CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere (relatore)
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026 ha assunto la seguente

deliberazione

sulla richiesta di parere del Comune di ALBINO

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*";

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Albino in data 11 settembre 2026 pervenuta irritualmente tramite posta certificata, l'11 settembre 2026 e, successivamente, trasmessa dall'Ente sul Portale Centrale Pareri in data 14 settembre 2026 (prot. Cdc n. 15889);

VISTA l'ordinanza n. 300 del 15 settembre 2026, con la quale il Presidente della Sezione ha assegnato l'esame della richiesta all' odierna adunanza;

UDITI il relatore, Maura Carta.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Albino formula una richiesta di parere in ordine alla disciplina dei compensi spettanti ai componenti del Consiglio di Amministrazione di un'azienda speciale che la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti è chiamata a rendere nell'esercizio della funzione consultiva, oggi regolata sia dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che dall'art. 2 della recente legge n. 1/2026, il quale, tra le altre novità, precisa che "*è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi*" e, al comma 2, che "*i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta*".

L'istanza, che trae origine dall'esigenza manifestata dall'Ente di individuare il corretto regime giuridico applicabile, evidenzia che:

- il Comune partecipa all'azienda speciale consortile "Servizi Sociosanitari Val Seriana Azienda Speciale", costituita con altri 17 comuni soci e la Comunità montana della Val Seriana, avente ad oggetto la gestione integrata dei servizi alla persona nonché di interventi di promozione sociale;
- detta Azienda è stata costituita a seguito di trasformazione, nel 2025, ai sensi degli artt. 114 e ss. del TUEL, della società a responsabilità limitata denominata "Servizi Sociosanitari Val Seriana S.r.l.";
- l'Azienda ha beneficiato, per l'esercizio 2026, di finanziamenti (di cui allega un elenco), di fonte europea, nazionale e regionale e percepisce ricavi da diverse fonti, compresi i comuni aderenti.

Sulla scorta di tali premesse è stato chiesto alla Sezione di chiarire se sia possibile riconoscere ai componenti del Consiglio di Amministrazione della predetta Azienda Speciale un compenso per l'esercizio delle funzioni svolte e, in particolare:

- se debba trovare applicazione il *principio di gratuità* previsto dall'art. 6, comma 2, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con *conseguente esclusione della possibilità di attribuire emolumenti ai componenti dell'organo amministrativo*;
- in caso di risposta affermativa, se debbano ritenersi sussistenti i limiti e vincoli di cui all'art. 1, comma 554, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che prevede la «*riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione*» *nei confronti di organismi – tra cui le aziende speciali –* «*titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo*».

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare deve essere osservato quanto segue.

Questa Sezione ha già ritenuto e ampiamente argomentato la scelta di attribuire - con lo specifico e dichiarato intento di avere un governo unitario e omogeneo della funzione consultiva - un'ampia e generale portata alla previsione del citato art. 2 della legge 1/2026, anche in considerazione della clausola di esclusione della responsabilità, del termine perentorio assegnato per rispondere ai quesiti, nonché degli effetti del silenzio della Corte (tutte prescrizioni connesse in via ordinaria con l'esercizio della funzione come riconosciuto dalla deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 le Sezioni Riunite della Corte dei conti), così come di quelli che in via di fatto potrebbero comunque discendere in un eventuale giudizio di responsabilità da una denegata risposta per dichiarazione di inammissibilità oggettiva, e, per sintesi di trattazione, richiama i propri numerosi precedenti (delibere nn. 75, 84, 102, 114 e da ultimo 299 e 300/2026/PAR) alla luce dei quali procede ad esaminare la specifica richiesta, ulteriormente precisando -come dimostra il caso in esame- che dallo stretto collegamento tra la soluzione prospettata e l'esonero di responsabilità deriva che l'oggetto dell'esame della "nuova" funzione consultiva

non possa che essere una fattispecie tratta dal caso concreto da cui origina, poiché, altrimenti, in assenza di un "fatto", non si giustificherebbe neppure l'effetto sostanziale di una esimente specifica.

Fatte queste premesse si rammenta che l'accesso alla funzione consultiva da parte delle autonomie territoriali presuppone la verifica di alcuni imprescindibili requisiti di ammissibilità riguardanti la legittimazione del soggetto richiedente e l'attinenza dei quesiti posti alla materia della contabilità pubblica.

Nel caso, sotto il profilo *soggettivo* rileva la sussistenza della legittimazione dell'Ente a proporre l'istanza e, per esso, del Sindaco che ha firmato la richiesta quale suo rappresentante legale (art. 50, comma 2, TUEL), mentre, quanto al profilo *oggettivo*, la questione interpretativa, riguardante l'erogazione di compensi ad organi amministrativi, rientra tra quelle di contabilità pubblica (cfr. la recente delib. n. 9/2026/SEZAUT/QMIG e le pronunce di questa Sezione n. 106/2024/PAR, n. 68/2025/PAR e n. 114/2026/PAR, concernenti casi consimili).

Sono escluse ingerenze da parte della Sezione regionale di controllo nella concreta attività gestionale dell'Ente, ovvero eventuali valutazioni in merito a singoli procedimenti, né la richiesta riguarda pregressi comportamenti amministrativi, provvedimenti già adottati o soggetti al controllo preventivo di legittimità o, ancora, fatti all'esame della Procura erariale o di altri organi giudiziari.

MERITO

L'Azienda Speciale Servizi Sociosanitari Val Seriana è stata costituita in data 5 giugno 2025 a seguito di trasformazione, ai sensi degli artt. 114 e ss. del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i., della società a responsabilità limitata denominata "Servizi Sociosanitari Val Seriana S.r.l.", partecipata da 18 comuni e da una Comunità montana. Per quel che qui interessa, lo Statuto, come modificato nel 2025, ha previsto il conferimento del capitale in dotazione di euro 104.500,00 (art. 9), l'obbligo degli enti consorziati di concorrere al finanziamento corrente dell'Azienda erogando alla stessa un contributo determinato (art. 8), l'impegno degli enti consorziati di provvedere alla copertura dei costi per i servizi erogati in forma associata, in quota parte sulla base del numero dei residenti al 31 dicembre dell'anno precedente o di

una precedente annualità di cui siano disponibili dati completi (art. 11), e, infine, l'indicazione che costituiscono entrate dell'Azienda i contributi dallo Stato, dalla Regione, da altri Enti pubblici, nazionali o sovranazionali, e da enti o soggetti privati, proventi derivanti da tariffe determinate per servizi o prestazioni all'utenza o ad altri soggetti acquirenti dei servizi aziendali, prestiti o accensione di mutui, donazioni e liberalità di terzi e di ogni altro provento o entrata consentito dalla legge (art. 38).

La richiesta di parere evidenzia (fornendo un elenco) che per l'esercizio 2026, l'Azienda ha beneficiato di vari finanziamenti, di fonte europea, nazionale e regionale e percepisce ricavi da diverse fonti, compresi i comuni aderenti per i servizi e gli interventi previsti dal Piano di Zona oltre a un contributo per coprire interamente i costi per la formazione.

L'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010, conv. in L. 122/2010, ha previsto che "*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 ...*", introducendo una deroga al principio affermato dall'art. 36 Cost., che riconosce ad ogni lavoratore il diritto a una retribuzione sufficiente e proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro prestato, predeterminandone l'ambito di applicazione.

L'art. 35, comma 2-*bis*, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 aprile 2012, n. 35, ha chiarito che la gratuità è esclusa unicamente per i collegi dei revisori dei conti e sindacali.

La questione interpretativa sulla gratuità o meno della partecipazione agli organi amministrativi delle *aziende speciali*, è stata scrutinata in sede nomofilattica dalle Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 9/2019/QMIG, autorevole precedente richiamato anche nella richiesta di parere, il quale riconosce, sotto il profilo soggettivo, la piena applicazione dell'art. 6, comma 2 citato alle aziende speciali previste dall'art. 114 TUEL.

La delibera n. 22/2019 della Sezione regionale del Piemonte, anch'essa richiamata nella richiesta di parere, non si discosta da tale soluzione, confermando che un'azienda speciale ex art.114 TUEL è soggetta al divieto di erogazione di compensi; le eccezioni

sono state introdotte solamente per via legislativa, con disposizioni tassative e di stretta interpretazione (di recente vd. SRC Puglia n. 201/2026/PAR e SRC Piemonte n. 76/2026/PAR).

A tal fine è irrilevante che l'azienda speciale sia stata costituita *ex novo* ovvero derivi da una trasformazione di una società di capitali.

Sotto il profilo oggettivo, il tenore letterale della norma in esame, che vieta di corrispondere indennità di carica ai titolari di organi amministrativi di enti che "*comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche*", ha *portata* generale ed estensiva, in quanto il termine funzionale "*comunque*" è riferito alla generalità di fonti e titoli, e senza soglie quantitative di rilevanza.

La citata delibera della Sezione Autonomie ha, peraltro, chiarito che il capitale di dotazione iniziale – in quanto elemento costitutivo del patrimonio dell'azienda – e i corrispettivi da contratto di servizio, riguardanti la remunerazione delle prestazioni rese nell'ambito di un rapporto sinallagmatico, non possono essere ricondotti alla nozione di contributi a carico delle finanze pubbliche.

I contributi a carico delle finanze pubbliche ostativi all'attribuzione di compensi devono, quindi, riferirsi a trasferimenti ulteriori e discrezionali, non strettamente necessari né alla costituzione, né all'ordinaria remunerazione dei servizi affidati (cfr. SRC Puglia n. 201/2025/PAR).

La giurisprudenza contabile ha, inoltre, precisato che la nozione contributi a carico delle finanze pubbliche indica le somme volte alla realizzazione degli scopi pubblici, laddove "*la risorsa pubblica rimane vincolata al raggiungimento dello scopo per il quale è stata erogata, in quanto strumentale all'attuazione di un programma di stampo pubblicistico nel quale il privato è direttamente coinvolto*" (ex plurimis SRC Lombardia n. 114/2026/PAR con molteplici richiami; Corte dei conti, III Sez. App., n. 104/2026).

Un contributo, in linea generale, costituisce una erogazione di denaro fine a sé stessa, talvolta condizionata al verificarsi di determinati eventi nella sfera giuridica del beneficiario, ma non rappresenta il pagamento di un corrispettivo per la prestazione di un servizio o per la cessione di un bene.

Occorre, infatti, distinguere tra "corrispettivo" e "contributo", dato che nel primo caso il trasferimento di risorse rappresenta la controprestazione del rapporto obbligatorio, mentre nel secondo caso il denaro costituisce l'oggetto stesso della prestazione, potendosi prescindere, dunque, da un principio di sinallagmaticità delle prestazioni (cfr. SRC Lazio n. 73/2020/PAR).

La Corte costituzionale con specifico riguardo all'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010 ha chiarito che "*nella locuzione generale di enti «che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche» rientrino non solo quelli che ricevono erogazioni finanziarie bensì tutti quelli che ricevono qualunque beneficio in risorse pubbliche, in grado di incrementare le componenti attive del bilancio dell'ente destinatario o di diminuirne quelle passive*" (Corte costituzionale n. 161/2012).

Sulla base delle precedenti osservazioni si possono configurare due ipotesi:

- se l'azienda speciale non percepisce contributi pubblici, ma opera mediante capitale di dotazione e corrispettivi da contratto di servizio, il riconoscimento di compensi agli amministratori appare astrattamente ammissibile, seppur soggetta alla disciplina di contenimento di cui all'art. 1, comma 554, della legge n. 147 del 2013;
- qualora, invece, l'azienda speciale benefici di contributi pubblici in senso stretto, deve trovare applicazione l'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, con conseguente operatività del principio di gratuità degli incarichi negli organi amministrativi (salvo il mero rimborso spese).

Nella fattispecie esposta dal Comune di Albino risulta che l'Azienda speciale, oltre al capitale di dotazione iniziale e ai corrispettivi da contratto di servizio, ha ricevuto fondi statali (finanziamenti anche PNRR per disabilità e marginalità sociale, per progetti di contrasto alle dipendenze da gioco d'azzardo, per contrastare la povertà), regionali (servizi e interventi per i minori, per contrastare la povertà e le dipendenze, per il sostegno ai disabili) ed europei (per servizi e interventi per i minori), tutti preordinati all'erogazione di ulteriori e diversi servizi socio assistenziali, oltre a un contributo per coprire interamente i costi per la formazione.

È dirimente stabilire se tali somme – diverse dal capitale di dotazione iniziale e dalle erogazioni a titolo di contratto di servizio - siano ascrivibili al novero di veri e propri

corrispettivi, oppure se siano riconducibili a mere erogazioni finanziarie, in grado di incrementare le componenti attive del bilancio o di diminuirne quelle passive.

Nel primo caso, non troverà applicazione il principio di gratuità di cui all'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010; lo stesso troverà, invece, applicazione nel secondo caso.

Ad avviso della Sezione i plurimi e dettagliati trasferimenti di cui l'Azienda ha beneficiato nel 2026, appaiono, per fonte, oggetto e finalità, tutti connotati da una controprestazione attesa o comunque dal necessario compimento (rendicontato) delle specifiche attività oggetto del finanziamento: le erogazioni sono state attribuite per la copertura, totale o parziale, di progetti per iniziative e attività nei settori affidati (tutela minori, disabilità, contrasto al gioco d'azzardo etc.), includendo oneri di formazione, ma non spese di funzionamento.

Detto in altri termini, si tratta di corrispettivi funzionali allo svolgimento di (ulteriori) servizi pubblici rientranti tra le finalità istituzionali dell'azienda speciale e non somme di denaro che prescindono dalla sinallagmaticità della prestazione.

In risposta al primo quesito posto dal Comune deve, pertanto, riconoscersi che tali forme di contribuzione, se esplicitamente, precisamente e chiaramente caratterizzate dal pagamento di un corrispettivo per la prestazione di servizi da rendere, e, quindi, tali da non potersi considerare a mero "carico" della finanza pubblica, non possono non comportare un corrispondente impegno organizzativo degli stessi organi amministrativi e conseguentemente essere escluse dalla valutazione complessiva del loro apporto ai fini dei compensi attribuibili.

Diverso sarebbe, giova ribadirlo, se i finanziamenti non fossero preordinati alla copertura, totale o parziale, di un progetto nell'ambito delle finalità istituzionali dell'ente.

Mette conto, inoltre, evidenziare che sarebbe irragionevole e disincentivante escludere, ai fini della determinazione di compensi adeguati, la valorizzazione di contributi/corrispettivi ottenuti grazie anche all'impegno di organi amministrativi che non si limitino soltanto all'utilizzo del capitale di dotazione e dei corrispettivi previsti nei contratti di servizio degli enti soci, ma che siano capaci di svolgere una sorta di attività di "fundrising", di collettori di risorse e di conseguente utile e proficua gestione

delle stesse. E ciò tantopiù in ambiti dell'azione pubblica specificatamente orientata, come nel caso in esame, a bisogni sociali delle comunità non standardizzati e per i quali il raggiungimento dei risultati appare spesso non immediatamente apprezzabile e visibile non essendo misurabile in maniera quantitativa secondo oggettivi parametri commerciali, di crescita o di efficienza dei servizi e di soddisfazione di una generica ed omogenea utenza.

Ovviamente l'erogazione di compensi non può essere indiscriminata e deve, anzi, essere connotata da specifiche cautele e rispondere a rigorosi parametri, nel solco di quanto sempre affermato dalla giurisprudenza contabile e come enunciato, anche di recente, dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 9/2026, sia pure con riguardo ai compensi degli organi delle società partecipate dagli enti pubblici.

A prescindere dalla valorizzazione dei contributi acquisiti nei termini che precedono, infatti, la determinazione dei compensi è effettuata, sul piano formale, sulla base di criteri stringenti e motivati la cui congruità è riconducibile alle dimensioni e alla mole di attività definita nel contratto di servizio che costituiscono una misura ed un limite generale, sicché un riconoscimento o un aggiornamento dei compensi non potranno che essere improntati, sul piano sostanziale, a parametri di adeguatezza, proporzionalità e ragionevolezza e comunque dovranno tenere conto dell'equilibrio economico complessivo dell'azienda, potendo essere conseguenza di un effettivo e rilevante ampliamento sostanziale dell'attività aziendale e comunque di una maggiore complessità della gestione come derivante dall'utilizzo di finanziamenti finalizzati aggiuntivi rispetto a quanto previsto nel contratto di servizio.

Anche la risposta al secondo quesito scaturisce dai principi enunciati dalla Sezione Autonomie con la delibera n. 9/2019, oltre che dalla logica. Solo nell'eventualità dell'erogazione di compensi, infatti, residua ed è vigente uno spazio applicativo per l'art. 1, comma 554, l. n. 147/2013 in quanto *"la gratuità della partecipazione agli organi amministrativi è una misura limitata alle aziende speciali che "vivono" delle risorse dell'Ente locale titolare. Viceversa, la decurtazione dei compensi è riservata alle aziende speciali "non contribuite" (che siano affidatarie dirette di servizi ed abbiano riportato perdite nel triennio), nelle quali sia stata remunerata la partecipazione al consiglio di amministrazione…"*.

Si tratta, peraltro, di una norma che pone un vincolo che seppur riconducibile, come tante disposizioni del secondo decennio degli anni 2000 (cui, del resto, è ascrivibile proprio l'art. 6, comma 2, del d.l. 78/2010), ad una *ratio* di contenimento della spesa pubblica ancorato talvolta ad un anno di riferimento (il 2015, nel caso), non certo è superabile con le argomentazioni rese dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 43/2016 e n. 103/2018, e da ultimo n. 135/2025, sul presupposto del carattere transitorio e temporaneo dei limiti all'autonomia di spesa, in quanto la sua applicazione è legata ad una evenienza (tre esercizi con risultato economico negativo) non connessa con esigenze contingenti di compressione della spesa, bensì a ragioni di efficienza sempre attuali.

Alla luce delle predette considerazioni, anche ai fini del riconoscimento e dei conseguenti limiti dell'esimente di responsabilità di cui all'art. 2 della legge 1/2026, l'Amministrazione istante, dovrà attenersi nelle future –e pur sempre autonome e discrezionali- determinazioni volte a riconoscere economicamente l'opera professionale prestata dagli organi amministrativi, sia ad una corretta individuazione del finanziamento che può essere considerato equiparabile ad un corrispettivo, sia alla determinazione del compenso secondo criteri predeterminati, oggettivi e misurabili e parametri di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia con riferimento all' istanza formulata dal Sindaco di Albino esprime il seguente parere:

- *L'azienda speciale è un soggetto di diritto indipendente che rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 6, comma 2 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha stabilito la gratuità degli incarichi di partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, e della titolarità di organi negli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche.*
- *Sono esclusi dalla nozione di contribuzione a carico delle finanze pubbliche e consentono l'attribuzione di compensi sia il conferimento da parte dell'Ente locale del fondo di dotazione sia l'erogazione, da parte di soggetti pubblici, di somme erogate per la copertura, totale o parziale di servizi pubblici rientranti tra le finalità istituzionali sulla base di un contratto di servizio,*

mentre vi rientrano i contributi in denaro che prescindono dalla sinallagmaticità della prestazione.

- *Ulteriori forme di contribuzione chiaramente caratterizzate dal pagamento di un corrispettivo per la prestazione di servizi da rendere, e, quindi, tali da non potersi considerare a mero "carico" della finanza pubblica, tali da comportare un corrispondente impegno organizzativo degli organi amministrativi possono essere valorizzate ai fini della determinazione dei compensi attribuibili agli stessi organi.*
- *L'erogazione dei compensi, presuppone la corretta individuazione del finanziamento che può essere considerato equiparabile ad un corrispettivo, e deve essere ancorata a criteri predeterminati, oggettivi e misurabili e a parametri di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza nel rispetto dell'equilibrio economico complessivo dell'azienda.*
- *Nel caso di riconoscimento di compensi per le prestazioni degli organi di amministrazione si applica la riduzione di cui all'art. 1, comma 554, l. n. 147/2013 se ne ricorrono le condizioni ivi previste.*

L'applicazione dell'esimente della responsabilità ex art. 2 della legge n. 1/2026 è rigorosamente subordinata alla corrispondenza precisa e puntuale della realtà fattuale, anche nei suoi sviluppi successivi al parere, con la ricostruzione fornitane dall'Ente in sede di istanza e sulla base della quale il parere viene rilasciato.

Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026.

Il Relatore — Il Presidente

(Maura Carta) — (Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

12 ottobre 2026

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)