



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 27 marzo 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Barlassina (MB)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

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.

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004.

VISTA la richiesta di parere n. 2553 del 18 febbraio 2025 proposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Barlassina (MB) ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione in pari data.

VISTI l'ordinanza n. 30/2025 e il decreto n. 4/2025 con cui il Presidente della Sezione ha convocato la Sezione in data odierna per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, Cons. Vittoria Cerasi.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Barlassina (MB) ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 avente ad oggetto un quesito in ordine all'applicazione o meno del principio di gratuità dei compensi per i componenti del consiglio di amministrazione (CdA) della Fondazione Luigi Porro, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, in considerazione dei contributi pubblici ricevuti e tenuto conto della loro destinazione.

In premessa, il Sindaco rappresenta la natura e la finalità della Fondazione Luigi Porro. In particolare, quale ente non profit, la Fondazione nasce dalla volontà testamentaria dell'omonimo Conte Luigi Porro. Con il nome di "Opera Pia Porro", la Fondazione venne costituita inizialmente come Ente Morale tramite un Decreto Reale del 23 aprile 1903, avviando la costruzione e l'avvio di una Scuola dell'Infanzia, in linea con i desideri espressi dal testatore. Negli anni successivi, oltre alla Scuola dell'Infanzia, vennero aggiunti altri servizi, come una struttura per anziani, configurata come Residenza Sanitaria Assistenziale (R.S.A.), e un Asilo Nido. Con la l. r. n. 1/2003, l'Ente è stato trasformato in una Fondazione di diritto privato, assumendo la denominazione di "Fondazione Luigi Porro". L'obiettivo (indicato all'art. 2 dello Statuto in allegato alla richiesta di parere) è il perseguimento di scopi sociali nei settori dell'istruzione, dell'educazione, dell'assistenza sociale e socioassistenziale, e opera all'interno della Regione Lombardia. La Fondazione può valorizzare l'operato del volontariato, stabilire collaborazioni con enti pubblici e privati che perseguono scopi analoghi, e gestire i servizi in forma associata. Tra le sue principali attività, la Fondazione Luigi Porro si propone di svolgere le seguenti funzioni a Barlassina, nei limiti delle sue risorse *"a) funzionamento di una Scuola dell'Infanzia e di servizi educativi od assistenziali a favore dei minori di età prescolare; b) allestimento e gestione di Residenza Sanitaria Assistenziale a favore di anziani, totalmente o parzialmente non autosufficienti; c) interventi socioassistenziali a favore di cittadini bisognosi"*.

Il Consiglio di amministrazione della Fondazione è composto da 5 membri, compreso il Presidente, nominati dal Sindaco tra gli elettori del Comune stesso ai sensi dell'art. 8 dello Statuto e, con delibera del CdA del 22 luglio 2016, la Fondazione ha adottato un "Modello di Organizzazione e Controllo", come previsto dal D.lgs. n. 231/2001. Per quanto riguarda i servizi della Scuola dell'Infanzia, i rapporti tra il Comune di Barlassina e la Fondazione sono regolati da una convenzione che stabilisce i diritti e i

doveri di entrambe le parti. L'accordo ha come obiettivo il sostegno delle spese di gestione e il contenimento delle rette a carico delle famiglie. Nel 2023, la Fondazione, in conformità alla l. n. 124/2017, art. 1, commi 125 e seguenti, ha ricevuto contributi pubblici dallo Stato (129.336 euro), dalla Regione Lombardia (12.478 euro) e dal Comune di Barlassina (68.924 euro) per la gestione della Scuola dell'Infanzia. Questi contributi rappresentano tra il 10 e il 15 per cento degli incassi annuali della Fondazione derivanti dalla gestione della Scuola dell'Infanzia, dell'Asilo Nido e dei propri beni immobiliari (ad esempio, rendite da locazioni e affitti).

Il Sindaco, in considerazione di quanto previsto dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010 (sul carattere onorifico attribuito alla partecipazione e alla titolarità degli organi collegiali degli enti che ricevono contributi pubblici), sulla scorta di quanto ribadito dalla Corte dei conti in precedenti pareri (tra cui due deliberazioni di questa stessa Sezione citate nella richiesta n.155/2011/PAR e n. 669/2011/PAR), nonché su quanto espresso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con la Circolare n. 33 del 28 dicembre 2011, rappresenta la tesi interpretativa proposta dal Comune di Barlassina, secondo cui sarebbe ammissibile il compenso per i membri del Consiglio di Amministrazione di Fondazioni che ricevono contributi pubblici, purché non siano destinati direttamente al funzionamento dell'ente, ma vengano utilizzati per le finalità benefiche della Fondazione, come previsto dalla Convenzione per la Scuola dell'Infanzia, che sostiene le famiglie in difficoltà.

Il Sindaco pone quindi a questa Sezione della Corte dei conti i quesiti seguenti:

1. *“se sia applicabile o meno alla Fondazione il principio di carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali di amministrazione di cui all' articolo 6 comma 2 del DL n. 78/2010, tenuto conto della destinazione finale dei contributi pubblici ricevuti”;*
2. *“se sia comunque possibile prevedere un compenso annuo per i membri del Consiglio di amministrazione della Fondazione per le funzioni dagli stessi svolte nell'ambito dei settori operativi delineati dal Modello di Organizzazione 231: Patrimonio, Riqualificazione patrimonio, Gestione finanziaria e amministrativa, Unità abitativa, Scuola dell'infanzia e servizi socioassistenziali”.*

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ammissibilità soggettiva

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Barlassina ed è dunque da ritenersi ammissibile, in quanto l'istante è investito del potere di

rappresentanza dello stesso e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (art. 50, comma 2, del TUEL).

Ammissibilità oggettiva

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge n.131/2016 attribuisce agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica e, quindi, inerenti alle normative e ai relativi atti applicativi dell'attività finanziaria comprendente i bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, il patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Trattasi di attività di consulenza che, pur non attinente a specifici casi concreti o implicante valutazioni su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, oppure sottoposti all'esame di una autorità giudiziaria, contribuisca a chiarire questioni giuridiche e stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento.

In tal senso, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo poiché la questione sottoposta all'esame di questa Sezione, sebbene riferita ad una questione specifica, attiene all'interpretazione di una norma di contabilità pubblica, quale è l'art. 6, comma 2, del d. l. n. 78/2010, *"unanimemente definita come una norma di contenimento del costo degli apparati amministrativi"* ed espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica (Sentenza della Corte costituzionale n. 161/2012).

MERITO

L'istanza in esame solleva una questione interpretativa riguardante l'ambito di applicazione dell'art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010, come convertito dalla l. n. 122 del 2010. La norma, nata con la finalità di contenere il costo dell'apparato amministrativo negli enti che ricevono finanziamenti pubblici, prevede che la partecipazione agli organi collegiali e di amministrazione di tali enti sia onorifica.

Al divieto di retribuzione per i membri degli organi collegiali, fanno eccezione i rimborsi delle spese documentate e, nel caso di gettoni di presenza già previsti, il limite massimo di 30 euro per seduta giornaliera. Occorre aggiungere, inoltre, che il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, all'art. 35, comma 2 bis, ha escluso il divieto per gli incarichi nei collegi dei revisori dei conti e sindacali.

La disposizione, che esprime un principio di coordinamento della finanza pubblica tendente al contenimento della spesa e alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi, prevede altresì l'esclusione dal divieto per determinate categorie di enti, esplicitamente indicate nella norma (in particolare università, enti e fondazioni di ricerca, camere di commercio, enti del servizio sanitario nazionale, ONLUS e società).

Nel caso di specie, poiché la fondazione non rientra tra le eccezioni esplicitamente menzionate, non è possibile superare il divieto.

Tra l'altro, la norma si applica ai membri del CdA di tutte le fondazioni, con le eccezioni di cui sopra, anche di diritto privato purchè abbiano ricevuto contributi pubblici per il loro funzionamento. La giurisprudenza della Corte dei conti ha chiarito in più occasioni il regime giuridico applicabile alle fondazioni private che beneficiano di finanziamenti pubblici (*ex multis cfr.* deliberazione Lombardia n. 152/2014/PAR; deliberazione Sicilia n. 52/2019/PAR; deliberazione Sezione delle Autonomie n. 11/2016/QMIG; deliberazione Sezione delle Autonomie n. 9/2019/QMIG). Più precisamente, il principio di cui alla norma richiamata, deve essere applicato a tutti gli enti, pubblici e privati, che ricevono contributi pubblici, inclusi gli enti pubblici economici, le istituzioni strumentali agli enti locali, nonché le fondazioni private finanziate da risorse pubbliche. Infatti, affinché una fondazione privata possa erogare compensi ai propri amministratori, deve dimostrare l'assenza di finanziamenti pubblici. Il divieto di compenso deve intendersi applicabile indipendentemente dalla misura della partecipazione dell'ente pubblico, quindi, anche in caso di partecipazione minoritaria. Infatti, un altro aspetto cruciale riguarda le fondazioni private che operano quali strumenti di enti locali o di altre amministrazioni pubbliche. Se una fondazione è partecipata da un ente pubblico e riceve dallo stesso un contributo per la gestione delle proprie attività, risulta assimilata agli enti pubblici ai fini dell'applicazione dell'art. 6, comma 2, e da ciò consegue che i componenti dei loro organi di amministrazione non possono ricevere compensi.

La norma dispone dunque un divieto tassativo di attribuire emolumenti ai componenti degli organi collegiali e amministrativi degli enti finanziati con fondi pubblici, salvo le eccezioni espressamente previste dalla legge. In tal senso condivisa è l'interpretazione della giurisprudenza, nota anche al Comune che, infatti, la richiama (*cfr.* deliberazione Lombardia n. 325/2015/PAR).

L'interpretazione fornita dal Sindaco di Barlassina, con riferimento alla natura dei finanziamenti pubblici conferiti alla Fondazione Luigi Porro, non appare condivisibile, né risulta utile il richiamo, fatto dal Sindaco, alla circolare n. 33 del 28 dicembre 2011 del Mef, con riferimento alla norma in esame, che prevede una "deroga" qualora "*le somme erogate ad un ente, a carico delle finanze pubbliche, non si configurino come finanziamenti per l'attività svolta dall'ente stesso, né siano finalizzate al relativo funzionamento, ma siano interamente destinate, per il tramite dell'ente, a soggetti terzi, beneficiari delle iniziative previste dalle norme in base alle quali i finanziamenti vengono disposti*". Le previsioni indicate nella circolare, che implicherebbero l'esclusione dall'ambito di applicazione della norma, riguardano fattispecie differenti rispetto a

quella oggetto della presente richiesta di parere, in quanto si riferiscono a contributi che non finanziano l'attività dell'ente destinatario degli stessi ("la mission" statutaria), ma sono destinati direttamente a terzi, transitando dal bilancio laddove l'ente in esame funge solamente da intermediario. In altri termini, si tratta di partite di giro in cui l'ente da una parte riceve il contributo e dall'altra lo eroga al destinatario senza che possa in alcun modo intervenire sul conferimento (con riguardo all'an, al quando, al quomodo, ecc).

La Fondazione, al contrario, riceve contributi pubblici per la sua attività in relazione alla Scuola di Infanzia, di cui è piena proprietaria. Come risulta sia dalla Convenzione sia dal bilancio della Fondazione, i contributi pubblici sono destinati alla gestione della Scuola di Infanzia che garantisce sia il servizio di scuola materna, sia di asilo nido per le famiglie del Comune. Infatti, emerge chiaramente come le somme erogate dal Comune di Barlassina siano destinate alle finalità perseguite dalla stessa Fondazione. Come riportato dal Sindaco, infatti, uno degli scopi della Fondazione (articolo 2 dello Statuto che viene allegato al parere) è quello di perseguire *"finalità sociali nei settori dell'istruzione e dell'educazione, dell'assistenza sociale e sociosanitaria ed opera nell'ambito della Regione Lombardia. La Fondazione può valorizzare l'Opera del volontariato; può stabilire forme di raccordo e collaborare con soggetti, pubblici e privati, operanti con analoghe finalità, anche in vista della possibile gestione associata di servizi e presidi. La Fondazione Luigi PORRO ha per scopo di esplicitare in Barlassina, e nei limiti delle proprie possibilità, le seguenti attività:*

- a) *funzionamento di una Scuola dell'Infanzia e di servizi educativi od assistenziali a favore dei minori di età prescolare;*
- b) *allestimento e gestione di Residenza Sanitaria Assistenziale a favore di anziani, totalmente o parzialmente non autosufficienti;*
- c) *interventi socioassistenziali a favore di cittadini bisognosi".*

Tali finalità vengono perseguite mediante la Convenzione stipulata con il Comune di Barlassina nella quale è indicata la procedura di conferimento dei contributi e la disciplina dei rapporti intercorrenti tra l'Ente e la Fondazione; la stessa definisce concretamente le modalità operative e la destinazione delle risorse conferite (articoli 6 e 7 della Convenzione allegata alla richiesta del parere). Da quanto emerge dalla Convenzione, il finanziamento non assume nemmeno le caratteristiche di un corrispettivo in cambio di una controprestazione come avviene nel caso degli enti strumentali, a cui peraltro si applicherebbe comunque il divieto di compenso agli amministratori (cfr. deliberazione Lombardia n. 155/2011/PAR). Al contrario, i finanziamenti pubblici da parte di Stato, Regione e Comune a favore della Fondazione sono da intendersi a copertura dei costi di gestione della Scuola d'Infanzia che offre il

servizio a tutte le famiglie residenti a Barlassina, ma non solo, quale struttura accreditata dal Ministero della Pubblica Istruzione.

Ciò detto, occorre osservare che la norma, sebbene giustificata all'origine da una esigenza di contenimento del costo degli apparati amministrativi oltre che di controllo sul buon uso delle risorse pubbliche, impone dei vincoli anche sulla gestione di enti di diritto privato, che oggi se non proprio inadeguati, sembrano almeno inattuali.

La norma in parola, infatti, nasceva dall'esigenza di *"contenere la spesa inerente incarichi pubblici in organismi strumentali agli enti locali e con specifico riferimento alla previsione contenuta nel comma 2 (di evitare che venga erogato alcun compenso in favore degli amministratori degli enti che ricevono contributi pubblici)"*, così da *"ritenersi che in relazione alle istituzioni, gli enti locali siano tenuti ad applicare rigorosi criteri di contenimento dei costi, considerato che le risorse che le stesse utilizzano sono provenienti in larga misura, se non totalmente, dall'ente locale di riferimento."* (cfr. deliberazione Lombardia n. 155/2011/PAR)

La finalità della norma in parola sembrerebbe corrispondere ad una generale esigenza di controllo del buon utilizzo delle risorse pubbliche anche attraverso una partecipazione disinteressata dei componenti degli organi gestionali degli enti contribuiti. Nel caso di specie, poiché la Fondazione riceve fondi anche da parte del Comune sulla base di una convenzione da rinnovare ogni anno, ma senza che l'erogazione del contributo abbia una specifica finalizzazione e sia sussumibile tra le fattispecie che giustificerebbero una deroga, la previsione statutaria di nomina da parte del Sindaco di Barlassina dei 5 membri del CdA, ha il solo scopo di rafforzare la finalità istituzionale originaria della Fondazione ed il suo legame con il territorio, al di là del più ampio raggio d'azione della stessa.

Pur destando qualche dubbio che dette complesse esigenze siano ancora soddisfacibili attraverso misure spot di contenimento della spesa, dal punto di vista letterale e della ratio (dell'epoca), l'ambito di applicazione dell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010 è pienamente coincidente con le caratteristiche del rapporto intercorrente tra Comune e Fondazione nei cui confronti, pertanto, rebus sic stantibus, essa non può che trovare pedissequa esecuzione.

P.Q.M.

per le considerazioni sovraespresse il parere della Sezione al quesito posto dal Sindaco di Barlassina è nei seguenti termini: *alle fondazioni di diritto privato che ricevono contributi pubblici e che non rientrano nelle categorie esplicitamente escluse dalla norma si deve applicare il principio di gratuità dei compensi ai sensi dell'art. 6 comma 2 del DL 78/2010, per le funzioni ricoperte dai membri del CdA, con le eccezioni previste dalla legge.*

Così deliberato nella Camera di consiglio del 27 marzo 2025.

il Relatore
(Vittoria Cerasi)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
2 aprile 2025

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)