



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti



OSSERVATORIO ENTI LOCALI

Roma, 30 aprile 2016

OSSERVATORIO ENTI LOCALI

APRILE 2016

DELIBERAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, N. 11/2016 IN MERITO ALL'APPLICAZIONE DELL'ART. 5, COMMA, DEL D.L. N. 78/2010 AI REVISORI DEI CONTI DEGLI ENTI LOCALI

Laura Pascarella

Consiglieri Delegati CNDCEC

Marcello Marchetti

Giovanni Gerardo Parente

Consigliere Delegato FNC

Michele de Taronatti



Sommario: 1. Premessa. – 2. Il contesto normativo. – 3. Le pronunce della magistratura contabile. – 4. La circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 33/2011. – 5. Il parere del Ministero dell'Interno del 5 novembre 2015. – 6. La deliberazione n. 569/2015 della Sezione regionale di controllo per il Veneto. – 7. L'indirizzo interpretativo della Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, del 31 marzo 2016. – 8. Conclusioni.

1. Premessa

La Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, si è recentemente pronunciata, con deliberazione n. 11/2016, in merito alla questione di massima sulla corretta interpretazione della disciplina vincolistica contenuta nell'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010, intervenendo nell'ambito del dibattito circa l'applicazione, nei confronti dei professionisti che rivestono la carica di revisori dei conti presso un ente territoriale, della disposizione che vieta alle pubbliche amministrazioni la corresponsione di compensi a titolari di cariche elettive per lo svolgimento di qualsiasi incarico, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo.

La pronuncia, in controtendenza con la giurisprudenza prevalente delle Sezioni regionali della medesima Corte, segue e si allinea a l'ultimo parere interpretativo reso sulla questione dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, con nota del 5 novembre 2015.

2. Il contesto normativo

Ai sensi dell'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 disposizione si inserisce nell'ambito dei provvedimenti contenuti nel capo II del decreto in commento, finalizzati alla riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi, e in particolare interessa le *“economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici”*.

Sulla legittimità costituzionale della norma in esame si è pronunciata la Corte in data 14



giugno 2012, con sentenza n. 151, ritenendo non fondate le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost..

La Corte, difatti, contrariamente a quanto assunto dalle ricorrenti Regioni, ha ritenuto che alla disposizione in esame vada riconosciuta natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione spetta allo Stato e dal quale possono legittimamente derivare limitazioni all'autonomia organizzativa e di spesa delle Regioni.

In particolare, dopo aver premesso che *“il comma denunciato 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»*”, la Corte ha chiarito che *“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, ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.. Non osta a tale conclusione la previsione di un limite massimo di trenta euro a gettone di presenza. L'esiguità di tale limite, infatti, non fa venir meno, nella sostanza, il principio fondamentale di gratuità, di cui detta previsione costituisce una non rilevante eccezione sul piano quantitativo.”*

3. Le pronunce della magistratura contabile

In seguito all'emanazione della disposizione in esame, la questione relativa all'applicazione del regime vincolistico in esso contenuto anche ai revisori dei conti degli enti territoriali titolari di carica elettiva è stata in più occasioni sottoposta all'attenzione delle Corti contabili regionali, in prevalenza con esito affermativo.

A titolo esemplificativo, si richiama la pronuncia della Corte dei Conti della Lombardia, n. 38 del 4 febbraio 2015, con la quale la Corte, richiamando e uniformandosi ai suoi precedenti interventi interpretativi sulla questione in esame (deliberazioni n. 144/2011, 199/2012 e n.



257/2012), ribadisce le medesime conclusioni circa l'applicazione della disposizione contenuta nell'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010 anche ai revisori dei conti degli enti locali.

Nello specifico, la magistratura contabile regionale ritiene preclusa al revisore la possibilità di percepire il relativo emolumento, salva naturalmente la possibilità di richiedere un rimborso delle spese sostenute, nonché eventuali gettoni di presenza che non possono superare l'importo di 30 euro a seduta, in tutte e tre le seguenti ipotesi:

- a. nel caso in cui lo stesso revisore, eletto a sindaco in un altro Comune, percepisca regolare indennità;
- b. nel caso in cui lo stesso revisore dei conti, eletto consigliere comunale in un altro Comune, percepisca regolarmente il gettone di presenza;
- c. nel caso in cui lo stesso revisore dei conti, eletto consigliere comunale in un altro Comune, abbia rinunciato al gettone di presenza come Consigliere comunale.

A parere della Corte, infatti, la disposizione trova applicazione a prescindere da qualsiasi 'collegamento' tra l'Amministrazione conferente l'incarico e quella ove il destinatario del medesimo è titolare di carica elettiva e indipendentemente dalla percezione di un emolumento per lo stesso.

Alle medesime conclusioni giungono, altresì, le Corti regionali della Puglia, n. 160/ 2013, della Campania, n. 199/2015 e dell'Emilia Romagna, n. 149/2015 le quali tutte concordano, peraltro, nel ritenere che la precisazione contenuta nella norma "*qualsiasi incarico conferito*" non consente di operare distinzioni circa la natura dell'incarico medesimo, per cui sottostanno ai medesimi vincoli anche gli incarichi di natura squisitamente tecnica.

4. La circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 33/2011

Di tutt'altro tenore è l'interpretazione fornita dal MEF con circolare n. 33 del 28 dicembre 2011 a proposito dei dubbi interpretativi sorti in merito all'applicazione della disposizione contenuta nell'art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010 che stabilisce il carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali e della titolarità di organi degli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche. In tale circostanza, infatti, il Ministero ha ritenuto che la disposizione possa non trovare applicazione nei confronti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali in quanto "*il rapporto che si instaura tra l'ente e i componenti*



dei suddetti organi 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.”.

È opportuno evidenziare che la suddetta interpretazione è stata successivamente consolidata dal legislatore, il quale è intervenuto con l'art. 35, comma 2-bis, del D.L. n. 5/2012, inserito in sede di conversione, a chiarire che *"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."*

5. Il parere del Ministero dell'Interno del 5 novembre 2015

In merito all'applicazione dell'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010 si è recentemente espresso anche il Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, chiamato a chiarire se la norma in esame faccia riferimento ai soli incarichi conferiti al titolare di carica elettiva nell'esercizio del *munus pubblico*, e quindi se debbano essere esclusi quegli incarichi conferiti all'amministratore, in relazione alla propria attività libero professionale, da enti pubblici diversi da quello di appartenenza.

Il Dipartimento interpellato ha, quindi, precisato che l'ambito di applicazione delle disposizioni contenute nel Capo II del decreto legge in commento, volte alla riduzione del costo degli apparati politici e amministrativi, e, in particolare, il divieto di cumulo degli emolumenti, deve ritenersi limitato ai costi e alle spese necessarie per l'esercizio degli incarichi conferiti all'amministratore in relazione alla carica elettiva e quindi all'esercizio del *munus pubblico*. Ne consegue, pertanto, che *“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.”.*



6. La deliberazione n. 569/2015 della Sezione regionale di controllo per il Veneto

Con deliberazione n. 569/2015 la Corte dei Conti del Veneto, dopo aver effettuato una approfondita disamina delle precedenti pronunce interpretative, giurisprudenziali e amministrative, in merito alle disposizioni contenute nel Capo II del D.L. n. 78/2010 volte al contenimento della spesa degli apparati pubblici, e sentita l'esigenza di una decisione nomofilattica sulla portata applicativa dell'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010, ha ritenuto di interpellare la Sezione delle autonomie al fine di stabilire l'esatta latitudine del concetto di incarico rilevante.

In particolare, la Sezione del Veneto ha sottoposto all'interpretazione della Corte centrale i seguenti quesiti:

1. se, in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata, la disciplina vincolistica contenuta nella norma dell'art. 5 si riferisca a tutte le ipotesi di incarico, comunque denominato, oppure se essa sia applicabile solo ad alcune tipologie di incarico: ovvero se la dicitura "*qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni*" debba ricomprendere, e in che modo, anche gli incarichi legali, di difesa in giudizio e consulenza, e gli incarichi di progettazione;
2. se, nella disciplina vincolistica di che trattasi 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, infine, 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 del nuovo sistema di nomina dell'organo di revisione degli enti locali, abbia diritto a percepire il compenso professionale ai sensi dell'art. 241 del Tuol nel caso in cui sia consigliere comunale in un Comune di altra Provincia ed abbia rinunciato al gettone di presenza come consigliere comunale.

7. L'indirizzo interpretativo della Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, del 31 marzo 2016

La questione rimessa dalla Sezione regionale del Veneto concernente la corretta applicazione della disposizione contenuta nell'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010 è stata affrontata dalla Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 11 del 31 marzo 2016.

In merito al primo quesito, ovvero se la disciplina vincolistica contenuta nella norma dell'art.



5, comma 5 si riferisca a tutte le ipotesi di incarico, comunque denominato, la Corte ha ritenuto di non doversi discostare dall'orientamento consolidato delle Sezioni regionali di controllo, stabilendo, pertanto, che *“in via generale, 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.”*.

Alle stesse conclusioni è giunta, altresì, la Corte in merito alla seconda questione sottoposta alla sua disamina, relativa alla distinzione tra incarichi libero professionali e incarichi determinati e obbligatori *ex lege*.

Reputa, infatti, la Corte che *“il legislatore non ha 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.”*.

Quanto, invece, all'ultimo quesito, la Corte ha ritenuto meritevole di attenzione il diverso profilo ermeneutico evidenziato dalla Sezione remittente relativo alla modifica sostanziale, ad opera dell'art. 16, comma 25, del D.Lgs. n. 138/2011 del 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 in materia di contabilità e finanza pubblica locale, sulla base di criteri di professionalità e non meramente fiduciari.

Significativo, a giudizio della Corte, e meritevole di menzione è, altresì, la sopra citata disposizione interpretativa, introdotta dall'art. 35, comma 2-bis, del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 secondo cui il carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali, di cui all'art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010, è previsto per gli organi diversi dai collegi dei revisori dei



conti e sindacali e dai revisori dei conti.

Sul punto precisa, infatti, la Corte: *“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 Tuoe), 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.”*

Conclude, quindi, la Sezione centrale pronunciando il seguente principio di diritto, al quale sono espressamente invitate ad uniformarsi le Sezioni regionali:

“La disciplina vincolistica contenuta nell’art. 5, comma 5, del D.L. 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, comma 2-bis del D.L. n. 5/2012 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 Tuoe nel caso in cui sia consigliere comunale in altra Provincia”.

8. Conclusioni

La deliberazione della Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, n. 11/2016, ha finalmente



posto fine alla questione interpretativa in merito all'applicazione, nei confronti dei professionisti che rivestono la carica di revisori dei conti presso un ente territoriale, della disposizione, contenuta nell'art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010 che vieta alle pubbliche amministrazioni la corresponsione di compensi a titolari di cariche elettive, stabilendo, definitivamente, che la norma vincolistica non attiene i componenti degli organi di revisione degli enti locali.