



DELIBERAZIONE n.70/2019/QMIG

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise
nella Camera di Consiglio del 4 aprile 2019

composta dai magistrati:

dott. Mario Nispi Landi	Presidente
dott. Giuseppe Imparato	Consigliere
dott. Luigi Di Marco	Consigliere
dott. Domenico Cerqua	Referendario, relatore

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2014 nonché, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

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*" ed, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/ 2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006;

VISTA la nota prot. n. 2020/2018 del 21 febbraio 2019, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 364 del 21 febbraio 2019, con la quale il Presidente della Provincia di Isernia ha avanzato richiesta di parere;

VISTA la relazione istruttoria doc. interno della Sezione n.784361196 del 27 febbraio 2019;

VISTA l'ordinanza n. 5/PRES/2019 del 28 marzo 2019 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Ref. Domenico Cerqua;

FATTO

Il Presidente della Provincia di Isernia, con nota prot. n. 2020/2018 del 21 febbraio 2019, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 364 del 21 febbraio 2019, ha formulato una richiesta di parere riguardante la disciplina dei componenti dell'organo di revisione.

In particolare, con la predetta istanza si chiede di conoscere l'orientamento di questa Sezione regionale *"in ordine all'eventuale sussistenza di un obbligo da parte di questo ente di adeguamento dei compensi corrisposti ai revisori alle nuove tariffe stabilite con il recente D.M. del 21/12/2018, laddove, nella delibera di nomina, l'Amministrazione provinciale ne ha inteso ancorare la relativa misura a quella massima prevista dal previgente D.M. 20/05/2005 per la fascia demografica di appartenenza del Comune Capoluogo [...]. Ovvero, se, comunque, non sussistendo detto obbligo può, legittimamente, rientrare nella facoltà dell'Amministrazione provvedere in tal senso con apposita successiva deliberazione di adeguamento"*.

DIRITTO

1. Occorre innanzitutto scrutinare la richiesta di parere in relazione alla sua ammissibilità.

1.1. Sul piano soggettivo, posto che la richiesta di parere in esame proviene dal Presidente della Provincia di Isernia, organo legittimato a proporla, la stessa è soggettivamente ammissibile.

1.2. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, va rammentato che, in merito all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni Riunite sia la Sezione delle Autonomie con

pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, D.L. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, D.L. n. 174/2012.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni

Riunite hanno affermato che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"*, precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Si aggiunga che la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha individuato tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, 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"*; del resto, *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica ... possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

Inoltre, ulteriore perimetrazione alla funzione consultiva della Corte dei conti è data dalla circostanza che solo le richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale possono essere esaminate nel merito. Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude infatti qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti o di altri organismi.

Tanto evidenziato, la richiesta di parere pervenuta può essere esaminata nel merito in quanto, avendo ad oggetto la normativa che disciplina il compenso dei componenti dell'organo di revisione, senz'altro attiene alla materia della contabilità pubblica, come confermato dalla circostanza che le Sezioni regionali hanno più volte esaminato analoghe questioni interpretative.

2. L'oggetto della richiesta di parere impone di muovere dall'interpretazione sistematica delle disposizioni applicabili alla fattispecie.

2.1. L'articolo 241 del D. Lgs 18 agosto 2000, n. 267 (rubricato «*Compenso dei revisori*»), inserito nel Titolo VII della Parte II del Testo unico, dedicato alla «*Revisione economico-finanziaria*», al primo comma stabilisce che con “*decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica [...] da aggiornarsi triennialmente*” sono fissati i limiti massimi del compenso base spettante ai revisori dei Comuni e delle Province (la disciplina relativa agli altri enti locali è contenuta in alinea successivi). Nei seguenti due commi sono inoltre indicati i criteri alla stregua dei quali il compenso base “*può essere aumentato*”, mentre nel quarto comma è prevista una maggiorazione legale del 50%, in caso di organo di revisione collegiale, in favore del presidente.

La previsione normativa, nella misura in cui riserva all'atto normativo secondario solo il potere di fissare limiti massimi ai compensi, prefigura la riserva di una sfera di discrezionalità in capo agli organi politici dell'ente locale. Infatti, il comma 7 del citato articolo 241 reca una norma di chiusura dell'articolata disciplina in esame, secondo cui: “*L'ente locale stabilisce il compenso spettante ai revisori con la stessa delibera di nomina*” (di competenza dell'organo consiliare).

Giova in questa sede ricordare che l'articolo 241 del Testo unico, nella sua formulazione originaria, ha riprodotto alla lettera il testo dell'articolo 107 del D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77. Quest'ultimo provvedimento, in attuazione della delega (sul punto in esame, sostanzialmente in bianco) conferita dall'articolo 4, comma 2 della Legge 23 ottobre 1992, n. 421, aveva emanato disposizioni innovative in materia di ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane: infatti, per quanto in questa sede rileva, la disciplina fino a quel momento in vigore (recata dalla Legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di “*Ordinamento delle autonomie locali*”) riservava alle funzioni di “*Revisione economico-finanziaria*” il solo articolo 57, che nulla

disponeva in materia di compensi.

2.2. L'obbligo di aggiornamento triennale previsto dal primo comma dell'articolo 241 del T.U.E.L. e già introdotto dall'articolo 107 del D.Lgs. 77/1995 (in attuazione del quale era stato emanato, in forma regolamentare, il D.M. 25 settembre 1997, n. 475) ha trovato esecuzione con la pubblicazione del D.M. 31 ottobre 2001, poi del D.M. 20 maggio 2005 e, da ultimo, del D.M. 21 dicembre 2018.

2.3. La disciplina dei compensi dei revisori dei conti degli enti locali è stata, per alcuni anni, incisa dall'articolo 6, comma 3 del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 (conv. dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122). In particolare, il predetto comma, inserito in un articolo recante norme in materia di *"Riduzione dei costi degli apparati amministrativi"*, stabiliva che:

- a decorrere dal 1° gennaio 2011, le utilità economiche in esame *"sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010"*;
- *"Sino al 31 dicembre 2017, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma"* (il termine era originariamente fissato al 31 dicembre 2013, ma è stato più volte prorogato, da ultimo dall'art. 13, comma 1, D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19).

Dal 1° gennaio 2018, scaduto il termine previsto dall'ultima modifica dell'articolo 6, comma 3 del D.L. 78/2010, la decurtazione del 10% non è più prevista.

Ai fini della presente deliberazione è opportuno ricordare che, per effetto della mancata reiterazione del vincolo, sono sorti dubbi ermeneutici in ordine alla possibilità per gli enti di procedere ad un adeguamento (in aumento) del compenso riconosciuto ai revisori.

La questione - ancora attuale, ove si consideri la durata triennale dell'incarico degli organi di revisione contabile, interessando potenzialmente tutti i componenti nominati fino al 31 dicembre 2017 ed ancora in carica - è stata infine oggetto di richiesta di parere presentata alla Sezione regionale di controllo per la Toscana.

La Sezione regionale, con deliberazione n. 76 del 14 novembre 2018, ha, in sintesi, valorizzato l'analisi della delibera consiliare di nomina dell'organo di revisione (unica fonte del regolamento di interessi tra le parti) al fine di ricostruire l'esatta volontà dell'amministrazione: di conseguenza, l'adeguamento è stato ritenuto possibile nel solo caso in cui - dall'attenta analisi del provvedimento di nomina - emerga la presenza di elementi che conducano, inequivocabilmente, a ritenere che la volontà dell'amministrazione deliberante fosse *ab origine* quella di fissare il compenso dell'organo di revisione nella misura massima prevista, per la fascia demografica del Comune interessato, dal D.M. del 2005 (incisa per sette anni dalla decurtazione ex lege del 10%).

I contenuti della pronuncia toscana sono stati, più di recente, richiamati e condivisi dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con la

deliberazione n. 5/2019/PAR, la quale ha infatti ritenuto che: *“l’Amministrazione comunale, possa eventualmente procedere alla riespansione del 10% del compenso dei propri revisori solamente nel caso in cui nella deliberazione di nomina sia stata esplicitata la volontà di determinare il compenso nei massimi base stabiliti dal decreto ministeriale applicabile e richiamato dall’art. 241 T.U.E.L. decurtato, per l’appunto, esclusivamente della percentuale prevista per legge. Nel caso in cui, al contrario, le parti - nella loro libertà contrattuale [...], seppur veicolata da un provvedimento amministrativo - abbiano stabilito un importo inferiore ai limiti massimi tabellari (compenso base che viene considerato ordinario) nei limiti del parametro tutt’ora vigente di congruità individuato dall’art. 2233 comma 2 c.c. e dall’art. 10 comma 9 del d. lgs 39/2010 attuativo della direttiva 2006-43-CE, non sarà possibile rideterminare il compenso originariamente definito [...]».*

2. 4. Come accennato, con D.M. 21 dicembre 2018 (pubblicato nella G.U. 4 gennaio 2019, n. 3) il Ministro dell’Interno di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze ha provveduto, con decorrenza dal 1° gennaio 2019, all’adeguamento dei compensi base dei revisori dei conti ai sensi dell’articolo 241, comma 1 del T.U.E.L., in sostituzione dei valori previsti dal precedente decreto interministeriale del 20 maggio 2005.

Ne è conseguito il possibile insorgere di un nuovo interesse ad aggiornare la misura degli importi, connesso non più (o non soltanto) alla mancata conferma della decurtazione del 10%, ma al richiamato, sensibile aggiornamento dei limiti massimi del compenso base. Non a caso, infatti, la richiesta di parere in esame prende le mosse da una istanza di adeguamento presentata dal presidente dell’organo di

revisione della Provincia richiedente.

In particolare, l’esercizio del potere consultivo di questa Sezione è sollecitato con riferimento a due diversi profili, così sintetizzati nella richiesta:

- *“Eventuale sussistenza di un obbligo da parte di questo ente di adeguamento dei compensi corrisposti ai revisori alle nuove tariffe stabilite con il recente D.M. del 21/12/2018, laddove, nella delibera di nomina, l’Amministrazione provinciale ne ha inteso ancorare la relativa misura a quella massima prevista dal previgente D.M. 20/05/2005 per la fascia demografica di appartenenza del Comune capoluogo [...]”;*
- *in via subordinata, “se, comunque, non sussistendo detto obbligo può, legittimamente, rientrare nella facoltà dell’Amministrazione provvedere in tal senso con apposita successiva deliberazione di adeguamento”.*

3. Con riferimento alla prima parte del quesito, è agevole osservare che l’assenza di alcun obbligo di adeguamento deriva dal contenuto stesso del decreto previsto dall’articolo 241 del T.U.E.L.

Non si è, infatti, al cospetto di alcuna fattispecie di eterointegrazione legale della misura del compenso determinato nella delibera consiliare di nomina conseguente al D.M. del 21.12.2018, che pertanto non può incidere sulla sfera di ampia discrezionalità, riconosciuta all’Ente locale, in ordine all’esercizio del concreto potere di determinazione del corrispettivo.

Del resto, ferma la necessità di tener conto dei limiti posti dall'ordinamento all'ambito dell'attività consultiva della Sezione, che le vietano di esprimersi in termini puntuali e specifici, appare opportuno notare che l'Ente richiedente ha a suo tempo pienamente esercitato le prerogative concesse dall'ordinamento, motivando ampiamente la decisione di non riconoscere la misura massima del compenso base previsto, dalla Tabella A allegata al D.M. 20 maggio 2005, per l'organo di revisione delle Province con meno di 400.000 abitanti, ritenendo di quantificare l'importo dovuto nella misura massima prevista dalla stessa Tabella - alla lettera h) - con riferimento al *Comune capoluogo* di provincia. Dunque, l'importo massimo dei compensi previsto per le Province dal precedente decreto è stato, a suo tempo, oggetto di considerazione nell'ambito di valutazioni che hanno condotto, infine, a discostarsene: su tale scelta, pertanto, non può produrre effetto, in termini di *obbligo* di rideterminazione, il sopravvenuto aggiornamento del limite massimo tabellare.

Per completezza, occorre evidenziare che la discrezionalità riconosciuta dall'ordinamento non può tradursi in una pretermissione del diritto ad un adeguato corrispettivo per lo svolgimento di delicate funzioni di natura pubblicistica da parte di un organo il cui compito naturale, infatti, è *"quello di vigilare sulla corrispondenza alla legge ed alle regole contabili ed economiche dei fatti di gestione, come rappresentati in bilancio e nelle scritture contabili"* (Corte costituzionale, sentenza 13 aprile 2017, n. 80). Tuttavia, anche il principio dell'adeguata remunerazione svolge la funzione di mera perimetrazione dei limiti entro i quali esercitare il potere di determinazione del compenso, che non può ritenersi assoluto e incondizionato.

Sul punto, è opportuno ricordare che l'attività di individuazione dei *"confini esterni"* all'attività di concreta individuazione degli importi da corrispondere ai componenti dell'organo di revisione è stata oggetto,

negli ultimi anni, di importanti interventi della Sezione delle Autonomie.

In particolare, la Sezione, con la deliberazione 11/SEZAUT/2016/QMIG, si è pronunciata sull'eventuale sussistenza di fattispecie di necessaria gratuità dell'incarico. Soprattutto, con la successiva deliberazione n. 16/SEZAUT/2017, è stato affrontato il tema della necessità o meno di individuare l'importo minimo del compenso spettante ai componenti del collegio dei revisori degli enti locali nel valore corrispondente al tetto massimo indicato (dall'allora vigente D.M. 20.5.2005) per i Comuni appartenenti alla fascia demografica inferiore a quella di riferimento. Al riguardo, si è in primo luogo chiarito che: *"[...] il legislatore ha inteso riconoscere non solo un adeguato corrispettivo per lo svolgimento delle funzioni di revisione, ma perseguire, anche, finalità di contenimento delle spese negli enti locali; [...] Ad evitare che in corso di rapporto si possano verificare variazioni incrementali con maggiori oneri, il comma 7 dell'articolo in esame prescrive che "l'ente locale stabilisce il compenso spettante ai revisori con la stessa delibera di nomina"*. Sulla base di tale premessa, la Sezione delle Autonomie ha quindi concluso che:

- *"[...] il legislatore non ha inteso stabilire un tetto minimo al compenso dei revisori, privilegiando, da un lato, l'interesse dell'ente ad una prestazione*

qualificata, garantita dalle modalità di scelta del revisore e, dall'altro, quello al contenimento della spesa pubblica mediante limiti massimi al corrispettivo; viceversa, l'interesse dei revisori ad evitare vulnus alla propria professionalità - derivanti da remunerazioni troppo contenute - e a scongiurare effetti distortivi nonché potenziali disparità di trattamento, trova tutela nelle richiamate norme di carattere generale che stabiliscono criteri e principi di adeguatezza applicabili alla fattispecie in esame ed a cui l'ente deve attenersi";

- pertanto "[...] l'interesse ad un adeguato corrispettivo trova le proprie garanzie nell'ambito del sistema come finora delineato (e nel rispetto dei principi stabiliti dall'ordinamento) e si realizza, allo stato della normativa, mediante lo strumento contrattuale - ove sia possibile la determinazione concordata del compenso (pur nei limiti massimi fissati dalla legge) - o in sede giudiziaria qualora la remunerazione fissata unilateralmente dall'ente appaia incongrua. Di conseguenza, i limiti minimi del compenso dei revisori non possono essere determinati per altra via che non sia quella normativa".

4. In via subordinata, la Provincia di Isernia chiede se, comunque, "possa legittimamente, rientrare nella facoltà dell'Amministrazione provvedere in tal senso con apposita successiva deliberazione di adeguamento".

Nel quesito è richiamata la già ricordata deliberazione n. 5/2019/PAR della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna.

Tuttavia, l'oggetto della pronuncia da ultimo citata era circoscritto alla possibilità o meno, per l'ente richiedente, di provvedere alla rideterminazione del compenso attribuito all'organo di revisione per effetto del venir meno, dal 1° gennaio 2018, dell'assoggettamento al taglio del 10% previsto dall'art. 6 comma 3 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78. Il quesito è stato risolto dalla Sezione in continuità con quanto ritenuto nel parere di cui alla citata deliberazione toscana n. 76/2018/PAR, privilegiando il contenuto della delibera consiliare prevista dall'articolo 241, comma 7 del T.U.E.L. Solo incidentalmente, la Sezione regionale per l'Emilia-Romagna ha preso atto che, nelle more della resa del parere, era stato pubblicato il D.M. di aggiornamento dei compensi, nel contempo affermando che esso "mantiene immutati i principi fin qui enunciati".

Sullo specifico quesito in oggetto si è, invece, già pronunciata la Sezione regionale per la Liguria con la deliberazione n. 20/2019/PAR (depositata il 22 febbraio 2019), giungendo alle seguenti conclusioni:

- il comma 7 dell'articolo 241 del TUEL, letto in collegamento con il primo comma dello stesso articolo, consente di affermare il principio secondo cui, "secondo il disegno del legislatore, i previsti aggiornamenti triennali dei limiti massimi del compenso base dei revisori, disposti per via ministeriale, non possono comportare per gli enti locali il conseguente adeguamento dei compensi degli organi già in carica, i quali invece restano fissati nella misura già deliberata in origine";
- tuttavia, tale tendenziale indefettibilità incontra un limite nell'ipotesi in cui, "in conseguenza di mutamenti di qualunque natura concernenti il contesto ordinamentale o fattuale in cui si sovrappone l'incarico del revisore, la misura del compenso inizialmente deliberata dall'ente locale si manifesti chiaramente non più rispondente ai limiti minimi di congruità ed adeguatezza che [...] sono

considerati esistenti in materia. In tal caso, pertanto, l'ente stesso può considerarsi legittimato a procedere alle nuove necessarie valutazioni e poi ad intervenire per riportare detto compenso ad un livello conforme ai suddetti parametri minimi";

- in particolare, tali condizioni di assoluta straordinarietà rispetto al regime ordinario si riscontrerebbero nell'attualità, in ragione di "profili legati al lungo tempo trascorso dal precedente aggiornamento (oltre tredici anni in luogo dei tre previsti dalla norma), alla notevole espansione dei compiti intestati ai revisori degli enti locali alla luce della legislazione nel frattempo intervenuta e, infine, alla conseguente previsione di consistenti aumenti dei limiti massimi dei compensi base dei revisori con la dichiarata finalità di assicurare il pieno rispetto dei principi dell'ordinamento in materia di equo compenso": "tutti fattori in grado di condurre, per riflesso, a ritenere non più attuali le valutazioni di adeguatezza dei compensi in precedenza assunte dagli enti sulla base dei precedenti valori massimi";

- peraltro, "l'eventuale adeguamento consentito deve essere invece contenuto nei limiti di quanto risulti necessario per assicurare, anche nei confronti dei revisori già in carica, il rispetto del principio dell'equo compenso, e quindi entro un parametro di congruità ed adeguatezza da determinarsi in rapporto alla prestazione professionale richiesta. Non si può dimenticare, infatti, che la possibilità offerta dalla disposizione ministeriale costituisce un'eccezione rispetto alla regola di cui all'art. 241, comma 7, del TUEL circa l'intangibilità delle determinazioni assunte nella delibera di nomina, alla cui ratio di contenimento dei costi deve comunque uniformarsi".

Nelle more del deposito del parere, la Sezione di controllo per la regione Puglia, investita anch'essa di una richiesta di parere avente sostanzialmente lo stesso oggetto, con la deliberazione n. 38/2019/QMIG ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire la questione alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Per quanto rileva in questa sede, la Sezione pugliese, discostandosi dai presupposti da cui muovono i diversi precedenti giurisprudenziali citati, esprime dubbi in ordine alla fondatezza del principio della tendenziale immutabilità della determinazione del compenso disposta all'atto della nomina dell'organo di revisione. A tal fine, si valorizzano la natura convenzionale del rapporto che si instaura tra il revisore e la P.A. conferente l'incarico, l'assenza di espresso divieto normativo alla possibilità di revisione del compenso (unitamente alla stessa previsione normativa dell'aggiornamento triennale) e la centralità dell'organo di indirizzo politico nel procedimento di nomina e decisione dell'importo spettante ai componenti dell'organo di revisione.

5. Ad avviso di questa Sezione, andrebbe confermato l'orientamento che postula l'indefettibilità della determinazione del compenso effettuata dalla "stessa delibera di nomina", come prescritto dal comma 7 dell'articolo 241 del T.U.E.L., sulla base di un'analisi che valorizza la *ratio* della disposizione, confermata dalla sua interpretazione sistematica e letterale.

5.1. L'esame delle relazioni e dei pareri espressi sul testo preliminare dell'articolato normativo poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale non reca argomenti utili all'interpretazione delle diverse previsioni normative contenute nell'articolo 241 del T.U.E.L. Infatti, sia il parere del Consiglio di Stato sullo

schema di Testo unico (espresso nell'adunanza generale dell'8 giugno 2000), sia i pareri della I Commissione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (espressi, rispettivamente, in data 19 luglio e 27 luglio 2000) sul punto non muovono osservazioni. Né al riguardo l'esame dei lavori preparatori al D.Lgs 77/1995 (in cui risulta peraltro acquisito solo lo stringato parere della competente commissione del Senato della Repubblica) apporta alcun utile argomento ermeneutico.

Tuttavia, sembra evidente che la ritenuta possibilità di determinare il compenso solo nel momento dell'approvazione dell'atto di nomina trovi fondamento, in primo luogo, nell'esigenza di garantire l'imparziale esercizio della funzione da parte dei soggetti investiti del ruolo di esercitare i compiti di revisione economico-finanziaria dell'Ente locale, la cui connotazione pubblicistica emerge dalla considerazione delle specifiche attività di controllo e verifica esercitate, nonché dei connessi oneri di comunicazione alla Corte dei conti in relazione, tra l'altro, all'osservanza dei principi in materia di indebitamento in applicazione dell'art. 119, ultimo comma, della Costituzione e, più in generale, alla sussistenza di gravi irregolarità contabili e finanziarie (art. 1, comma 166, legge 23 dicembre 2005, n. 266).

In questa prospettiva, appare indispensabile impedire, già sul piano della disciplina normativa, il rischio che la volontà di privilegiare esigenze di gratificazione economica - realizzabile per effetto dell'adeguamento del corrispettivo in corso di svolgimento dell'incarico - possa guidare il concreto esercizio dell'attività verso modalità di controllo meno incisive.

Inoltre, ove si ritenesse sussistere la piena libertà di rideterminazione del compenso, valorizzando a tal fine i poteri dell'organo di indirizzo politico, dovrebbe ipotizzarsi anche la possibilità di modifica in diminuzione (con il solo limite della congruità dell'importo riconosciuto), in ipotesi giustificata con il riferimento a presunte esigenze di contenimento della spesa, di risanamento finanziario o di non corretto svolgimento dell'incarico (evenienze non meramente teoriche). Anche in tal caso, emergerebbero evidenti rischi per l'efficace ed imparziale adempimento dei complessi compiti che il Legislatore ha attribuito all'organo di revisione.

Si aggiunge che la Sezione delle Autonomie, con la ricordata deliberazione 16/SEZAUT/2017/QMIG, ha nitidamente individuato, come ulteriore *ratio* del comma 7 dell'articolo 241 T.U.E.L., l'esigenza di *"evitare il verificarsi in corso di rapporto di variazioni incrementalì di detti compensi con maggiori oneri per l'ente"*: in questa prospettiva, la previsione persegue, anch'essa, finalità di contenimento delle spese negli enti locali attraverso, tra l'altro, la riduzione dei costi di funzionamento degli organi di controllo (obiettivo cui è, appunto, funzionale la predeterminazione del tetto massimo del compenso base sulla scorta di criteri oggettivi, la previsione di eventuali incrementi solo in ragione di una estensione dell'incarico e la limitazione percentuale dei rimborsi).

5.2. In secondo luogo, la natura convenzionale del rapporto instaurato tra il revisore e la Pubblica amministrazione giustifica il ruolo riconosciuto all'Ente in

sede di individuazione del compenso, che può finanche giungere alla sua determinazione “*concordata*” nei limiti massimi fissati dalla legge.

Tuttavia, non sembra inevitabile anche inferirne la totale libertà, da parte dell’organo consiliare, di riesame, durante l’intero periodo di carica, delle decisioni assunte. I poteri in materia di individuazione dei componenti e di disciplina del rapporto con l’organo di revisione, infatti, sono già oggetto di limiti legali che incidono sia sulla libertà di determinarne il contenuto (conformato dall’indicazione puntuale degli obblighi di verifica cui attendere nonché, appunto, dai limiti alla libertà di fissare il compenso) sia, prima ancora, sulla libertà di scelta del “*contraente*”. Si ricorda, infatti, che l’art. 16 comma 25 del D.L. 138/2011, convertito dalla legge 148/2011, al fine di garantire maggiormente gli interessi pubblici generali e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, assicurando l’indipendenza dell’organo di revisione dagli organi politici, ha introdotto un nuovo sistema di reclutamento, prevedendo che la scelta dei componenti sia compiuta presso la sede delle Prefetture competenti mediante estrazione da un elenco formato su base regionale. E tale innovazione legislativa sembra confermare che il rapporto che si instaura con l’ente è connotato da prevalenti profili di natura pubblicistica.

Appare pertanto del tutto ragionevole ritenere che il Legislatore, che interviene *ab externo* impedendo di scegliere liberamente i componenti dell’organo di revisione e, sia pure in parte, di determinare l’importo del corrispettivo, abbia previsto un ulteriore vincolo dato dalla necessità, di regola, di determinare il compenso solo al momento della nomina.

5.3. Sul piano sistematico, occorre evidenziare che l’ordinamento anche in altri ambiti ha, spesso, espressamente tutelato le esigenze di indipendenza degli organi di controllo impedendo di variare la misura del compenso, talora preservando almeno la libertà di determinazione iniziale dell’importo, talaltra giungendo a fissare d’imperio l’indennità da corrispondere.

Sotto il primo profilo, la disciplina dettata dal codice civile in relazione al collegio sindacale delle società di capitali ad esempio prevede, all’articolo 2402, che la retribuzione annuale dei sindaci, se non stabilita nello statuto, “*deve essere determinata dalla assemblea all’atto della nomina per l’intero periodo di durata del loro ufficio*”. Tra l’altro, appare significativo che, in sede di commento alla disposizione, la dottrina sia unanime nel ritenere che dalla *ratio* della disposizione discende l’invariabilità della retribuzione in ogni direzione, salva la possibilità di meccanismi predeterminati di adeguamento che presentino natura oggettiva.

Quanto alla seconda eventualità, si ricorda che l’articolo 3, comma 13 del Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 ha determinato in modo puntuale e immutabile l’importo dell’indennità annua lorda spettante ai componenti del collegio dei revisori (in misura pari al 10% degli emolumenti del direttore generale, salva una maggiorazione pari al 20% in favore del presidente del collegio). Disciplina analoga è prevista per i revisori dei conti delle istituzioni scolastiche, il cui compenso è stabilito con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione emanato di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze.

5.4. Ulteriore argomento in favore dell'orientamento che esclude, di regola, la possibilità di rideterminare l'importo del compenso dei revisori può trarsi dal contenuto della nota prot. N.0013008 del 05/02/2019, con cui il Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Direzione Centrale per la Finanza Locale ha riscontrato una richiesta di chiarimenti formulata dall'A.N.C.I. in merito all'aggiornamento dei limiti massimi del compenso base ad essi spettante ai sensi del D.M. 21 dicembre 2018.

Nella predetta nota, che nelle premesse esplicita l'intento di fornire un'interpretazione che rivesta carattere di orientamento sui profili gestionali di competenza dell'ente locale e che rileva in questa sede perché proveniente dallo stesso Ministero che ha adottato il decreto, ci si sofferma tra l'altro sull'interpretazione dell'articolo 1, comma 3 del provvedimento, ove si statuisce che *"L'eventuale adeguamento del compenso deliberato dal consiglio dell'ente in relazione ai nuovi limiti massimi fissati dal presente decreto non ha effetto retroattivo"*.

La lettera della disposizione è sì valorizzata, dal Ministero, nella misura in cui *"lascia intendere la facoltatività dell'adeguamento e l'irretroattività"*, nonché (unitamente ad altre previsioni contenute nello stesso decreto) al fine di evidenziare i connotati civilistici del rapporto, ma sostanzialmente al fine di dedurre l'importanza delle valutazioni da compiere - da parte dell'organo consiliare - nel momento della determinazione iniziale del compenso. Infatti, con riferimento agli incarichi già in essere, la nota così conclude: *"[...] costituisce presupposto ostativo la "norma di sbarramento" sopra menzionata che fissa quale momento regolatore per il compenso del revisore la delibera di nomina; nondimeno, considerando la descritta natura del rapporto, la valutazione compiuta, al momento della nomina dell'impianto motivazionale della delibera consiliare, potrà supportare le diverse determinazioni del caso concreto"*.

Il Ministero, quindi, sembra richiamare il consolidato orientamento che, come ricordato, in relazione al superamento della decurtazione del 10% ha ritenuto indispensabile, ai fini dell'ammissibilità dell'aggiornamento, il rinvenimento di utili argomenti contenuti nella deliberazione consiliare di nomina (del resto, nella nota ministeriale è, appunto, espressamente citata la deliberazione n. 5/2019/PAR della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna).

5.5. A ben vedere, anche la considerazione del lungo periodo trascorso tra l'emanazione del D.M. 20 maggio 2005 e l'aggiornamento intervenuto con decorrenza dal 1 gennaio 2019 non impone di abbandonare l'interpretazione più rigorosa, ove si consideri che, come sopra ricordato, fino al 31 dicembre 2017 ha addirittura operato una decurtazione *ex lege* del 10% degli importi corrisposti alla data del 30 aprile 2010 (i quali, ovviamente, erano stati determinati tenendo conto dei limiti massimi indicati dal D.M. 20 maggio 2005). Il Legislatore, in altri termini, fino al 2018, non solo ha ritenuto assolutamente congrui i precedenti limiti massimi, ma ne ha addirittura imperativamente ridotto la misura.

Il D.M. 21 dicembre 2018 interviene, pertanto, ad aggiornare importi legislativamente ritenuti, fino al 31 dicembre 2017, meritevoli perfino di riduzione.

Più in generale, non è raro che il Legislatore, in materia di enti locali, stabilisca obblighi di aggiornamento della misura di determinati emolumenti o indennità secondo una periodicità in concreto non osservata: emblematica la vicenda della determinazione dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali (per i quali l'articolo 82 del T.U.E.L. prevede un aggiornamento triennale), che ancora oggi risultano quantificati dal D.M. 4 aprile 2000, n. 119 (peraltro emanato sulla base di una disposizione di legge addirittura precedente al D.Lgs 267/2000).

Si aggiunge che la misura dei limiti massimi ai compensi dei revisori dei conti degli enti locali al 31 dicembre 2018, se valutata in prospettiva comparata (con riferimento, ad esempio, agli importi stabiliti per gli organi di revisione delle istituzioni sanitarie o scolastiche), non appariva tale da attestarsi al di sotto della soglia determinata dall'obbligo di rispettare il principio dell'equo compenso secondo parametri di congruità ed adeguatezza.

Infine, si ricorda che ai sensi dell'articolo 235 del T.U.E.L. l'organo di revisione contabile dura in carica tre anni, a decorrere dalla data di esecutività della delibera o dalla data di immediata eseguibilità. La ridotta durata dell'incarico ridimensiona, pertanto, l'esigenza di adeguamento del compenso nel corso del periodo di svolgimento del mandato.

5.6. Ulteriore, utile elemento può trarsi dalla formulazione letterale del comma 7 dell'articolo 241 del T.U.E.L., secondo cui *"L'ente locale stabilisce il compenso spettante ai revisori con la stessa delibera di nomina"* (enfasi aggiunta): l'utilizzo dell'aggettivo con valore rafforzativo, infatti, allude ad una particolare rilevanza attribuita alla delibera di nomina. E tale preminenza ha compiutamente modo di manifestarsi solo ove si ritenga che la norma ponga l'accento, più che sulla individuazione dell'atto di determinazione iniziale (ove tale indicazione non fosse contenuta nella delibera di nomina, si potrebbero infatti ipotizzare meccanismi di eterointegrazione, al fine di assicurare il diritto al compenso), sull'unico atto competente a determinare, in modo tendenzialmente definitivo, la misura del compenso.

5.7. Si osserva infine che, come sopra evidenziato, nella giurisprudenza di questa Corte non si rinvencono contrasti in ordine alla necessità di ancorare il compenso alla sola delibera di nomina (salvo i casi in cui in essa risulti esplicitata la volontà di determinarlo nei massimi base stabiliti dal decreto ministeriale *ex art. 241 T.U.E.L. applicabile*), a seguito del venir meno della decurtazione legale del 10% introdotta dall'articolo 6, comma 3 del Decreto Legge n. 78/2010: le deliberazioni delle Sezioni regionali per la Toscana e l'Emilia-Romagna, che hanno affrontato la questione, sono giunte infatti alle medesime conclusioni.

Orbene, appare a questa Sezione che le conclusioni nel senso della piena libertà di rideterminazione dei compensi, o secondo cui gli enti locali, per effetto dell'entrata in vigore del D.M. 21 dicembre 2018, potrebbero eccezionalmente modificare le precedenti statuizioni sul punto, si pongano in contrasto con la giurisprudenza che, pacificamente, afferma la rilevanza esclusiva della delibera di nomina in relazione a casi in cui, si noti, il Legislatore aveva

autoritativamente decurtato i compensi del 10% rispetto al *quantum* concretamente determinato da ciascun Ente alla data del 30 aprile 2010, contestualmente statuendo che tale importo costituisse il limite insuperabile fino al 31 dicembre 2017.

Quindi, la giurisprudenza della Corte rigorosamente valorizza la deliberazione di nomina in casi in cui il venir meno della decurtazione legale, nonché della contestuale cristallizzazione dei compensi massimi nella misura corrisposta al 30 aprile 2010 come decurtata, ha determinato - a rigore - una questione non di "aggiornamento" degli importi, bensì di mero ripristino della misura dei compensi in essere prima della riduzione legale.

Al contrario, in fattispecie in cui si tratta di procedere al mero, discrezionale aggiornamento consiliare dei limiti massimi al compenso base, si prescinderebbe in misura più o meno ampia dall'ancoraggio alla deliberazione di nomina.

6. In conclusione, secondo questa Sezione l'entrata in vigore del D.M. 21 dicembre 2018 non determina, di regola, la possibilità di adeguamento del compenso base fissato per i componenti dell'organo di revisione già in carica al 1° gennaio 2019, che resta invece fissato nella misura deliberata in origine.

Tale regola, peraltro, non esclude in assoluto la possibilità, per il Consiglio comunale o provinciale, di determinarsi per l'aggiornamento del predetto compenso, sebbene nei limitati casi in cui dall'impianto motivazionale della delibera di nomina emerga che l'ente non si è limitato a fissare discrezionalmente un puntuale valore monetario, ma ha determinato il compenso *per relationem*, richiamando i limiti massimi di cui al D.M. del 2005, al tempo in vigore. In tali fattispecie, infatti, l'importo del compenso resta pur sempre oggettivamente riconducibile alla delibera di nomina.

7. Premesse le suesposte considerazioni, la rilevanza della questione esaminata, gli orientamenti emersi sulla possibilità o meno di adeguare i compensi dei revisori degli enti locali nominati prima dell'entrata in vigore dei nuovi parametri fissati dal decreto del 21 dicembre 2018, nonché l'intervenuta rimessione al Presidente della Corte da parte della Sezione di controllo per la regione Puglia, inducono la Sezione a sospendere la pronuncia, sottoponendo al Presidente la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite in sede di controllo l'eventuale trattazione congiunta del quesito e delle argomentazioni di cui alla presente deliberazione.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per il Molise sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, l'eventuale trattazione, unitamente a quella sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la regione Puglia, della seguente questione: «se l'articolo 241, comma 7 del T.U.E.L. non consenta, di regola, la possibilità di adeguamento del compenso base fissato per i componenti dell'organo di revisione degli enti locali con la delibera di nomina, salvo che dal suo impianto

DELIBERAZIONE n.70/2019/QMIG
Sezione Controllo Molise

motivazionale emerga che l'ente non si è limitato a fissare discrezionalmente un puntuale valore monetario, ma ha determinato il compenso per relationem, richiamando i limiti massimi di cui al decreto al tempo in vigore».

La Sezione sospende la pronuncia sul quesito formulato dal Presidente della Provincia di Isernia in attesa della pronuncia di orientamento sopra richiesta.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 4 aprile 2019.

Il Magistrato, relatore

Il Presidente

f.to (Ref. Domenico Cerqua)

f.to (Mario Nispi Landi)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 22 maggio 2019

IL SOSTITUTO DEL FUNZIONARIO
PREPOSTO AL SERVIZIO AMMINISTRATIVO
f.to Costanza Carriero