



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

nella Camera di consiglio del 10 settembre 2020

dott.ssa	Lucilla Valente	Presidente
dott.	Domenico Cerqua	Referendario, relatore
dott.	Ruben D'Addio	Referendario

VISTO l'articolo 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;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153, del 2 luglio 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"* e, in particolare, l'articolo 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010 n. 8, recante *"pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

VISTA la delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 21 ottobre-8 novembre 2010, n. 54;

VISTO il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per il Molise per l'anno 2020;

VISTA la nota prot. n. 35420, del 9 luglio 2020, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1439/2020, con cui il Sindaco del Comune di Termoli (CB) ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n. 24/PRES/2020, del 9 settembre 2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato, per il 10 settembre 2020, la Camera di consiglio "da remoto" ai sensi degli articoli 84, comma 6, e 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27);

UDITO il relatore, Ref. Domenico Cerqua;

FATTO

1. Con nota prot. n. 35420, del 9 luglio 2020, acquisita al protocollo della Sezione n. 1439, del 10 luglio 2020, il Sindaco del Comune di Termoli ha formulato richiesta di parere avente ad oggetto i limiti entro i quali è consentito procedere alla rideterminazione del compenso da corrispondere ai componenti dell'organo di revisione degli enti locali.

In particolare, il rappresentante legale intende verificare se, nei casi in cui il collegio dei revisori dei conti sia stato nominato dal Consiglio dell'Ente, in data successiva all'entrata in vigore del decreto interministeriale del 21 dicembre 2018, con determinazione del *compenso base* fissato in misura inferiore al limite massimo consentito per la fascia demografica di appartenenza del Comune, risulti successivamente possibile, per il predetto Consiglio, intervenire sulla misura indicata nella deliberazione di nomina incrementando la *maggiorazione* - fermo restando il compenso base - «*per fissarla nella stessa misura percentuale del compenso base rispetto al massimo di legge*».

DIRITTO

2. In ordine ai requisiti di ammissibilità dal punto di vista soggettivo, come noto la Sezione delle Autonomie, con l'atto del 27 aprile 2004 contenente indirizzi e criteri per l'esercizio dell'attività consultiva di cui all'art. 7, comma 8 della legge 131/2003 e, successivamente, con la delibera 17 dicembre 2007, n. 13, ha affermato il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in

Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Per quanto concerne le richieste di pareri provenienti dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane l'art. 7, comma 8 della legge 131/2003 dispone che le stesse possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) laddove istituito.

L'organismo predetto, nonostante sia stato istituito dall'art. 64 dello Statuto della Regione Molise, adottato con L.R. n. 10/2014, risulta non operativo a causa della mancata adozione della normativa di dettaglio che avrebbe dovuto regolarne il funzionamento.

In linea con un orientamento consolidato delle Sezioni regionali di controllo, condiviso da questa Sezione, la mancata operatività del CAL non può considerarsi un ostacolo all'ammissibilità soggettiva della richiesta di parere: infatti, la giurisprudenza contabile, tenuto conto del dettato normativo dell'articolo 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, a mente del quale le richieste di parere debbano provenire alla Sezione regionale di controllo "di norma" tramite il CAL, ha ritenuto ammissibili le richieste inoltrate anche direttamente dall'organo politico e rappresentante legale degli enti legittimati.

Ciò posto, la richiesta di parere in esame deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Termoli, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'articolo 50 del T.U.E.L.

3. Con riferimento alla verifica se la proposta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'articolo 7, comma 8, della legge 131/2003, devono essere richiamati gli orientamenti consolidati espressi dalle Sezioni Riunite e della Sezione delle Autonomie con pronunce di orientamento generale rese, 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, le Sezioni Riunite hanno affermato che il citato articolo 7, comma 8 «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» (cfr. Sezioni Riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Si aggiunge 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*».

Infine, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

3.1 In applicazione dei predetti orientamenti giurisprudenziali, occorre precisare che la richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Termoli non può tendere a conseguire l'avallo della Sezione a scelte di puntuale quantificazione dell'incremento del compenso dei revisori. Pertanto, in linea con la costante giurisprudenza contabile sopra richiamata, l'istanza può essere esaminata nel merito solo nella misura in cui sia interpretata come tendente, nella sostanza, a sollecitare chiarimenti sui casi in cui è consentito, per l'organo consiliare, procedere alla rideterminazione del predetto compenso, eventualmente intervenendo su taluna delle relative componenti (cfr. *infra*, par. 4).

4. Giova premettere, per una maggiore intellegibilità del quesito, che l'articolo 241, comma 7, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), dispone quanto segue: “*7. L'ente locale stabilisce il compenso spettante ai revisori con la stessa delibera di nomina.*”.

Ai fini della determinazione dell'importo occorre richiamare il primo comma del medesimo articolo 241 del TUEL, secondo cui con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze sono fissati i limiti massimi del compenso base spettante ai componenti degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, distinti in relazione alla classe demografica e oggetto di possibili maggiorazioni in relazione alle spese di funzionamento e di investimento dell'ente locale.

Come noto, nonostante la disposizione da ultimo citata prevedesse un aggiornamento triennale dei limiti massimi, per molti anni la misura dei compensi è stata disciplinata dal decreto interministeriale 20 maggio 2005, le cui previsioni sono state superate solo con il **decreto interministeriale del 21 dicembre 2018**, richiamato dal Comune di Termoli nell'istanza.

Per quanto in questa sede rileva, ai fini della determinazione degli importi spettanti a ciascun componente degli organi di revisione il provvedimento interministeriale distingue:

- un limite massimo del *compenso base* annuo lordo specificato, per ciascuna fascia demografica degli enti considerati, dalla tabella A allegata al decreto;
- una possibile *maggiorazione*, fino ad un massimo del 10 per cento della voce precedente, per gli enti locali la cui spesa corrente annuale pro-capite, desumibile dall'ultimo bilancio preventivo approvato, risulti superiore alla media nazionale per fascia demografica di cui alla tabella B allegata al decreto;
- un'ulteriore, possibile *maggiorazione* (cumulabile con la precedente), fino ad un massimo del 10 per cento del *compenso base*, per gli enti locali la cui spesa per investimenti annuale pro-capite, desumibile dall'ultimo bilancio preventivo approvato, risulti superiore alla media nazionale per fascia demografica di cui alla tabella C, anch'essa allegata al provvedimento.

Tenuto conto delle componenti (*compenso base* ed eventuali *maggiorazioni*) del trattamento riconosciuto all'organo di revisione collegale, va osservato che il quesito descrive una fattispecie in cui sembra che il Comune di Termoli abbia all'atto della nomina fissato il *compenso base* in misura non molto inferiore al limite stabilito dalla tabella A per i Comuni della fascia demografica corrispondente. Inoltre, sarebbero state aggiunte le due *maggiorazioni*, tuttavia computate in misura percentualmente più bassa (in rapporto a ciascun limite massimo del 10%) rispetto alla percentuale riveniente dal *rapporto tra il compenso base attribuito e il citato limite massimo di cui alla tabella A*. Pertanto, è prefigurato l'intento di procedere all'adeguamento del *compenso* – se ammesso – aumentando gli importi attribuiti a titolo di *maggiorazione* (in rapporto al rispettivo limite del 10%) fino a determinare un *quantum* parallelo all'importo attribuito a titolo di *compenso base* (in rapporto al rispettivo limite di valore per fascia demografica).

Il Collegio, tuttavia, osserva che la distinta considerazione di ciascuna componente del *compenso globale* non rileva al fine di individuare fattispecie di possibile incremento della misura stabilita dal Consiglio. Infatti, manca nell'ordinamento qualunque obbligo di preservare un rapporto di equivalenza percentuale, nella quantificazione di ciascuna di esse, rispetto ai rispettivi limiti massimi. Soprattutto, qualunque ipotesi di aumento presuppone l'intervenuta soluzione della nota questione preliminare riguardante i limiti

entro i quali risulta possibile intervenire sulla determinazione complessiva effettuata ai sensi dell'articolo 241, comma 7 del TUEL.

5. Questa Sezione di controllo, con le recenti deliberazioni n. 70/2019/QMIG e n. 124/2019/PAR, ha affrontato nel merito un quesito relativo alla materia dell'aggiornamento dei compensi da corrispondere ai revisori.

In particolare, nelle richiamate pronunce la Sezione ha vagliato una richiesta di parere (proveniente dalla Provincia di Isernia) avente ad oggetto la possibilità di rideterminazione dei compensi spettanti ai componenti degli organi di revisione economico-finanziaria con incarico in corso al momento dell'entrata in vigore del citato D.M. 21 dicembre 2018 di aggiornamento dei limiti massimi.

Con la deliberazione n. 70/2019/QMIG il Collegio ha sospeso l'esame del quesito ed ha sottoposto al Presidente della Corte la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, l'eventuale trattazione 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 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 delle Autonomie, con la deliberazione n. 14/SEZAUT/2019/QMIG, si è pronunciata sulla questione sollevata (nonché sull'analoga richiesta della Sezione regionale di controllo per la regione Puglia) enunciando i seguenti principi di diritto:

- alla luce dei nuovi limiti massimi e dei nuovi parametri recati dal decreto interministeriale 21 dicembre 2018, emesso di concerto tra il Ministro dell'Interno e quello dell'Economia e delle Finanze, ferma la previsione di cui al comma 7 dell'art. 241 del TUEL, è facoltà degli enti locali procedere, ai sensi degli artt. 234 e 241 del TUEL, ad un rinnovato giudizio circa l'*adeguatezza* dei compensi liquidati anteriormente al predetto decreto alla stregua dei limiti massimi fissati dal D.M. 20 maggio 2005 e, se del caso, provvedere ad una rideterminazione degli stessi al fine di ricondurli nei limiti di *congruità e di adeguatezza*, previa attenta verifica della compatibilità finanziaria e della sostenibilità dei nuovi oneri;

- l'eventuale adeguamento non ha effetto retroattivo e decorre dalla data di esecutività della deliberazione di rideterminazione del compenso assunta dall'organo consiliare ai sensi degli artt. 234 e 241 TUEL.

Con la deliberazione n. 124/2019/PAR la Sezione di controllo per la regione Molise ha recepito i principi enunciati dalla Sezione delle Autonomie e ha definito il parere richiesto dalla Provincia di Isernia, rinviando alla piena discrezionalità dell'Ente la scelta se provvedere o meno agli aggiornamenti.

Si aggiunge che la Sezione delle Autonomie, a tale riguardo, ha precisato che «*gli organi consiliari – ai quali il combinato disposto degli artt. 243 e 241 TUEL intesta la competenza a determinare l'emolumento di cui trattasi – dovranno verificare se “la misura del compenso inizialmente deliberata dall'ente locale si manifesti chiaramente non più rispondente ai limiti minimi di congruità ed adeguatezza che, anche sulla base di principi derivanti dall'ordinamento comunitario, sono considerati esistenti in materia” e, previa verifica della compatibilità finanziaria e della sostenibilità dei nuovi oneri, adottare i conseguenti provvedimenti necessari per riportare il compenso ad un livello conforme ai suddetti parametri. Trattandosi di valutazioni connotate da discrezionalità, ancorché tecnica, di esclusiva competenza dell'organo di indirizzo politico, non appare, peraltro, possibile, in questa sede, né operare differenziazioni circa la platea dei rapporti suscettivi di riconsiderazione né individuare presupposti cui subordinare la facoltà di manutenzione del rapporto contrattuale in essere» (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 14/SEZAUT/2019/QMIG, cit.).*

5.1 Anche in relazione alla fattispecie in esame è opportuno richiamare i contenuti della deliberazione n. 70/2019/PAR, in primo luogo nella parte in cui, valorizzando la *ratio* a fondamento della disposizione contenuta nell'articolo 241, comma 7 del TUEL, si precisa quanto segue: *“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".

La conclusione secondo cui, di regola, l'importo indicato nella deliberazione di nomina deve ritenersi intangibile è stata fondata dalla Sezione su ulteriori argomenti, tra l'altro evidenziandosi che *"la Sezione delle Autonomie, con la ricordata deliberazione 16/SE-ZAUT/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 incrementali 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 pre-determinazione 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)".*

Deve peraltro precisarsi che il caso in esame differisce da quello precedentemente esaminato da questa Sezione e dalla Sezione delle Autonomie, in cui si trattava di regolare la diffusa casistica di organi di revisione nominati in data anteriore all'entrata in vigore del D.M. 21 dicembre 2018: la sopravvenienza normativa (che ha aumentato i limiti massimi del compenso) ha posto agli interpreti il problema di individuare se ed entro quali limiti considerare applicabili le nuove disposizioni ai rapporti in corso (tenuto conto dei non perspicui contenuti dell'articolo 1, comma 2, del decreto).

La fattispecie sottoposta dal Comune di Termoli riguarda, invece, l'ipotesi di un organo di revisione nominato in data successiva all'entrata in vigore del predetto decreto. In tale caso, pertanto, il Consiglio comunale, in sede di determinazione della misura dei compensi unitamente alla nomina, ha assunto le proprie decisioni tenendo evidentemente conto dei nuovi tetti. La scelta adottata, di restare al di sotto del limite massimo previsto, integra l'esercizio di una facoltà che si iscrive nella stessa opzione di demandare alla fonte secondaria l'indicazione dei soli limiti massimi dei compensi, ferma la necessità che, mancando l'indicazione di un limite minimo e non essendo consentito al giudice contabile fissarlo in via interpretativa (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2017/QMIG), i relativi importi non siano determinati dal Consiglio comunale in misura così contenuta da non rispettare i richiamati requisiti di congruità e adeguatezza (Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 16/2017 e 14/2019, citate).

6. In conclusione, resta fermo che l'ente locale non può, di regola, procedere a ride-terminare i compensi dei componenti dell'organo di revisione stabiliti nella delibera di nomina intervenuta successivamente all'entrata in vigore del D.M. 21 dicembre 2018, a condizione che - mancando la previsione normativa di limiti minimi garantiti - i relativi importi risultino rispondenti ai requisiti di congruità e di adeguatezza.

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione sulla richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Termoli (CB).

SI DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deciso nella Camera di consiglio, svoltasi mediante collegamento da remoto, del 10 settembre 2020.

L'estensore
(Domenico Cerqua)



Il Presidente
(Lucilla Valente)



DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 25 SETTEMBRE 2020

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
(dott. Davide Sabato)



SABATO DAVIDE
CORTE DEI
CONTI/80218670588
25.09.2020 10:57:36 UTC