



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio dell'8 **maggio 2024** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del Comune di Bovisio Masciago (MB)

VISTO l'articolo 100 della Costituzione;

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

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Bovisio Masciago (MB) ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 10.4.2024 e acquisita in pari data al protocollo n. 5383 di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 103/2024, con cui la richiesta di parere è stata assegnata al magistrato relatore per la relativa trattazione in vista dell'esame collegiale della Sezione;

UDITO, nella camera di consiglio dell'8 maggio 2024, il relatore, dott.ssa Iole Genua;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Bovisio Masciago interroga la Sezione in merito all'interpretazione dell'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, al fine di acclarare se gli incarichi di componente del consiglio di amministrazione di uno dei propri organismi strumentali – l'azienda speciale consortile "Consorzio Desio Brianza" – soggiacciono o meno all'obbligo di gratuità previsto da tale norma. L'istanza specifica che l'azienda speciale in questione, costituita ai sensi dell'art. 114 del d.lgs. n. 18 agosto 2000, n. 267, operante in ambito socio-culturale, è destinataria di *"flussi finanziari da parte di altri enti pubblici (esempio Regione, Stato e Unione europea) che (...) non possono essere formalmente considerati corrispettivi, (...), ma movimentazioni finanziarie qualificabili come contributi"*, nonché di erogazioni *"dai Comuni Soci per la realizzazione di iniziative/progetti di carattere istituzionale"*; a tal riguardo, il quesito chiede, in particolare, alla Sezione se le due menzionate tipologie di erogazioni *"configurino ipotesi di "contributi a carico delle finanze pubbliche" di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (...) con il conseguente obbligo di gratuità degli incarichi di componenti del Consiglio di Amministrazione del Consorzio Desio Brianza"*.

L'istanza espone, inoltre, che il Comune di Bovisio Masciago *"di regola"* eroga all'azienda consortile esclusivamente risorse a titolo di fondo di dotazione e di corrispettivo a fronte di prestazioni sinallagmatiche rese dall'azienda stessa a proprio favore. Ad ogni modo, dalla lettura dello statuto aziendale reperito sul relativo sito istituzionale, si apprende che *"gli enti consorziati erogano, secondo le modalità previste nella convenzione e nei contratti di servizio, contributi fissi e/o variabili"* (art. 2).

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'accesso alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica da parte delle autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soggiace ad un duplice filtro di ammissibilità, concernente il profilo soggettivo e oggettivo dell'istanza (cfr. delibere nn. 11/SEZAUT/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG), in quanto l'esercizio di detta funzione non integra un'attività di consulenza a carattere generale bensì un'attività ermeneutica che la Sezione regionale di controllo, quale organo magistratuale, presta in posizione di neutralità ed indipendenza al sistema delle autonomie territoriali esclusivamente in materia di contabilità pubblica.

Al fine di perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva attribuita al giudice contabile dalla citata disposizione, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha da tempo enucleato i presupposti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza dello stesso, mancata interferenza con le ulteriori funzioni svolte dalla magistratura contabile o con materie che rientrano nella cognizione della magistratura civile, penale o amministrativa) che devono essere oggetto di verifica preliminare rispetto alla trattazione nel merito delle richieste di parere (*ex plurimis*, deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Ammissibilità soggettiva

L'istanza oggetto del presente scrutinio risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal legale rappresentante del Comune richiedente.

Ammissibilità oggettiva

L'istanza supera, parimenti, il vaglio concernente l'ammissibilità oggettiva del quesito ivi contenuto, atteso che quest'ultimo risulta formulato in termini generali e astratti, concerne una questione di rilevanza generale senza sollecitare valutazioni di comportamenti amministrativi, fatti compiuti o da compiere o provvedimenti adottati o da adottare, e interroga la Corte in merito all'interpretazione di una norma di contenimento della spesa pubblica, l'art. 6, comma 2, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, di indubbia pertinenza alla materia della contabilità pubblica.

Al riguardo, appare opportuno ricordare che, secondo quanto chiarito dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 54/CONTR/10 e dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, possono essere ricondotti alla nozione di contabilità pubblica rilevante ai fini dell'esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti anche i quesiti che concernano norme di coordinamento della finanza pubblica le quali pongano limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Sussiste, infatti, un collegamento funzionale tra il disposto del comma 8 dell'art. 7 della richiamata legge n. 131 del 2003, attributivo della funzione consultiva, e quello del comma 7 della medesima disposizione, che conferisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il ruolo di garante del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e della sana gestione finanziaria degli enti locali.

Merito

1. Procedendo con l'analisi del merito del quesito, lo stesso, come già osservato, sollecita l'interpretazione dell'art. 6, comma 2, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), i cui primi due periodi dispongono che "a

decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli".

La norma, che *"afferma in modo incontrovertibile il principio di gratuità della partecipazione ad organi di enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche"* (C. cost., sent. n. 161/2012), è pacificamente qualificata in termini di misura di coordinamento della finanza pubblica, ed è stata oggetto di plurime interpretazioni ad opera della Corte dei conti, anche in sede di risoluzione di una questione di massima di particolare rilevanza da parte della Sezione delle Autonomie, come peraltro ricordato nel testo del quesito in esame; più precisamente, la delibera n. 9/SEZAUT/2019/QMIG, ivi menzionata, ha avuto occasione di affermare che *"il principio della gratuità degli incarichi ai componenti del consiglio di amministrazione delle aziende speciali, di cui all'art. 6, comma 2, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si applica nei confronti delle aziende speciali di cui all'art. 114 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che abbiano ricevuto "contributi a carico delle finanze pubbliche", e di precisare altresì che "la nozione di "contributi a carico delle finanze pubbliche" di cui all'art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010, non comprende il conferimento del capitale di dotazione iniziale, né le erogazioni a titolo di contratto di servizio"*.

Dopo aver richiamato siffatte statuizioni della Sezione delle Autonomie, il Comune chiede se i trasferimenti pubblici che il Consorzio Desio Brianza riceve da enti quali Regione, Stato e Unione europea, nonché dai Comuni soci al di fuori di un rapporto negoziale a prestazioni corrispettive possano essere qualificati come *"contributi a carico delle finanze pubbliche"* ai sensi e per gli effetti della norma in esame.

Tenuto conto degli elementi di fatto così sinteticamente e genericamente riferiti nel quesito, è possibile fornire al Comune le seguenti coordinate ermeneutiche, richiamando, in primo luogo, l'interpretazione elaborata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 161 del 27 giugno 2012, che ha individuato la nozione di contributo a carico delle finanze pubbliche in *"qualunque beneficio in risorse pubbliche, in grado di incrementare le componenti attive del bilancio dell'ente destinatario o di diminuirne quelle passive"*. L'ampio ambito applicativo della norma, come tracciato dalla Corte costituzionale, ha trovato seguito anche nella giurisprudenza contabile, che ha successivamente chiarito, a sua volta, come i contributi a carico della finanza pubblica – tanto che siano a fondo perduto, cioè si traducano in mere elargizioni di denaro, quanto che siano condizionati al verificarsi di determinati atti o fatti, tali da richiedere il compimento di azioni specifiche da parte del

beneficiario – si sostanzino, in linea generale, in erogazioni di denaro, rese al di fuori di un rapporto sinallagmatico, situazione nella quale si farebbe luogo, di contro, alla dazione di un corrispettivo (cfr., *ex multis*, Sez. reg. contr. Lazio, deliberazione n. 73/2020/PAR; Sez. reg. contr. Toscana del. n. 29/2018/PAR). È stato, inoltre, affermato che la norma vincolistica in parola trova applicazione non soltanto con riferimento agli enti che percepiscono erogazioni di carattere finanziario ma anche a quelli che ricevono qualunque beneficio a valere su risorse pubbliche, che sia in grado di incrementare le componenti attive del relativo bilancio o di diminuirne quelle passive.

Anche questa Sezione, a più riprese, ha osservato come la locuzione in esame debba essere intesa in senso ampio, quale attribuzione all'ente destinatario di qualsiasi utilità suscettibile di valutazione economica, in ossequio alla *ratio* di razionalizzazione degli organismi intermedi fra ente locale e cittadino, e alla sottesa esigenza di contenimento dei costi degli apparati amministrativi, obiettivo di fondo del decreto legge n. 78/2010 e, in particolare, dell'articolo 6 (*ex plurimis*, Sez. reg. contr. Lombardia n. 488/2013/PAR).

2. Tanto premesso, il Comune di Bovisio Masciago, nell'ambito della propria autonomia e responsabilità, valuterà la reale natura giuridica delle erogazioni delle quali è destinatario il Consorzio Desio Brianza, alla luce dell'esame degli atti sottesi a tali flussi finanziari e attenendosi alle richiamate coordinate interpretative, secondo le quali la nozione di contributo a carico delle finanze pubbliche - rilevante ai fini dell'applicazione della disciplina vincolistica di cui all'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010 - include qualsiasi utilità suscettibile di valutazione economica in grado di incrementare le componenti attive del bilancio dell'ente destinatario o di diminuirne quelle passive, ferme restando le eccezioni individuate dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9/SEZAUT/2019/QMIG.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia

esprime nelle considerazioni sopra esposte il parere in merito al quesito posto dal Comune di Bovisio Masciago.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Bovisio Masciago a cura della Segreteria.

Così deciso nella camera di consiglio dell'8 maggio 2024.

Il Relatore
(Iole Genua)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

14 maggio 2024

Il funzionario preposto
ai servizi di supporto
(Susanna De Bernardis)