



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Salvatore Tutino	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 marzo 2014

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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;

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;

Vista la nota del 6 marzo 2014, prot. 2827, con la quale il sindaco del comune di Canegrate (MI) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Canegrate (MI);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Canegrate (MI), mediante nota n. 2827 del 6 marzo 2014, ha posto un quesito in merito alla retribuzione da riconoscere ai componenti del consiglio di amministrazione di una Fondazione Onlus, alla luce dell'art. 6 comma 2 del D.L. 78/2010.

Nella richiesta il sindaco riferisce che i comuni di Canegrate e Busto Garolfo, nell'anno 2001, hanno costituito una Fondazione Onlus denominata "Il Cerchio" con scopo di provvedere all'offerta di servizi socio assistenziali e socio sanitari, approvandone lo statuto e conferendo le risorse economiche necessarie per la costituzione del patrimonio iniziale di essa; gli stessi comuni successivamente hanno approvato una convenzione con la Fondazione per la concessione della gestione di una Residenza Sanitaria Assistita per anziani.

L'art. 7 dello statuto della Fondazione prevede che i membri del consiglio di amministrazione (nominati dai sindaci dei due comuni) possano vedersi riconosciuto un compenso definito congiuntamente dai sindaci stessi; ai componenti di detto consiglio di amministrazione è stato finora riconosciuto un compenso annuo.

Ciò premesso, ed in considerazione di quanto disposto dall'art. 6 comma 2 D.L. 78/2010 in merito al contenimento della spesa, il sindaco chiede se la deroga alla disposizione che impone di considerare onorifici gli incarichi di partecipazione agli organi collegiali di enti strumentali che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, possa ritenersi operante nei confronti della Fondazione "Il Cerchio" in base alla sua tipologia (Onlus).

Si chiede, quindi, se possa ritenersi che la deroga prevista dal secondo periodo dell'art. 6 comma 2 del D.L. 78/2010 come convertito, operi in relazione al solo "*nomen iuris*" dell'ente strumentale quindi consentendo che gli incarichi di partecipazione agli organi collegiali di enti strumentali che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche (onorifici in base al disposto del primo periodo dell'art. 6

comma 2 D.L. 78/2010) possano essere retribuiti se tali enti strumentali sono, come nel caso di specie, Onlus.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Sotto il profilo oggettivo, il quesito proposto attiene alla corretta applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con la legge n. 122/2010.

Il quesito riveste portata generale ed astratta e non interferisce né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile.

Ne consegue che la richiesta di parere, rientrando nella nozione di contabilità pubblica, è oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Sulla portata applicativa della normativa vincolistica, già oggetto di un numerosi interpelli, la Sezione ha formato un orientamento consolidato che è opportuno richiamare.

L'art. 6 comma 2 del D.L. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, dispone 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. Gli enti privati che non si adeguano a quanto disposto dal presente comma non possono ricevere, neanche indirettamente, contributi o utilità a carico delle pubbliche finanze, salva l'eventuale devoluzione, in base alla vigente normativa, del 5 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La disposizione del presente comma non si applica agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del Servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società"*.

La norma va considerata nell'alveo complessivo di cui al decreto legge n. 78/2010, contenente altre previsioni normative (in particolare negli artt. 5 e 6) che hanno previsto varie forme di riduzione dei costi degli apparati politici ed amministrativi.

Il quesito posto dal Comune, in materia di compensi ai componenti del Consiglio di amministrazione di una Fondazione Onlus, s'incentra sulla reale portata del criterio derogatorio testualmente previsto dall'art. 6 comma 2 del citato decreto legge (per le fattispecie già scrutinate dalla Sezione relative ai compensi erogabili ai componenti di consigli d'amministrazione e di controllo di Aziende Speciali, cfr. deliberazioni n. 155/2011/PAR, n. 366/2011/PAR, n. 598/2011/PAR, n. 616/2011/PAR, n. 669/2011/PAR; 10/2013/PAR, di Istituzioni cfr. deliberazione n. 1065/2010/PAR e di Consorzi fra enti locali, cfr. deliberazioni n. 361/2011/PAR, n. 674/2011/PAR e n. 114/2012/PAR).

Questa Sezione, in sede consultiva, ha già avuto modo di chiarire (per tutti parere n. 669/2011/PAR) che, considerata la finalità che il legislatore si prefigge, vale a dire di contenere la spesa inerente incarichi pubblici in organismi strumentali agli enti locali, la previsione contenuta nel comma 2 preclude di erogare qualsiasi compenso in favore degli amministratori degli enti che ricevono contributi pubblici (deliberazione n. 155/2011/PAR).

La norma di legge prevede, infatti, come ambito applicativo del precetto quello degli enti, anche aventi struttura privatistica (eccezion fatta per le società), che *"comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche"*.

Circa la ricorrenza di tale requisito, la Sezione è intervenuta in più occasioni, specificando, in particolare, che a nulla rileva che la dipendenza finanziaria si manifesti sotto forma di contribuzione, sia invece connessa con le tariffe stabilite da apposito contratto di servizio per le prestazioni erogate in favore dell'ente locale o sia stabilita nello statuto sotto forma di obbligo giuridico di ripianare i costi sociali dell'attività di gestione (in termini i pareri n. 366/2011 e n. 598/2011).

Nel parere n. 155/2011, per esempio, si è precisato che nel caso in l'Azienda speciale non riceve contributi ma opera in regime di corrispettivi per i servizi effettuati, in ragione di un contratto di servizio a titolo oneroso in cui il Comune è il principale acquirente delle prestazioni, la norma va comunque applicata.

Nel caso di specie, tuttavia, il Comune riferisce che l'organismo partecipato, pur avendo ricevuto contributi pubblici in sede di dotazione patrimoniale, operi in regime derogatorio quanto a compensi erogabili ai componenti del Consiglio di amministrazione, alla luce della previsione testuale contenuta nel medesimo art. 6 comma 2 del citato decreto. La natura di Onlus della Fondazione, esercitante attività non lucrativa di utilità sociale, condurrebbe a non ritenere rilevante il requisito della contribuzione pubblica, avallando una sorta di prevalenza della forma giuridica (Fondazione Onlus) sulla sostanza (organismo strumentale dell'Ente locale beneficiario di contribuzione pubblica) rimessa alla valutazione tipica legale già compiuta in sede legislativa.

Sulla specifica questione, il Collegio ritiene che l'art. 6 comma 2 del D.L. 78/2010, nel prevedere testualmente le tipologie di organismi partecipati per i quali non si applica la normativa vincolistica, mediante il termine "Onlus", abbia inteso stabilire una *relatio* formale con la categoria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale individuata dall'art. 10 del D. Lgs. 4 dicembre 1997, n.460 per fini di agevolazione fiscale. Il regime derogatorio, rispetto alla generale disciplina limitativa dei compensi per gli organi di amministrazione, trova la sua ragion d'essere nella previsione testuale di organismi partecipati che operano nell'ambito di servizi pubblici preposti alla cura di interessi collettivi particolarmente meritevoli di tutela, sul presupposto che la necessaria professionalità richiesta per la sana ed efficiente conduzione di siffatti enti debba trovare idonea remunerazione.

Ne consegue che al fine di escludere la gratuità dell'opera prestata dai componenti del consiglio di amministrazione della Fondazione, non è sufficiente soffermarsi sul mero *nomen juris* della Fondazione, dovendo l'amministrazione comunale compiere una ponderata valutazione circa la sussistenza dei requisiti statutari e circa la natura dell'attività in concreto esercitata (totale assenza di fine

lucrativo, utilità sociale del servizio reso), in linea con gli indici di riconoscimento della tipologia "Onlus" prevista dalla legislazione vigente.

Qualora dall'analisi compiuta emergessero carenze nei requisiti tipici della categoria "Onlus", la fattispecie ricadrebbe nella portata applicativa della disciplina vincolistica prescritta dall'art. 6 comma 2 del D.L. n. 78/2010, stante la sussistenza della contribuzione pubblica di cui ha beneficiato la Fondazione Onlus "il Cerchio", per espressa ammissione dell'amministrazione istante, con la conseguente natura gratuita dell'incarico di componente del consiglio di amministrazione.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 15/04/2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)