



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 1006 del 23 ottobre 2019

relativa all'applicabilità del d.lgs. 39/2013 a incarichi di revisore dei conti degli enti del sistema camerale e degli enti locali

Riferimenti normativi: d.lgs. 39/2013.

Parole-chiave: “Incarico di revisore dei conti”, “Incarico di revisore dei conti negli enti locali”, “Incarico di revisore dei conti negli enti del sistema camerale”

Massima

La disciplina delle inconferibilità/incompatibilità contenuta nel d.lgs. 39/2013 non si applica all'incarico di revisore dei conti negli enti locali di cui all'art. 234 e ss. TU enti locali e all'incarico di revisione dei conti negli enti del sistema camerale ai sensi dell'art. 17 della legge n. 580/1993, in quanto tali incarichi non sono riconducibili allo svolgimento di funzione dirigenziale o gestoria.

Fascicoli UVIF nn. 4586/2017 e 4054/2019.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 23 ottobre 2019;

visto l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

visto l'art. 16 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al citato decreto, in tema di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi;

tenuto conto dell'articolo 3, comma 1, lett. c), del Regolamento per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, approvato in data 21 novembre 2018, a tenore del quale: «il parere può essere richiesto anche dai soggetti privati destinatari dell'attività delle



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che intendano conferire un incarico»;

vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza sull'imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF).

Fatto.

Sono pervenute a questa Autorità diverse richieste di parere relative alla possibilità di applicare le fattispecie di inconfiribilità/incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013 agli incarichi di revisore dei conti degli enti del sistema camerale e degli enti locali.

Tra queste alcune sono relative all'applicabilità dell'inconfiribilità conseguente a condanna penale ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 39/2013.

Con riferimento alla suddetta questione l'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la Valutazione e la Trasparenza delle pubbliche amministrazioni (già CIVIT), a seguito di specifica richiesta formulata dalla Direzione Centrale della finanza locale – Ufficio Consulenza e Studi Finanza Locale del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno acquisita al prot. n. 3209/2014, rispondeva con nota prot. n. 9074/2014 prendendo atto del parere n. 7843/2014 rilasciato dal Dipartimento della Funzione Pubblica a detta Direzione, nel quale si erano ritenute applicabili ai revisori dei conti le condizioni di incompatibilità previste dal combinato disposto di cui all'art. 10, commi 1 e 2, e all'art. 15, comma 1, del d.lgs. 235/2012, nonché le inconfiribilità di cui all'art. 3 d.lgs. 39/2013.

La suddetta decisione, adottata dal Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la Valutazione e la Trasparenza delle pubbliche amministrazioni (già CIVIT) nella seduta del 8.4.2014, risulta superata dall'orientamento numero 75 del 23 settembre 2014 espresso dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, con il quale si è ritenuto che «Le disposizioni in tema di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013 non si applicano ai componenti di un organo collegiale di vigilanza e controllo interno sull'attività di un ente, in quanto le suddette disposizioni attengono ad incarichi di livello o di funzione dirigenziale (caso relativo al collegio sindacale di un'azienda sanitaria locale)».

Diritto.

Competenza dell'Autorità

L'esercizio della professione di revisore legale è disciplinato nel nostro ordinamento dal decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, in *“attuazione della direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, e che abroga la direttiva 84/253/CEE”*, il quale prevede una serie di requisiti – tra i quali i requisiti di onorabilità,



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

professionalità e indipendenza di cui all'art. 2387 c.c. – necessari per poter chiedere l'iscrizione nel relativo Registro dei revisori legali tenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

A tale disciplina generale si affianca quella specifica dettata per quei revisori legali che intendono svolgere l'attività di revisione economico-finanziaria negli enti locali o negli enti del sistema camerale prevista rispettivamente dagli artt. 234 e ss. del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265”* (di seguito anche TU enti locali) e dall'art. 17 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 recante il *“Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura”* e dall'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 2005, n. 254, recante il *“Regolamento per la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di commercio”*, oltre che dalla successiva Direttiva per la definizione dei criteri e delle procedure per la scelta dei componenti dei Collegi dei revisori degli enti del sistema camerale adottata in data 14.2.2017 dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Le fattispecie sottoposte all'esame dell'Autorità attengono alla possibilità di applicare ai suddetti incarichi la disciplina delle inconfiribilità/incompatibilità di cui al d.lgs. 39/2013 e dei requisiti di ineleggibilità di cui al d.lgs. 235/2012.

Con riferimento alle prime l'Autorità ha specifiche competenze di vigilanza attribuite dall'art. 16 del d.lgs. 39/2013, mentre la contestazione delle cause di ineleggibilità è generalmente rimessa agli organi dei quali i soggetti in questione fanno parte e con riferimento ai quali sono state previste proprio tali condizioni di eleggibilità.

Ne consegue che rientra nelle competenze dell'Autorità esclusivamente l'accertamento della sussistenza dei presupposti di applicabilità del d.lgs. 39/2013, senza la possibilità di incidere sulla verifica della ricorrenza dei requisiti per l'iscrizione all'albo di una professione regolamentata, quale quella dei revisori legali, o dei differenti requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività di revisione economico-finanziaria presso enti locali o enti del sistema camerale, per i quali la vigilanza è attribuita a differenti organi dell'amministrazione dello Stato.

I precedenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la Valutazione e la Trasparenza delle pubbliche amministrazioni (già CIVIT)

Così delineata la competenza dell'Autorità con riferimento alle fattispecie oggetto delle richieste di cui in premessa, occorre rammentare che, con decisione dell'8.4.2014 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la Valutazione e la Trasparenza delle pubbliche amministrazioni, si è preso atto del parere prot. n. 7843 del 6.2.2014 del Dipartimento della Funzione Pubblica che ha ritenuto applicabile al revisore dei conti degli enti locali la fattispecie di inconfiribilità di cui all'art. 3, d.lgs. 39/2013, dal momento che *“la posizione rivestita e la funzione spettante al revisore dei conti in seno al collegio, stante l'incardinamento stabile del collegio stesso nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, è assimilabile quanto ad importanza del ruolo ed influenza sull'andamento dell'attività istituzionale alla titolarità di*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

incarico dirigenziale avente ad oggetto l'“esercizio di vigilanza o controllo”, il cui conferimento è espressamente precluso nei casi di inconferibilità (art. 3, comma 3, d.lgs. n. 39 del 2013)”.

Tale conclusione non risulta conforme rispetto all'ambito di applicazione della disciplina contenuta nel d.lgs. 39/2013 così come individuato nel paragrafo seguente.

Ambito di applicazione della disciplina contenuta nel d.lgs. 39/2013. Esclusione dell'incarico di revisore contabile.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 39/2013: *“Le disposizioni del presente decreto si applicano agli incarichi conferiti nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi compresi gli enti pubblici, nonché gli enti di diritto privato in controllo pubblico”.*

Le fattispecie oggetto delle richieste in esame attengono rispettivamente a enti locali (nella specie Comuni) ed enti del sistema camerale (nella specie Camere di Commercio e/o Unioni di Camere di Commercio).

Tanto i comuni quanto gli enti camerali sono espressamente ricompresi tra le amministrazioni pubbliche dall'art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001.

Con riferimento all'incarico di revisore dei conti di enti locali o di enti del sistema camerale occorre tuttavia considerare che l'analisi della tipologia di incarico è da sola sufficiente ad escludere l'applicabilità della disciplina contenuta nel d.lgs. 39/2013.

L'Autorità con la delibera n. 622 dell'8 giugno 2016 ha chiarito che gli incarichi e le cariche cui si riferisce il decreto n. 39/2013 sono gli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali interni ed esterni, le cariche di presidente ed amministratore delegato in enti in controllo pubblico, ovvero in enti regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni, gli incarichi di direttore generale, amministrativo e sanitario nelle aziende sanitarie.

A ben vedere l'incarico di revisore dei conti, sia esso facente parte dell'organo di revisione economico-finanziario negli enti locali di cui agli artt. 234 e ss. del TU enti locali, che quello del collegio dei revisori dei conti di cui all'art. 17 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, non configura alcuno degli incarichi inferibili/incompatibili ai sensi del d.lgs. 39/2013.

In particolare, i revisori dei conti degli enti locali sono eletti dal consiglio provinciale, dal consiglio delle città metropolitane, dal consiglio comunale, dal consiglio dell'unione di comuni o dall'assemblea della comunità montana e scelti tra gli iscritti al registro dei revisori contabili, all'albo dei dottori commercialisti e/o all'albo dei ragionieri (art. 234 TU enti locali).

L'organo di revisione degli enti locali svolge le seguenti funzioni: *“a) attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento; b) pareri, con le modalità stabilite dal regolamento, in materia di: 1) strumenti di programmazione economico-finanziaria; 2) proposta di bilancio di previsione verifica degli equilibri e variazioni di bilancio [...]; 3) modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni; 4) proposte di ricorso all'indebitamento; 5) proposte di utilizzo*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

di strumenti di finanza innovativa [...]; 6) proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni; 7) proposte di regolamento di contabilità, economato-proveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali; c) vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione [...]; d) relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto della gestione sullo schema di rendiconto [...]; d-bis) relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del bilancio consolidato di cui all'articolo 233-bis e sullo schema di bilancio consolidato [...]; e) referto all'organo consiliare su gravi irregolarità di gestione, con contestuale denuncia ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità; f) verifiche di cassa di cui all'articolo 233" (art. 239 TU enti locali).

Del pari il Collegio dei revisori dei conti delle camere di commercio, il cui presidente è designato dal Ministro dell'economia e delle finanze e i cui membri sono designati dal Ministro dello sviluppo economico e dal Presidente della giunta regionale, tutti iscritti all'albo dei revisori dei conti, salvo che si tratti di dirigenti o funzionari pubblici (art. 17, comma 1, legge 580/1993), "[...] *esercita la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione della camera di commercio e attesta la corrispondenza del bilancio d'esercizio alle risultanze delle scritture contabili, redigendo una relazione da allegare al progetto di bilancio d'esercizio predisposto dalla giunta*" (art. 17, comma 6, legge 580/1993).

Pertanto, in entrambi i casi, nessuna delle funzioni svolte dai revisori dei conti considerati può essere ricondotta alle funzioni dirigenziali o gestorie che costituiscono uno dei presupposti di applicabilità delle fattispecie di inconferibilità/incompatibilità previste dal d.lgs. 39/2013.

Alla medesima conclusione l'Autorità è giunta in passato laddove, valutando l'applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. 39/2013 agli incarichi di revisore dei conti conferiti nel collegio sindacale di un'azienda sanitaria locale, ha statuito che tali disposizioni «[...] non si applicano ai componenti di un organo collegiale di vigilanza e controllo interno sull'attività di un ente, in quanto le suddette disposizioni attengono ad incarichi di livello o di funzione dirigenziale [...]».

Ne consegue che la disciplina di cui al richiamato decreto non trova applicazione con riferimento all'incarico di revisore dei conti presso enti locali di cui all'art. 234 e ss. TU enti locali e presso gli enti del sistema camerale ai sensi dell'art. 17 della legge n. 580/1993.

Ciò in quanto, come già affermato da questa Autorità, le disposizioni contenute nel d.lgs. 39/2013 non sono suscettibili di interpretazione estensiva in quanto costituiscono l'espressione della scelta discrezionale del legislatore, il quale con esse ha individuato *a priori*, e indipendentemente dalla concreta realizzazione di un danno per la pubblica amministrazione, fattispecie nelle quali sussiste un potenziale conflitto di interesse e/o nelle quali l'azione del funzionario può mettere a rischio l'immagine di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione stessa.

Peraltro l'esercizio della professione di revisore legale è sottoposto alla verifica della ricorrenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione nel relativo registro dalla normativa di settore sopra richiamata; tale normativa prevede ipotesi di incompatibilità, anche conseguenti a condanna penale, e/o requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza, oggetto di accertamento da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze al momento dell'iscrizione stessa.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Inoltre con riferimento alle fattispecie rappresentate trova applicazione anche la specifica disciplina prevista rispettivamente per l'inserimento nell'elenco dei revisori dei conti degli enti locali tenuto presso il Ministero dell'interno e nell'elenco del personale e delle professionalità in possesso dei requisiti e capacità professionali da designare nei Collegi dei revisori dei conti degli enti del sistema camerale tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- sia con riferimento all'incarico di revisore dei conti negli enti locali di cui all'art. 234 e ss. TU enti locali che in relazione all'incarico di revisione dei conti negli enti del sistema camerale ai sensi dell'art. 17 della legge n. 580/1993 non trova applicazione la disciplina delle inconfiribilità/incompatibilità contenuta nel d.lgs. 39/2013, in quanto tali incarichi non sono riconducibili allo svolgimento di funzione dirigenziale o gestoria;
- non rientra nella competenza dell'Autorità ogni altra valutazione in merito alla ricorrenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione del Registro dei revisori legali e/o negli elenchi tenuti dal Ministero dell'interno e dal Ministero dello sviluppo economico nell'ambito dei quali individuare i revisori dei conti rispettivamente degli enti locali e degli enti del sistema camerale.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 14 novembre 2019

Il Segretario, Maria Esposito