



# CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

CS/U/16



presso il  
Ministero della Giustizia

Ordine degli Ingegneri di Torino

Ordine degli Ingegneri di  
Pordenone

Ordine degli Ingegneri di Lucca

OGGETTO: Incompatibilità *ex art. 5, comma 5, del DL n. 78/2010* –  
richiesta di intervento - riscontro

A seguito dell'approfondimento effettuato dal Centro Studi, si rappresenta innanzitutto che la richiesta di parere sottoposta all'attenzione dello scrivente Consiglio Nazionale investe profili rilevanti per tutte le professioni tecniche e, pertanto, sarà esaminata nell'ambito della Rete delle professioni tecniche affinché, in detta sede, si possa definire una posizione unitaria a tutela degli Ordini e Collegi professionali aderenti.

Nel merito della questione sollevata, appare comunque opportuno anticipare quanto segue.

È stato richiesto, con separate istanze, al Consiglio Nazionale degli Ingegneri di chiarire se un Ingegnere libero professionista, regolarmente iscritto all'Albo, qualora assuma l'incarico di Sindaco o di amministratore pubblico in un Comune, debba rinunciare ad assumere gli eventuali incarichi professionali affidatigli da enti pubblici, anche di natura territoriale, diversi da quello in cui egli svolge la propria funzione amministrativa.

L'asserita incompatibilità tra la carica pubblica presso un ente territoriale e l'assunzione di incarichi professionali retribuiti presso altri enti pubblici troverebbe la sua fonte normativa nell'**articolo 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010 n.78**, come convertito dalla legge 30 luglio 2010 n.122.

Secondo tale disposizione : *“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".

(Le Pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 3, legge n.196/2009 sono le Amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, elencate ogni anno dall'ISTAT : v., ad esempio, il comunicato ISTAT del 24 luglio 2010).

Sul punto, come noto, è intervenuta la **Corte dei Conti, Sezione delle autonomie**, con la **deliberazione n.11/SEZAUT/2016/QMIG**, datata **31 marzo 2016**, intitolata "Questione di massima sulla corretta interpretazione della disciplina vincolistica contenuta nell'art.5, comma 5, d.l. n.78/2010".

In estrema sintesi, la Corte dei Conti ha ritenuto – impregiudicata ogni questione di legittimità costituzionale (non potendo la Sezione delle autonomie, in tale sede, sollevare nemmeno incidentalmente una simile questione innanzi alla Consulta) – che la formulazione della citata previsione normativa, in assenza di ulteriori e difformi indicazioni provenienti dal Legislatore, sia da interpretarsi in senso strettamente letterale.

Questi i *principi di diritto* affermati dalla Sezione delle autonomie :

- 1) "**La disciplina vincolistica contenuta nell'art.5, comma 5, DL n.78/2010 si riferisce a tutte le ipotesi di incarico, comunque denominato**" ;
- 2) "**Tuttavia, in forza di un'interpretazione sistematica... 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)**"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Una delle due questioni di massima sollevate dal Comune dinanzi alla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, era infatti ritagliata espressamente sulla figura professionale di revisore dei conti di un Comune (si chiedeva "se un revisore dei conti di un Comune... abbia diritto a percepire il compenso professionale ai sensi dell'art.241 TUEL, nel caso in cui sia consigliere comunale in un comune di altra provincia ed abbia rinunciato al gettone di presenza come consigliere regionale"). La seconda questione sollevata, invece, era così formulata : "se la dicitura 'qualsiasi incarico conferito

Ne consegue – secondo l’assunto della Corte dei Conti, Sezione della autonomie - che l’espressione “qualsiasi incarico conferito” utilizzata dall’art. 5, comma 5, del DL n. 78/2010 deve essere interpretata evitando distinzioni non espressamente volute dal Legislatore circa la natura dell’incarico medesimo e quindi **escludendo l’ammissibilità di deroghe in qualsiasi modo riferibili al carattere professionale dell’incarico**, determinando per l’effetto la rilevata incompatibilità.

La descritta interpretazione è, peraltro, - afferma la deliberazione in discussione - sorretta dal conforme orientamento delle Sezioni regionali di controllo<sup>2</sup>, che privilegia “il dettato letterale della norma in esame”, da cui discende il principio secondo cui “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”.

Chiarisce inoltre la citata delibera del 31 marzo 2016 della Sezione delle autonomie che *“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”*.

\*\*\*

Ciò posto per quanto concerne l’assunto dell’organo di controllo contabile, è lecito avanzare il dubbio che una simile interpretazione, sia pure sorretta dal chiaro ma eccessivamente generico dato letterale, per un verso, introduce una rilevante – e, ad avviso del CNI, ingiustificata – limitazione all’esercizio delle libertà civili ed economiche dei professionisti interessati, i quali potrebbero essere costretti, alternativamente, a rinunciare ad assumere cariche elettive o incarichi professionali a motivo

---

*dalle pubbliche amministrazioni’ debba ricomprendere anche gli incarichi legali, di difesa in giudizio e consulenza, e gli incarichi di progettazione”*.

<sup>2</sup> *Inter alia*: 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.

della rilevata incompatibilità, e, per altro verso, conduce a gravi distorsioni dei principi e delle regole che tutelano il libero mercato dei servizi professionali, rilevanti – com'è noto – anche sul piano sovranazionale, del diritto dell'Unione europea.

In tal senso, potrebbe legittimamente sostenersi una diversa e più logica interpretazione del termine «incarico», contenuto nel comma 5 dell'art.5 del decreto-legge citato, tendente a escludere dall'ambito applicativo della previsione in commento gli incarichi di natura professionale e a restringere in senso corrispondente la nozione rilevante ai fini dell'applicazione del divieto ai soli incarichi assumibili dal soggetto interessato in forza della carica elettiva in essere.

In altri termini, appare decisamente più in linea con lo spirito della legge un'interpretazione sistematica<sup>3</sup> volta a contrastare la possibilità che i titolari di cariche elettive possano “arricchirsi” a spese dell'erario, valorizzando oltre misura la propria posizione di pubblici amministratori per ottenere incarichi di qualsiasi genere presso altri enti pubblici o enti da essi gestiti o partecipati, **operando invece una ulteriore distinzione che escluda, dal regime restrittivo in parola, tutti gli incarichi di carattere tecnico-professionale** (incarichi di progettazione, legali, ecc.) che, comunque, le Pubbliche amministrazioni sono in ogni caso tenute ad assegnare nel rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità e, quindi, con procedure a evidenza pubblica.

Senza contare che è la stessa deliberazione della Sezione delle autonomie che – nella parte relativa alle *Premesse* (pag.5) – dà conto dell'esistenza di un orientamento (si cita, ad esempio, la deliberazione n.569/2015 di una Sezione regionale della Corte dei Conti) secondo cui “ascrivere gli incarichi legali (così come quelli tecnici) alla disciplina dell'art.5 del DL n.78/2010, porterebbe ad esiti del tutto inaccettabili e palesemente contrari al dettato costituzionale...”.

Per sostenere e promuovere tale interpretazione più razionale, nonché – ciò che più conta – costituzionalmente orientata, il Consiglio Nazionale si farà portavoce di istanze conformi in seno alla Rete delle professioni tecniche, allo scopo di ottenere, nel minor tempo possibile - considerato l'iter procedurale da seguire - una revisione legislativa che porti a una modifica della disposizione di cui trattasi, ovvero all'adozione

---

<sup>3</sup> Del resto, come si è visto nei *Principi di diritto* affermati, che vi sia la possibilità, in linea teorica, in forza di una interpretazione complessiva e sistematica delle norme, di individuare talune eccezioni al rigore del divieto espresso dall'art.5, comma 5, DL cit. in via generale, è ammesso dalla stessa Sezione delle autonomie nella delibera n.11/SEZAUT/2016/QMIG.



di una norma di interpretazione autentica che faccia chiarezza sulla relativa portata applicativa.

Nell'impossibilità di pervenire a un simile auspicato esito in tempi ragionevoli, non resterebbe che sollevare una pertinente questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale<sup>4</sup> nell'ambito di un giudizio vertente sulla violazione delle libertà costituzionali, civili ed economiche, dei professionisti interessati in conseguenza dell'applicazione del divieto in esame. A tale ultimo scopo, lo scrivente Consiglio e la Rete delle professioni tecniche potrebbero però intervenire esclusivamente in funzione di supporto delle azioni giudiziarie eventualmente promosse da singoli iscritti.

---

<sup>4</sup> Bisogna in ogni caso evidenziare, per completezza d'informazione, che, in verità, la Corte Costituzionale, in passato è già stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale – tra l'altro - del comma 5 dell'art.5, del DL n.78/2010, come convertito dalla legge n.122/2010. Più precisamente, la disposizione era stata impugnata dalle Regioni Puglia e Valle d'Aosta, assumendo che venissero così violate le competenze regionali, *“per il carattere esaustivo e dettagliato del vincolo introdotto”* attraverso strumenti specifici e infungibili, *“illegittimamente limitando, in tal modo, anche l'autonomia finanziaria regionale di spesa riconosciuta dall'art. 119 Cost.”*. Ebbene, la **Corte Costituzionale**, con la **sentenza 14 giugno 2012 n.151**, ha rigettato le diverse questioni di costituzionalità sollevate nei confronti dell'art.5, comma 5, DL n.78/2010, affermando che : *“Alla disposizione denunciata va infatti riconosciuta, contrariamente all'assunto della ricorrente, 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. E ancora : “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». 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” (come si vede, si torna a parlare di eccezioni alla cogenza della norma). Per quanto riguarda invece le censure sollevate dalla Valle d'Aosta, la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, in quanto l'impugnato comma 5 dell'art.5 del decreto-legge n.70 del 2010, *“in quanto misura di coordinamento della finanza pubblica stabilita dalla normativa statale, è applicabile alla Regione autonoma Valle d'Aosta solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell'accordo e approvate con legge ordinaria dello Stato”*. Ovviamente, nulla esclude che nuove censure, diversamente articolate ed argomentate, non portino ad esiti differenti.*



Confidando di avere fornito, allo stato, il chiarimento interpretativo richiesto, si inviano

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO  
*(Ing. Riccardo Pellegatta)*

IL PRESIDENTE  
*(Ing. Armando Zambrano)*

NC0709LU