o, comunque, fosse stato pattuito *"in maniera specifica al momento del conferimento dell'incarico"* (Corte dei Conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana deliberazione n. 407/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 329/2015/PAR).

Secondo la richiamata giurisprudenza, inoltre, detta *"soluzione è in linea con il principio generale desumibile dall'art. 2234 del codice civile, per il quale il professionista ha sempre diritto all'anticipazione delle spese occorrenti per il compimento dell'opera, salvo diversa pattuizione"*.

L'art. 241, comma 6-bis, del TUEL, introdotto dall'art. 19, comma 1-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha ulteriormente disposto che *"l'importo annuo del rimborso delle spese di viaggio e per vitto e alloggio, ove dovuto, ai componenti dell'organo di revisione non può essere superiore al 50 per cento del compenso annuo attribuito ai componenti stessi, al netto degli oneri fiscali e contributivi"*.

Alla luce delle coordinate normative sopra riferite così come interpretate dalla giurisprudenza contabile, si deve pertanto affermare che ai componenti dell'Organo di revisione residenti in altro comune spetta il rimborso delle spese di viaggio per la presenza necessaria o richiesta presso la sede dell'ente per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Il predetto rimborso deve essere riconosciuto anche ove non fosse espressamente previsto all'atto del conferimento dell'incarico, salvo una diversa e contraria pattuizione intervenuta tra le parti.

Non ricorrendo tale ultima circostanza, il Comune istante, per adeguarsi alle previsioni di legge, potrà prevedere il rimborso di uno specifico onere di trasferta a favore dei revisori residenti fuori dal territorio comunale con decorrenza dall'inizio dell'incarico, sempre con riferimento a spese effettivamente sostenute e, come tali, debitamente documentate e, in ogni caso, entro i limiti stabiliti dall'art. 241, comma 6-bis, del TUEL.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 25 luglio 2017.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria
Il 01/08/2017
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)