



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**Questione di massima sulla corretta interpretazione della
disciplina vincolistica contenuta nell'art. 5, comma 5, d.l. n. 78/2010**

Deliberazione n. 11/SEZAUT/2016/QMIG



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 11/SEZAUT/2016/QMIG

Adunanza del 18 marzo 2016

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Agostino CHIAPPINIELLO, Ermanno GRANELLI
Consiglieri	Marco PIERONI, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Silvio DI VIRGILIO, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Rosa FRANCAVIGLIA, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Francesco ALBO, Dario PROVVIDERA, Gianfranco POSTAL, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Valeria FRANCHI, Marco DI MARCO, Giampiero PIZZICONI, Beatrice MENICONI
Referendari	Giovanni GUIDA, Vanessa PINTO

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e le successive modificazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e le successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 569/2015/QMIG, depositata in data 17 dicembre 2015, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Veneto, in relazione alla richiesta di parere formulata dal Comune di San Vendemiano (TV), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, di una questione di massima concernente la corretta applicazione dell'art. 5, comma 5, del decreto - legge n. 78/2010, come convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

Vista l'ordinanza n. 6 del 7 marzo 2016 del Presidente della Corte dei conti con la quale, valutata l'insussistenza dei presupposti per il deferimento alle Sezioni Riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, la questione medesima è stata rimessa alla Sezione delle autonomie;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1812 del 9 marzo 2016 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori, Consiglieri Dario Provvidera e Rinieri Ferone

PREMESSO

Con deliberazione n. 569/2015/QMIG del 17 dicembre 2015 la Sezione di regionale controllo per il Veneto ha rimesso alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione concernente la corretta applicazione della seguente disposizione contenuta nell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78/2010: "*Ferme le*

incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta”.

Tale questione è stata originata da una richiesta del Sindaco del Comune di San Vendemiano (TV), il quale, dopo aver premesso l'elencazione delle norme che regolano la nomina dei revisori dei conti del Comune, e sottolineato che il proprio revisore dei conti è Consigliere comunale in altro Ente, ha rivolto alla Sezione regionale di controllo per il Veneto i seguenti quesiti:

1) se un revisore dei conti di un Comune, nominato successivamente sia alla entrata in vigore dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78/2010, sia al nuovo sistema di nomina dell'organo di revisione degli enti locali, abbia diritto a percepire il compenso professionale ai sensi dell'art. 241 del TUEL nel caso in cui sia consigliere comunale in un comune di altra provincia ed abbia rinunciato al gettone di presenza come consigliere comunale;

2) se la dicitura "qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni" debba ricomprendere anche gli incarichi legali, di difesa in giudizio e consulenza, e gli incarichi di progettazione.

La Sezione di controllo remittente nella propria deliberazione ha premesso, al riguardo, di essere consapevole dell'orientamento consolidato delle Sezioni regionali di controllo, secondo il quale in virtù di un'interpretazione meramente letterale, la disposizione sembra trovare applicazione a prescindere da qualsiasi "collegamento" tra l'Amministrazione conferente l'incarico e quella ove il destinatario del medesimo è titolare di carica elettiva, in guisa che al revisore, titolare di carica elettiva presso un altro ente, non può spettare alcun compenso se non il rimborso delle spese sostenute, anche nel caso in cui il revisore dei conti rinunci al compenso di consigliere comunale (*ex multis*: Sez. Lombardia n. 257/2012/PAR).

Con riferimento al tenore letterale della norma sopra richiamata, la Sezione remittente afferma, tuttavia, che se la locuzione "svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni" fosse applicata letteralmente, anche il

consigliere comunale che, ad esempio, in quanto avvocato, fosse destinatario di un incarico legale da parte di un'altra pubblica amministrazione, non potrebbe percepire alcun compenso. In tal modo, il medesimo Collegio ritiene che difficilmente la norma de qua potrebbe superare uno scrutinio di legittimità costituzionale, potendosi rinvenire una ulteriore lesione di diritti costituzionali anche nella limitazione del diritto di accedere ad una carica pubblica elettiva, atteso che, se il cittadino per accedere a tale carica deve abdicare al proprio diritto a ricevere il compenso per la propria attività professionale, potrebbe essere indotto a rinunciare a ricoprire la carica elettiva.

Sotto altro profilo, il Collegio veneto ricorda che l'art. 41 della Costituzione tutela l'autonomia contrattuale in quanto strumento della libertà di iniziativa economica, il cui esercizio può tuttavia essere limitato per ragioni di utilità economico-sociale, e che, pertanto, il temperamento necessario tra diversi, ed eventualmente contrastanti, interessi di rango costituzionale deve essere inserito in un quadro che contempri un bilanciamento dei valori medesimi ispirato, in ogni caso, al solo rispetto dei limiti stabiliti al livello primario.

La Sezione remittente evidenzia inoltre che, di recente, si sono affacciate nella prassi soluzioni interpretative difformi da quelle consolidate nella giurisprudenza di questa Corte.

In particolare, si è ritenuto, da parte del Ministero dell'Interno (nota del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del 5 novembre 2015), che l'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 5 del d.l. n. 78/2010, con riferimento al divieto di cumulo degli emolumenti, «preso atto che la finalità perseguita dal legislatore è la riduzione del costo degli apparati politici, deve ritenersi limitato ai costi ed alle spese necessarie per l'esercizio degli incarichi conferiti all'amministratore in relazione alla carica elettiva e quindi all'esercizio del *munus* pubblico»: fatti salvi eventuali profili di incompatibilità espressamente previsti, sono esclusi dalla "portata" applicativa della disposizione in esame quegli incarichi, eventualmente conferiti all'amministratore nell'ambito della sua attività libero professionale, da enti diversi da quello di appartenenza.

Ne conseguirebbe, ad avviso della medesima Sezione regionale, che l'esegesi della locuzione "svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni", contenuta nel testo dell'art. 5 del d.l. n. 78/2010, sembrerebbe postulare una disamina del concetto stesso di incarico, la cui applicazione ed

interpretazione letterale – trattandosi in realtà di termine anodino – potrebbe richiedere una ulteriore distinzione, in seno alle tipologie di incarichi affidabili dalle pubbliche amministrazioni. Nella deliberazione n. 569/2015 si opera tale disamina attraverso gli arresti della giurisprudenza amministrativa e contabile, giungendo alla conclusione che ascrivere gli incarichi legali (così come quelli tecnici) alla disciplina dell'art. 5 del d.l. n. 78/2010, porterebbe ad esiti del tutto inaccettabili e palesemente contrari al dettato costituzionale, non potendo ritenersi che, ove effettuato da un soggetto che riveste la qualifica di consigliere comunale, lo svolgimento dell'incarico in altro ente possa dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute o di eventuali gettoni di presenza di importo non superiore a 30 euro a seduta.

Con riguardo alla ratio della norma vincolistica, emanata nel 2010, che sembrerebbe volta a evitare, in una dichiarata logica di contenimento dei costi degli apparati, la possibilità che si verifichi una impropria commistione tra incarichi conferiti da organi politici a soggetti, seppur qualificati sul versante tecnico, che possano contemporaneamente rivestire, sia pure in enti diversi, una carica politica, la Sezione remittente afferma che tale ratio non potrebbe trovare coerenza nel (successivamente) mutato sistema di reclutamento dell'organo di revisione: la disciplina di carattere positivo ora vigente (art. 16, comma 25 del d.lgs. n. 138/2011 e art. 3 del d.m. 15 febbraio 2012, n. 23) prevede che i componenti dell'organo di revisione non possono essere più scelti sulla base della mera iscrizione al registro professionale ed alla candidatura presentata al consiglio, con conseguente nomina *intuitu personae*, ma devono essere estratti a sorte dalle Prefetture da un elenco formato a livello regionale composto da tutti i soggetti in possesso dei requisiti previsti dai principi contabili internazionali, della qualifica di revisori legali come disciplinata dal d.lgs. n. 39/2010 e di specifica qualificazione professionale (da dimostrare evidentemente col curriculum) in materia di contabilità e finanza pubblica locale, sulla base di criteri di professionalità e non meramente fiduciari. Il tutto in coerenza con il nuovo sistema dei controlli interni delineato dal d.l. n. 174/2012, che attribuisce all'organo di revisione una funzione neutra, a tutela ausiliaria di un interesse generale dello Stato ordinamento.

La singolarità della disciplina che ne risulta consiste, altresì, nel fatto che la natura di corrispettivo contrattuale pacificamente riconosciuta al compenso spettante al revisore trova una sua eterointegrazione, volta ad incidere unilateralmente su una prestazione regolata, quanto agli aspetti privatistici, dal diritto comune, nella determinazione ai sensi

dell'articolo 241 del TUEL, deliberata dal Consiglio comunale (o provinciale) all'atto della nomina. Nell'ambito di tale cornice di stampo pubblicistico si inserisce, quindi, il rapporto professionale che si instaura in concreto tra l'ente locale e i revisori, il quale trova la sua disciplina giuridica nel contratto di prestazione d'opera regolato dal codice civile (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sicilia, deliberazione n. 272/2015/PAR del 9 ottobre 2015).

In riferimento alle rilevate peculiarità degli indicati profili convenzionali, la circolare del Ministero dell'Economia, Dipartimento della Ragioneria dello Stato, n. 33 del 28 dicembre 2011, aveva concluso che «va tenuto conto che il rapporto che si instaura tra l'ente ed i componenti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali può essere assimilato ad un rapporto di natura contrattuale che mal si concilia con la gratuità dell'incarico, in quanto l'attività svolta dai predetti revisori e sindaci, di natura prettamente tecnica, è una prestazione d'opera a cui normalmente corrisponde una prestazione economica. Alla luce delle considerazioni che precedono si ritiene che il carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali e della titolarità di organi degli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche possa non trovare applicazione nei confronti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali».

Alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha ritenuto di interpellare la Sezione delle autonomie di questa Corte, formulando i quesiti di seguito indicati:

1) se in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata la disciplina vincolistica contenuta nell'art. 5, comma 5, d.l. n. 78/2010 si riferisca a tutte le ipotesi di incarico, comunque denominato, oppure se essa sia applicabile solo ad alcune tipologie di incarico;

2) se nella disciplina vincolistica vadano ricompresi solo gli incarichi libero-professionali oppure anche quelli determinati ed obbligatori *ex lege*, come quelli per la carica di organo di revisione;

3) se un revisore dei conti di un Comune, nominato successivamente sia all'entrata in vigore dell'art. 5, comma 5, d.l. n. 78/2010 sia al nuovo sistema di nomina dell'organo di revisione degli Enti locali, abbia diritto a percepire il compenso professionale ai sensi dell'art. 241 del TUEL nel caso in cui sia consigliere comunale in altra provincia ed abbia rinunciato al gettone di presenza come consigliere comunale.

CONSIDERATO

Sembra opportuno premettere (come, peraltro, riconosciuto dalla stessa Sezione remittente) che in questa sede non possono vagliarsi, neanche incidentalmente, questioni di legittimità costituzionale, né si potrebbe assumere come “non costituzionalmente orientata” un’opzione ermeneutica uniformemente adottata dalle Sezioni regionali di controllo della Corte della conti. Questa Sezione, nel caso concreto, è quindi chiamata soltanto a prevenire un contrasto interpretativo che potrebbe palesarsi, in merito alle questioni prospettate, nell’attività consultiva delle Sezioni regionali.

1. Il primo quesito della Sezione remittente è stato posto nei seguenti termini: «se in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata la disciplina vincolistica contenuta nell'art. 5, comma 5, d.l. n. 78/2010 si riferisca a tutte le ipotesi di incarico, comunque denominato, oppure se essa sia applicabile solo ad alcune tipologie di incarico».

Al riguardo, questa Sezione ritiene di non doversi discostare dall’orientamento consolidato delle Sezioni regionali di controllo (tra le altre: Lombardia, deliberazioni n. 144/2011/PAR del 24 marzo 2011, n. 199/2012/PAR del 16 maggio 2012 e n. 257/2012/PAR del 31 maggio 2012; Puglia, deliberazione n. 123/2015/PAR del 19 maggio 2015; Emilia-Romagna, deliberazione n. 149/2015/PAR del 18 novembre 2015).

Privilegiando il dettato letterale della norma in esame, si è affermato costantemente dalle predette Sezioni regionali che lo svolgimento di qualsiasi incarico di natura elettiva (a prescindere dalla percezione di un emolumento per lo stesso) determina l’applicazione del vincolo di finanza pubblica introdotto dall'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78/2010. La motivazione a suffragio della menzionata interpretazione si basa sulla *ratio legis* della norma, che non è rinvenibile in una preclusione *ex se* dello svolgimento di “qualsiasi incarico” in favore di pubbliche amministrazioni da parte di titolare di carica elettiva, bensì nell’escludere che il titolare di cariche elettive possa percepire ulteriori emolumenti per “lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo”.

Oltre alla evidenziata *ratio* normativa, occorre ricordare che questa Sezione ha ripetutamente esposto (per tutte, si veda la deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG) le

ragioni che inducono a privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie.

In via generale, pertanto, la locuzione “qualsiasi incarico conferito” contenuta nella norma *de qua* è da interpretarsi evitando di operare distinzioni non espressamente volute dal legislatore circa la natura dell’incarico medesimo: la circostanza che si tratti di un incarico di natura squisitamente tecnica non si ritiene idonea a mutare l’orientamento giurisprudenziale rigorosamente conforme alla lettera e alla *ratio* della disposizione normativa in oggetto.

2. Il Collegio remittente, nel proporre il secondo e il terzo quesito nei termini soprarichiamati a questa Sezione, afferma, in contrasto con l’orientamento consolidato delle Sezioni regionali, che l’esegesi della locuzione “svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni”, contenuta nel testo dell’art. 5 del d.l. n. 78/2010, sembrerebbe postulare comunque una disamina del concetto stesso di incarico, la cui applicazione ed interpretazione letterale potrebbe richiedere una ulteriore distinzione, in seno alle tipologie di incarichi affidabili dalle Pubbliche Amministrazione, in ispecie locali, rilevante, ad esempio, per tracciare la differenza di disciplina tra gli incarichi tecnici o di assistenza legale e gli incarichi obbligatori *ex lege*. A conforto di tale tesi, si richiama la precedente giurisprudenza di questa Corte, che aveva posto in evidenza come tra le materie escluse dalla disciplina degli incarichi propriamente detti rientrino quelle materie, come l’appalto di lavori o di beni o di servizi, di cui al d.lgs. n. 163/2006 (cosiddetto “codice dei contratti pubblici”), in cui, malgrado l’identico *nomen juris* (da ultimo: Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 263/2008) l’incarico professionale (di consulenza, studio o ricerca) in linea generale si configura come contratto di prestazione d’opera *ex artt.* 2222-2238 c.c. riconducibile al modello della *locatio operis*, rispetto al quale assume rilevanza la personalità della prestazione resa dall’esecutore. Di contro, concettualmente distinto rimane l’appalto di servizi, il quale ha ad oggetto la prestazione imprenditoriale di un risultato resa da soggetti con organizzazione strutturata e prodotta senza caratterizzazione personale. Nel caso relativo ai “servizi giuridici” oggetto del codice degli appalti e a cui va applicata la procedura concorsuale, rientra parimenti l’attività di consulenza giuridica “caratterizzata dalla sussistenza di una specifica organizzazione, dalla complessità dell’oggetto e dalla predeterminazione della durata”: di talché non sembra contestabile che il patrocinio legale (...) per essere oggetto di appalto, richieda qualcosa in più, ovverosia “un *quid pluris* per

prestazione o modalità organizzativa” (per tutte: Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 19/2009/PAR).

Alla luce delle anzidette coordinate interpretative, la Sezione remittente ritiene che dovrebbe escludersi dall’ambito applicativo delineato dal citato art. 5, il caso del consigliere comunale che, in quanto avvocato o tecnico (ingegnere, geometra, architetto ecc.), fosse destinatario di un appalto di servizi (legale o tecnico) da parte di un’altra pubblica amministrazione. Per contro, «la disposizione della legge finanziaria e il potere regolamentare locale potranno esplicitare appieno la propria portata normativa nelle ipotesi di incarichi esulanti dall’ambito di applicazione della normativa comunitaria e nazionale in materia di appalti» (Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazione n. 144/2008/PAR del 22 maggio 2008): a tale proposito, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che «diversamente dall’incarico di consulenza e di assistenza a contenuto complesso, inserito in un quadro articolato di attività professionali organizzate sulla base dei bisogni dell’ente, il conferimento del singolo incarico episodico, legato alla necessità contingente, non costituisca appalto di servizi legali, ma integri un contratto d’opera intellettuale che esula dalla disciplina codicistica in materia di procedure di evidenza pubblica» (Consiglio di Stato, sez. V, n. 2730 dell’11 maggio 2012).

Una simile prospettazione, che ascrive, in questa ultima ipotesi, gli incarichi legali (così come quelli tecnici del resto) alla disciplina dell’art. 5 del d.l. n. 78/2010, porterebbe tuttavia, secondo la Sezione remittente, ad esiti del tutto inaccettabili e palesemente contrari al dettato costituzionale, non potendo ritenersi che, ove effettuato da un soggetto che riveste la qualifica di consigliere comunale, lo svolgimento dell’incarico in altro ente possa dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute o di eventuali gettoni di presenza di importo non superiore a 30 euro a seduta. Secondo il Collegio Veneto, infatti, pur non potendosi negare che la violazione dei precetti che impongono l’inderogabilità dei minimi tariffari (quale, ad esempio, per gli ingegneri ed architetti, quello contenuto nella legge 5 maggio 1976, n. 340) non importi la nullità, *ex art. 1418*, primo comma, c.c., del patto in deroga - in quanto trattasi di precetti non riferibili ad un interesse generale, cioè dell’intera collettività, ma solo ad un interesse della categoria professionale (Corte di Cassazione n. 21235 del 5 ottobre 2009) - non sarebbe possibile revocare in dubbio che si tratti, in ossequio ai principi, di una prestazione di lavoro autonomo, stabilita per un corrispettivo determinato secondo le regole del codice civile (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 2730 dell’11 maggio 2012), con onorari professionali

regolati da una disciplina speciale, che sono espressione di libera iniziativa economica privata, i cui unici limiti possono essere solo quelli del contrasto con l'utilità sociale o del danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art. 41 Cost). Di talché non sembrerebbe possibile prescindere dalla circostanza che, pur non operando i criteri di cui all'art. 36, primo comma, Cost. applicabili solo ai rapporti di lavoro subordinato (Corte Cass. n. 21235 del 5 ottobre 2009, cit.), "il compenso per prestazioni professionali va determinato in base alla tariffa ed adeguato all'importanza dell'opera solo nel caso in cui esso non sia stato liberamente pattuito, in quanto l'art. 2233 c.c. pone una garanzia di carattere preferenziale tra i vari criteri di determinazione del compenso, attribuendo rilevanza in primo luogo alla convenzione che sia intervenuta fra le parti e poi, solo in mancanza di quest'ultima, e in ordine successivo, alle tariffe e agli usi e, infine, alla determinazione del giudice" (Corte di Cassazione n. 15628/2012).

2.1. La tesi della Sezione remittente, nonostante l'ampia motivazione esposta, non sembra potersi accogliere.

Come già evidenziato, dalle funzioni di questa Sezione previste dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, esula qualsiasi giudizio concernente l'eventuale contrasto di una disposizione di legge con norme costituzionali.

La Corte Costituzionale ha, peraltro, già avuto modo di affermare (sentenza n. 151/2012) che la norma di cui al comma 5 dell'art. 5 del d.l. n. 78/2010 «introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo), in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute. Lo stesso comma prevede inoltre che gli "eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta". Detto principio di gratuità risponde alla ratio di evitare il cumulo di incarichi retribuiti e di perseguire in tal modo, attraverso un risparmio della spesa corrente, l'equilibrio della finanza pubblica complessiva. L'impugnata normativa è, pertanto, espressione di una scelta di fondo, diretta a connotare la disciplina settoriale degli incarichi conferiti ai titolari delle cariche elettive e, nel contempo, a ridurre gli oneri della finanza pubblica. Costituisce, quindi, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica...».

A questo Collegio non appare, quindi, condivisibile la tesi della Sezione remittente, secondo la quale l'interpretazione della norma in esame sostenuta fino ad oggi

in senso univoco dalle Sezioni regionali pronunciate in sede consultiva conduca certamente «ad esiti del tutto inaccettabili e palesemente contrari al dettato costituzionale».

Va evidenziato che il dispositivo normativo *de qua* persegue una duplice finalità: di contenimento dei costi per le pubbliche amministrazioni, e di contenimento delle retribuzioni corrisposte ai titolari di cariche elettive. Corollario di questa duplice *ratio* normativa è il disincentivo sia per i rappresentanti dei cittadini ad assumere altri incarichi oltre a quelli attribuiti elettivamente, sia per le pubbliche amministrazioni ad indirizzare la propria scelta verso titolari di cariche elettive piuttosto che verso altri professionisti, anche nel caso in cui l'amministrazione richiedente la prestazione sia diversa dall'ente presso il quale la persona in questione sia stata eletta.

La norma, infatti, dopo aver richiamato il regime delle incompatibilità vigente, non dispone un divieto di assunzione di ulteriori incarichi da parte dei titolari di cariche elettive, ma esclude la possibilità per costoro di percepire ulteriori emolumenti, facendo salvi i rimborsi spese e i gettoni di presenza per la partecipazione a sedute di organi. Il titolare della carica elettiva e le pubbliche amministrazioni, dunque, non possono non essere consapevoli della tendenziale gratuità dell'incarico conferito a tale soggetto dalle amministrazioni stesse.

Il legislatore, d'altra parte, non ha (fino ad oggi) ritenuto di sancire nell'ambito della norma una distinzione tra incarichi per funzioni istituzionali ed incarichi costituenti prestazioni professionali, ovvero, tra incarichi determinati ed obbligatori *ex lege* ed incarichi libero-professionali: la locuzione normativa "qualsiasi incarico conferito" preclude quindi all'interprete di operare distinzioni circa la natura dell'incarico medesimo.

3. Meritevole di attenzione, tuttavia, appare un diverso profilo ermeneutico evidenziato dalla Sezione remittente: l'art. 16, comma 25, del d.lgs. n. 138/2011 ha sostanzialmente modificato il sistema di reclutamento dell'organo di revisione, con la previsione che i componenti dell'organo di revisione non possono essere più scelti sulla base della mera iscrizione al registro professionale ed alla candidatura presentata al Consiglio, con conseguente nomina *intuitu personae*, ma devono essere estratti a sorte dalle Prefetture da un elenco formato a livello regionale composto da tutti i soggetti in possesso dei requisiti previsti dai principi contabili internazionali, della qualifica di

revisori legali come disciplinata dal d.lgs. n. 39/2010 e di specifica qualificazione professionale (da dimostrare evidentemente col curriculum) in materia di contabilità e finanza pubblica locale, sulla base di criteri di professionalità e non meramente fiduciari.

Oltre a tale profilo, sembra opportuno menzionare in questa sede anche la novità normativa introdotta dall'art. 35, co. 2-*bis* del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (inserito dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35): "*La disposizione di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si interpreta nel senso che il carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali e della titolarità di organi degli enti che comunque ricevono contributi a carico della finanza pubblica è previsto per gli organi diversi dai collegi dei revisori dei conti e sindacali e dai revisori dei conti*".

La disposizione da ultimo richiamata non può considerarsi del tutto ininfluenza al fine di una ricostruzione sistematica del quadro normativo delineato dal legislatore.

In particolare, l'esclusione del collegio dei revisori e dei sindaci, nonché dell'incarico di revisore dal novero delle funzioni e compiti onorifici svolti in favore degli enti "che comunque ricevono contributi a carico della finanza pubblica", conferisce una connotazione specifica assoluta a tali incarichi. Connotazione che trova ragione e fondamento, da un lato, nella disciplina legale del conferimento e dello svolgimento dei medesimi incarichi, compresa, per i revisori, la determinazione del compenso parametrato a fattori oggettivi (art. 241 TUEL), dall'altro, nei limiti all'assunzione costituiti solo dalle incompatibilità espressamente previste dalla legge.

Tale deroga al criterio generale di gratuità, introdotta dalla surricordata norma interpretativa in maniera incondizionata e non subordinata alla sussistenza di altri presupposti, conserva la sua specificità anche nell'ipotesi considerata nel comma 5 in esame, previgente all'art. 35 soprarichiamato, con il quale deve essere sistematicamente interpretata.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulla questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con deliberazione n. 569/2015/QMIG, pronuncia il seguente principio di diritto:

“La disciplina vincolistica contenuta nell'art. 5, comma 5, decreto – legge n. 78/2010 si riferisce a tutte le ipotesi di incarico, comunque denominato.

Tuttavia, in forza di un'interpretazione sistematica che tenga conto della norma di interpretazione autentica di cui all' art. 35, co. 2-bis del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35) è possibile configurare una eccezione al principio di tendenziale gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive. Tale eccezione è da intendersi riferibile alla sola tipologia di incarichi obbligatori ex lege espressamente indicati dalla predetta norma (collegi dei revisori dei conti e sindacali e revisori dei conti).

Il revisore dei conti di un Comune, nominato successivamente sia all'entrata in vigore dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78/2010 sia al nuovo sistema di nomina dell'organo di revisione degli Enti locali, ha diritto a percepire il compenso professionale ai sensi dell'art. 241 del TUEL nel caso in cui sia Consigliere comunale in altra Provincia”.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto si atterrà al principio enunciato nel presente atto di indirizzo interpretativo, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012.

I Relatori

F.to Dario PROVVIDERA

F.to Rinieri FERONE

Il Presidente

F.to Mario FALCUCCI

Depositata in Segreteria il 31 marzo 2016

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

