

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio del 22 settembre 2015

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 Sindaco del Comune di Misilmeri (PA) con nota prot. n. 14260 del 12 maggio 2015;

vista l'ordinanza n. 208/2015/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, dott. Gioacchino Alessandro,
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del Comune di Misilmeri, richiamando le disposizioni contenute nell'art. 241 del TUEL e nell'art. 3, comma 1, del D.M. attuativo 20 maggio 2005 chiede alla Sezione di conoscere se, allo stato della legislazione, il Consiglio comunale possa discrezionalmente "decurtare" il compenso per i componenti dell'organo di revisione e fino a quale limite di "congruità", nonché se possa determinare forfettariamente il rimborso delle spese di viaggio dovute ai componenti dell'organo di revisione purché in misura congrua ad indennizzare le spese effettivamente sostenute.

1. Preliminarmente, la Sezione ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile sotto il

profilo soggettivo e oggettivo, alla luce dei criteri stabiliti dalle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva con delibera n. 1/2004 e dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati, per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica, da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/2010 e n. 27/2011 nonché dalla deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014.

Ed invero, dal punto di vista della legittimazione soggettiva la richiesta è ammissibile, essendo a firma del Sindaco, organo di vertice e rappresentante legale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 65 dell'O.R.EE.LL. approvato con legge regionale n. 16/1965, e dell'art. 36, comma 1, della legge 142/1990, come recepita dalla legge regionale n. 48/1991 e s.m.i..

Dal punto di vista oggettivo occorre rammentare che la funzione consultiva riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è 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 richiamata deliberazione n. 54/2010, hanno, quindi, 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, però, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino a essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana. Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla stregua delle coordinate appena richiamate, la richiesta in questione può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, nella misura in cui si possono fornire indicazioni generali su disposizioni di legge che, pur coinvolgendo aspetti civilistici inerenti il corrispettivo delle prestazioni professionali, afferiscono per taluni profili alla materia contabile in quanto regolamentano il compenso dei componenti l'organo di revisione dell'ente locale ed involgono aspetti attinenti il contenimento della spesa pubblica.

Rimane viceversa esclusa ogni valutazione sulla legittimità e l'opportunità di specifiche scelte gestionali che rientrano nell'esclusiva discrezionalità dell'ente locale.

2. Venendo al merito del quesito, circoscritto nei suddetti termini ai profili generali ed astratti relativi all'interpretazione delle disposizioni che vengono in rilievo, occorre richiamare brevemente il quadro normativo di riferimento.

Innanzitutto occorre rilevare che l'art. 241 del TUEL si applica nell'ordinamento regionale in forza del rinvio formale contenuto nell'art. 1, comma 1, lett. i) della legge regionale n. 48/1991 (di recepimento dell'art. 57 della legge n. 142 del 1990) il cui comma 10 recita: *"Per il trattamento economico, il numero degli incarichi e dei divieti si rinvia alle disposizioni statali afferenti"* (per un

inquadramento più generale circa il riparto di competenze legislative in materia si rinvia alla deliberazione di questa Sezione n. 113/2015/PAR).

Ciò posto, l'art. 241 del TUEL (rubricato "Compenso dei revisori") dispone che:

1. *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.*

2. *Il compenso di cui al comma 1 può essere aumentato dall'ente locale fino al limite massimo del 20 per cento in relazione alle ulteriori funzioni assegnate rispetto a quelle indicate nell'articolo 239..*

3. *Il compenso di cui al comma 1 può essere aumentato dall'ente locale quando i revisori esercitano le proprie funzioni anche nei confronti delle istituzioni dell'ente sino al 10 per cento per ogni istituzione e per un massimo complessivo non superiore al 30 per cento.*

4. *Quando la funzione di revisione economico-finanziaria è esercitata dal collegio dei revisori il compenso determinato ai sensi dei commi 1, 2 e 3 è aumentato per il presidente del collegio stesso del 50 per cento.*

5. *Per la determinazione del compenso base di cui al comma 1 spettante al revisore della comunità montana ed al revisore dell'unione di comuni si fa riferimento, per quanto attiene alla classe demografica, rispettivamente, al comune totalmente montano più popoloso facente parte della comunità stessa ed al comune più popoloso facente parte dell'unione.*

6. *Per la determinazione del compenso base di cui al comma 1 spettante ai revisori della città metropolitana si fa riferimento, per quanto attiene alla classe demografica, al comune capoluogo.*

6-bis. *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.*

7. *L'ente locale stabilisce il compenso spettante ai revisori con la stessa delibera di nomina.*

Il legislatore non ha, pertanto, predeterminato puntualmente la misura esatta dei compensi professionali dei componenti dell'organo di revisione dell'ente locale ma si è limitato a prevedere (*recte*: demandare a una fonte di rango inferiore, decreto ministeriale, il compito di fissare) i "limiti massimi del compenso base" (comma 1); disponendo, invece, che spetti all'ente locale, contestualmente alla deliberazione di nomina dei componenti, individuarne l'ammontare (comma 7) entro i suddetti limiti. Per il resto, il legislatore ha anche voluto disciplinare talune ipotesi e criteri che possono giustificare un incremento, entro una determinata percentuale, del compenso base disposto sempre dall'ente (commi 2, 3 e 4).

A parte le disposizioni riguardanti i revisori della comunità montana e dell'unione dei comuni (comma 5) e quello della città metropolitana (comma 6, ma sul punto cfr. la recente legge regionale n. 15/2015), la disciplina positiva dettata dal legislatore statale è completata dalla disposizione di contenimento (comma 6 bis) che prescrive un limite all'importo massimo del rimborso delle spese di viaggio e per vitto e alloggio, introdotta dall'art. 19, comma 1-bis, lett. c), del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89.

In attuazione del rinvio operato dal primo comma di tale articolo, il Decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia, del 20 maggio 2005 (recante l' "Aggiornamento dei limiti massimi dei compensi spettanti ai revisori dei conti degli enti locali") - ad oggi non oggetto del previsto aggiornamento triennale - ha provveduto a determinare i limiti massimi dei compensi.

3. Alla luce di tale quadro normativo è indubbio che rientra nella discrezionalità dell'ente

stabilire, nel rispetto dei limiti massimo prefissati e dei criteri normativamente posti, l'ammontare del compenso dei revisori.

Potrebbe eccipirsi che l'opzione legislativa di fissare unicamente i limiti massimi e rimettere all'ente locale la determinazione del trattamento economico, può di fatto favorire trattamenti economici non uniformi anche fra enti ricadenti all'interno della medesima classe demografica ed anche al ricorrere dei medesimi presupposti che facoltizzano (ma non obbligano) l'ente all'eventuale applicazione di incrementi nei limiti massimi legislativamente posti; ma tale argomento non può, tuttavia, giustificare un'opzione interpretativa diversa da quella chiaramente recata nelle riferite disposizioni atteso che il legislatore ha voluto rimettere all'autonomia decisionale di ciascun ente la determinazione dei compensi professionali dei revisori.

Se il consiglio comunale possa "decurtare" per asserite ragioni di "riduzione della spesa" il compenso massimo, secondo quanto chiede l'ente, è allora quesito mal posto poiché non si tratta di decurtare un compenso fisso ma piuttosto di determinare lo stesso entro un limite massimo, secondo le vigenti disposizioni. Anche l'annesso quesito circa la configurabilità di un limite di "congruità" al di sotto del quale la decurtazione non sarebbe consentita va inteso nel surriferito senso, e, pur rinviando a principi di ragionevolezza e di adeguatezza ipoteticamente applicabili (secondo l'*id quod plerumque accidit* il compenso si commisura alla professionalità, all'esperienza e all'impegno richiesti dalla natura dell'incarico, anche in considerazione del rilievo della funzione), resta questione ancorata a valutazioni non scrutinabili in questa sede, anche in ragione di quanto si dirà appresso.

La determinazione del compenso da parte dell'organo consiliare, fermo restando i criteri normativi surriferiti, non può ovviamente non tenere conto dei profili pubblicistici inerenti l'esigenza di garantire l'adeguata professionalizzazione e la serietà dell'impegno richiesto all'organo ausiliario e di controllo interno, oltre a principi di pubblicità e trasparenza delle procedure di nomina, ma non può escludersi a priori che l'esigenza debba essere perseguita necessariamente attraverso una determinata misura del compenso asseritamente "congrua".

Ciò detto circa il momento pubblicistico, occorre infatti richiamare i principi di diritto vigenti in materia.

Tra l'ente ed il professionista si instaura un contratto di prestazione d'opera professionale regolato dal codice civile sia per quanto riguarda la formazione che per quanto attiene ai contenuti del regolamento contrattuale rimesso alle parti.

Senza ovviamente potere entrare nel merito di quale possa essere ritenuta *in concreto* la giusta misura di un corrispettivo - la cui determinazione viene espressamente demandata, quanto alla fase pubblicistica, ai competenti organi dell'ente deputati all'elezione dei revisori (consiglio comunale "*con la stessa delibera di nomina*"), quanto alla fase privatistica all'incontro tra proposta e accettazione contrattuale - la Sezione deve rammentare come tra i principi generali in materia assume portata dirimente, nella prospettiva privatistica, quello secondo cui la determinazione di un compenso professionale è frutto proprio della libertà contrattuale delle parti.

D'altra parte, anche le più recenti tendenze legislative, in linea con il processo di liberalizzazione delle professioni ordinistiche o c.d. protette, sono nel senso della recessività dei tariffari professionali o dei minimi inderogabili, riconducendo la determinazione del corrispettivo alla libertà negoziale, ancorché, a ben vedere, nell'ipotesi in questione al professionista residua la sola possibilità di adesione a un regolamento contrattuale che, quanto al corrispettivo, è stato unilateralmente determinato dal contraente pubblico predisponente (libertà di concludere il contratto e non anche di determinarne il contenuto).

Ed infatti, il contratto d'opera tra una P.A. e un professionista non si perfeziona in caso di mancato accordo sulla misura del compenso, che è parte essenziale del programma contrattuale, né, in tal caso, l'accordo è integrabile "*ab externo*", tramite determinazione giudiziale del corrispettivo (Cass. Civ., sez. II, sentenza n. 484/2013).

Se invece il professionista aderisce alla proposta del contraente pubblico, ancorché la stessa sia stata unilateralmente predisposta, il contratto può senz'altro intendersi concluso, e non è sindacabile l'equilibrio delle prestazioni sinallagmatiche. Il professionista, aderendo alla proposta contrattuale unilateralmente predisposta dall'ente, pur in assenza di possibilità di trattativa sul corrispettivo, accetta e si vincola al regolamento contrattuale.

Il principio di adeguata remunerazione secondo quanto prevede l'art. 2233 del codice civile può, come anticipato, soccorrere in mancanza di contratto (c.d. integrazione suppletiva non cogente). I criteri di determinazione del compenso spettante ai prestatori d'opera intellettuale sono, infatti, dettati dall'art. 2233 del codice civile secondo una scala preferenziale che indica, al primo posto, l'accordo delle parti, in subordine le tariffe professionali ovvero gli usi e, infine, la decisione del giudice, previo parere obbligatorio, ma non vincolante, delle associazioni professionali. Nella disciplina delle professioni intellettuali il contratto costituisce la fonte principale per la determinazione del compenso, mentre la relativa tariffa rappresenta una fonte sussidiaria e suppletiva, alla quale è dato ricorrere, ai sensi dell'art. 2233 c.c., soltanto in assenza di pattuizioni al riguardo. Ne consegue che le limitazioni al potere di autonomia delle parti e la prevalenza della liquidazione in base a tariffa possono derivare soltanto da leggi formali o da altri atti aventi forza di legge riguardanti gli ordinamenti professionali (v. Cass., 29 gennaio 2003, n. 1317; 23 maggio 2000, n. 6732; 9 ottobre 1998, n. 10064; 11 aprile 1996, n. 3401). Il ricorso ai criteri sussidiari (tariffe professionali, usi, decisione giudiziale) è, invece, precluso al giudice quando esista uno specifico accordo tra le parti, le cui pattuizioni risultano preminenti su ogni altro criterio di liquidazione (Cass. Civ., sez. VI, ordinanza n. 29837/2011, Rv. 620796; sez. II, sentenza n. 6732/2000, Rv. 536839).

Il primato della fonte contrattuale impone di ritenere che il compenso spettante al professionista, ancorché elemento "naturale" del contratto di prestazione d'opera intellettuale, non assurge anche ad elemento "essenziale"; pertanto, è liberamente determinabile dalle parti, potendo anche formare oggetto di rinuncia da parte del professionista, tanto più che lo stesso art. 2233 c.c. si riferisce alla quantificazione del compenso (quale criterio residuale in mancanza di fonte contrattuale) e non alla sua libera disponibilità; salva l'ipotesi - che esula dal caso di specie - in cui l'esistenza di specifiche norme proibitive, limitando il potere di autonomia delle parti, rende indisponibile il diritto al compenso per la prestazione professionale e vincolante la determinazione del compenso stesso in base a tariffe professionali.

Le disposizioni degli artt. 2229 e seguenti del codice civile, che disciplinano il contratto d'opera intellettuale, neppure escludono, infatti, la legittimità di accordi di prestazione gratuita, né determinano una presunzione di onerosità, nemmeno "*iuris tantum*" (Cass. Civ., sez. VI, ordinanza n. 2769/2014; in termini Cass. Civ., sez. III, sentenza n. 5472/1999).

Principio generale correlato a quanto appena enunciato in materia di diritto dei contratti è quello della irrilevanza ed insindacabilità dell'adeguatezza del corrispettivo, salvo i casi, previsti nel codice civile o nella legislazione speciale anche di derivazione comunitaria, di c.d. patologia sociale (es. vizi della volontà, stato di bisogno o di pericolo) e le deroghe presenti nell'ordinamento a tutela del c.d. contraente "debole" (es. contratto di lavoro subordinato, contratti dei consumatori, contratti bancari, usura, subfornitura, ecc.).

4. In conclusione, nel vigente quadro normativo, la Sezione è del parere che se, da un lato, l'adeguatezza della remunerazione appare criterio generale e "normale" cui ispirare le scelte discrezionali dell'organo dell'ente deputato a deliberare il compenso dei revisori (anche in ragione della serietà dell'impegno richiesto per l'esercizio delle relative funzioni potenziate dai più recenti interventi legislativi), dall'altro lato, da un punto di vista più squisitamente tecnico-giuridico e sul piano privatistico, resta fermo il principio civilistico secondo cui, in mancanza di norme imperative che impongono minimi tariffari inderogabili, l'onerosità del contratto di prestazione d'opera contrattuale, costituisce elemento "normale" o "naturale" come risulta dall'art. 2233 c.c., ma non ne integra un elemento "essenziale", né può essere considerato un limite di ordine pubblico all'autonomia contrattuale delle parti, talché è ben possibile graduare il compenso al di sotto della misura massima fissata senza alcun limite inferiore di "congruità".

5. Per quanto riguarda l'ulteriore quesito relativo alle modalità di calcolo dei rimborsi spese occorre ribadire che sia il dato testuale sia la *ratio* legislativa sono univocamente nel senso di ancorare i rimborsi delle spese a elementi effettivi ("spese effettivamente sostenute") con esclusione di ogni forma di forfettizzazione; peraltro la più recente tendenza legislativa tesa al contenimento della spesa pubblica è in direzione dell'eliminazione di analoghe forme di forfettizzazione (cfr. ad esempio per i titolari di cariche elettive e per il personale pubblico contrattualizzato, l'articolo 5, comma 5, e l'articolo 6, comma 12, del decreto legge n. 78/2010, nonché l'articolo 84 del TUEL, come novellato dalla legge n. 56/2014).

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

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 22 settembre 2015.

Il Relatore
(Giacchino Alessandro)

Il Presidente
(Maurizio Graffeo)

Depositato in Segreteria il 9/10/2015
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)