



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere (relatore)
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell' adunanza del 4 marzo 2010

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza n. 32 del 12 febbraio 2010 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta dal Sindaco del comune di Buccinasco (Mi).

Udito il relatore, dott. Giancarlo Penco.

Premesso

Con nota del 25 gennaio 2010 il Sindaco del comune di Buccinasco (Mi) ha segnalato che l'ente ha proceduto alla nomina del Collegio dei revisori dei conti così composto:

- presidente, iscritto agli albi dei Dottori commercialisti e dei revisori contabili.
- 2 componenti, iscritti nel registro dei revisori contabili.

A supporto della decisione assunta viene richiamata la sentenza del TAR Abruzzo – Sez. Pescara n. 425/06, un parere di “ANCI risponde” e un parere legale formulato su richiesta dell'Istituto Nazionale dei revisori Contabili.

Il Sindaco chiede alla Sezione di esprimere un parere di legittimità della deliberazione ed in particolare sulla validità dell'art. 234, 2° comma del TUEL alla luce del processo di unificazione degli albi professionali disciplinato dal Decr. leg.vo 20 giugno 2005 n. 139.

Considerato

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e

professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che, non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale di controllo.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Ritenuto

Alla luce di quanto sopra esposto, con riguardo alla richiesta proveniente dal comune di Buccinasco, è evidente che questa Sezione non può esprimere parere sul

punto specifico attinente l'eventuale illegittimità della deliberazione adottata, poiché ciò comporterebbe il superamento dei canoni attribuiti alla funzione consultiva.

Inoltre, va ribadito il principio, più volte affermato, in base al quale è potere-dovere dell'ente, in quanto rientrante nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sul piano amministrativo-finanziario-contabile con le correlative opportune cautele e valutazioni che la corretta gestione richiede.

Pertanto, questa Corte può formulare unicamente interpretazioni delle norme che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, alla quale gli organi dell'Ente possono riferirsi al fine di assumere le determinazioni di competenza, nell'ambito della loro discrezionalità.

1. Occorre in proposito partire dall'art. 234, 2° comma del TUEL, che non è stato ritenuto dal legislatore derogabile dall'autonoma regolamentazione degli enti locali ai sensi dell'art. 152, 4° comma dello stesso T.U., che disciplina la seguente modalità di scelta del collegio dei revisori:

- Presidente, nell'ambito degli iscritti al registro dei revisori contabili.
- Un componente, tra gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti
- Un componente, tra gli iscritti nell'albo dei ragionieri.

Successivamente è intervenuto il Decr. Leg.vo 28 giugno 2005 n. 139 che in attuazione dell'art. 2 della legge 24 febbraio 2005 n. 34, ha avviato un processo di unificazione degli albi con la creazione di un unico albo denominato albo dei commercialisti e degli esperti contabili che, attraverso diverse fasi di graduale attuazione, viene suddiviso in due sezioni: Sezione A "Commercialisti" e Sezione B "Esperti Contabili".

Con tale decreto vengono soppressi a far data dal 1 gennaio 2008, gli ordini dei dottori commercialisti e dei collegi dei ragionieri (art. 58) e viene stabilito che gli iscritti all'albo dei commercialisti ed a quello dei ragionieri al 31/12/07 vengano iscritti alla sezione A del nuovo albo (art. 61).

A ciò si aggiunga che tra le disposizioni finali dello stesso decreto, art.78, 1° comma, viene sancito che "a decorrere dal 1° gennaio 2008 i richiami agli iscritti negli albi dei dottori commercialisti, nonché i richiami agli iscritti negli albi dei ragionieri contenuti nelle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, si intendono riferiti agli iscritti nella Sezione A – commercialisti dell'albo".

Le citate disposizioni portano a concludere che, al momento attuale, sia riscontrabile una piena equiparazione fra i professionisti che confluiscono nella stessa Sezione pur provenendo dai precedenti diversi albi dei dottori commercialisti e dei ragionieri in particolare per quanto concerne le competenze professionali.

In materia la giurisprudenza amministrativa non risulta concorde, mentre il TAR Abruzzo Sent. 425/06 conferma la tesi esposta, vi sono pronunce contrarie: TAR Umbria Sent. 556/06 e TAR Puglia 114/09.

Non si ritiene, in particolare, di condividere l'affermazione contenuta in quest'ultima sentenza secondo la quale viene sostenuto che la distinzione fra dottori commercialisti e ragionieri prevista dall'art. 234, 2° comma del TUEL sia destinata a trovare applicazione fino alla conclusione del processo normativo di unificazione tra le due categorie fissata al 31 dicembre 2016.

Si deve ritenere in proposito che, sulla base del citato art. 78, 1° comma del Decr. leg.vo 139/05, l'unificazione sia già operante avuto riguardo alla natura delle prestazioni professionali regolate e che nella fase transitoria la distinzione tra le due categorie assuma rilevanza esclusivamente ai fini del regime elettorale previsto per la graduale costituzione degli organismi rappresentativi del nuovo Ordine sia a livello territoriale che a livello nazionale.

L'equiparazione trova fondamento secondo il profilo della competenza tecnica richiesta dall'art. 1, comma 3 del decr. leg.vo 139/05 per gli iscritti nella Sezione A dell'albo che individua analiticamente le attività richieste e che, com'è stato accennato, risulta operativo dal 1/1/2008.

2. Completamente diversa è la questione relativa ai revisori contabili per i quali, in attuazione dell'art. 5 della legge 34/05, è stato emanato il Decr. leg.vo 23 gennaio 2006 n. 28 che attribuisce all'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili il compito della tenuta del registro dei revisori contabili con l'obiettivo di salvaguardare l'autonomia dello stesso registro, mantenendo la vigente disciplina di accesso ed in particolare la competenza del Ministero della Giustizia in materia di iscrizione, sospensione e cancellazione.

Va inoltre osservato che i revisori contabili sono iscritti alla sezione B "Esperti contabili" dell'albo, con specifici compiti di controllo e revisione dei conti definiti dall'art. 1, comma 4 del decr. leg.vo 139/05 che si appalesano distinti e separati da quelli previsti per i commercialisti iscritti nella sezione A.

La distinzione, oltre che nell'espressa previsione normativa, trova fondamento logico nella definizione delle competenze dei revisori contabili, individuabili indipendentemente dal sottostante titolo professionale, in relazione alle funzioni che sono chiamati ad esercitare in forza del diritto societario e del diritto contabile pubblico.

Viene quindi all'evidenza che in applicazione dell'art. 234, comma 2 del TUEL gli enti locali possono procedere alla nomina del collegio dei revisori operando la scelta dei componenti come segue:

- Presidente nell'ambito degli iscritti al registro dei revisori contabili

- Due componenti, nell'ambito degli iscritti nella sezione A commercialisti dell'albo

Nessun rilievo assume infine la tesi, richiamata nella richiesta di parere, secondo la quale “il requisito dell'iscrizione nel registro dei revisori contabili necessario per la nomina a Presidente del collegio sia da considerare assorbente rispetto a quelli richiesti per la nomina a componente, trovando altrimenti assurdo che un professionista ritenuto in possesso dei requisiti per presiedere un collegio, non possa essere considerato idoneo ad essere nominato come componente”.

Infatti la “ratio” del legislatore ai fini della composizione dei collegi di revisione degli enti locali, anche a prescindere dall'attuale processo di unificazione degli albi, non è quella di stabilire una gerarchia tra i componenti del collegio, ma quella di assicurare agli enti locali la possibilità di avvalersi di diversi tipi di professionalità.

In primo luogo l'asseverazione dei conti pubblici che rientra nella competenza del revisore contabile al quale è attribuita la presidenza del collegio, ma anche l'utilizzo della professionalità derivante dall'attività di consulenza e valutazione economica dei processi di gestione che sono tipici della cultura d'impresa che possono essere offerti principalmente dalla competenza tecnica dei commercialisti.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore

Giancarlo Penco

Il Presidente

Nicola Mastropasqua

Il Correlatore

Giuliano Sala

Depositata in Segreteria il

16 marzo 2010

Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Daniela Parisini