



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

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

nell'Adunanza in Camera di consiglio del **25.9.2025** ha pronunciato la seguente

#### DELIBERAZIONE

##### **Sulla richiesta di parere del Comune di Berzo San Fermo (BG)**

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 Berzo San Fermo ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 9.9.2025 e acquisita in pari data al protocollo n. 18048 di questa Sezione, in pari data;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 220/2025, 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 del 25.09.2025, il relatore, dott. Alessandro Mazzullo;

## PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Berzo San Fermo, in qualità di legale rappresentante dell'ente, ha chiesto a questa Sezione se **l'assemblea consortile** del consorzio di cui il Comune è parte possa legittimamente deliberare un'indennità di carica a favore del **Presidente** e dei membri del **Consiglio direttivo**, nonché quali siano i parametri economici di riferimento per la sua determinazione.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

### 1. Ammissibilità soggettiva e oggettiva

L'accesso alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, è subordinato a una duplice verifica di ammissibilità, soggettiva ed oggettiva.

La richiesta è ammissibile sotto il profilo soggettivo, poiché formulata dal Sindaco, legale rappresentante dell'ente locale

Il Comune istante, inoltre, riveste la qualità di *ente consorziato* nel consorzio oggetto del quesito: ciò gli conferisce un interesse diretto e concreto sulla questione prospettata, dovendosi ritenere che l'eventuale corresponsione di indennità di carica incida (quantomeno in via mediata) sulla gestione finanziaria dell'ente consorziato stesso (cfr. Corte dei conti, delibera n. 4/SEZAUT/2014/QMIG).

Anche sotto il profilo **oggettivo** la richiesta è, quindi, ammissibile.

Il quesito formulato concerne infatti la possibilità di erogare un compenso (indennità di funzione o gettoni) ai componenti degli organi amministrativi di un consorzio fra enti locali. Tale tema, se affrontato in termini generali e astratti, rientra nell'alveo della *contabilità pubblica* oggetto della funzione consultiva, atteso che riguarda l'utilizzo di risorse pubbliche – ancorché per il tramite di un ente partecipato – e l'interpretazione di vincoli finanziari imposti dalla legislazione statale agli enti locali (cfr. Corte costituzionale, sentenza 14 giugno 2012, n. 151 e Corte dei conti, delibera n. 4/SEZAUT/2014/QMIG).

Ricorrendo sia la legittimazione soggettiva del richiedente sia la pertinenza oggettiva alla materia contabile, la richiesta di parere può essere esaminata nel merito, astraendo il quesito dalla sua fattispecie in concreto che, nel caso di specie, invero, non risulta adeguatamente rappresentata con riguardo, in particolare, alla causa (intesa come funzione economico sociale) delle diverse voci di entrata del Consorzio, tra le quali, peraltro, compaiono anche trasferimenti pubblici non meglio specificati.

### 2. Regime giuridico delle indennità di carica nei consorzi tra enti locali

La disciplina delle indennità o dei compensi ai componenti degli organi di amministrazione di enti pubblici strumentali è stata oggetto di numerosi interventi legislativi di contenimento della spesa

pubblica a partire dal 2001. A partire dalla **L. 448/2001, art. 18**, il legislatore interviene sul *riordino degli organismi collegiali* delle pubbliche amministrazioni (con esclusione, in quella sede, degli enti territoriali), vietandone la proliferazione e condizionando l'erogazione di compensi all'indispensabilità dell'organo.

La c.d. *"manovra triennale"*, varata con il D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in L. 122/2010), prevede due norme rilevanti e tutt'ora vigenti.

- L'art. 6, comma 2, D.L. 78/2010 ha introdotto il principio generale secondo cui la partecipazione agli organi collegiali di amministrazione degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche è onorifica. Ciò significa che tali incarichi possono dar luogo solo al rimborso delle spese sostenute (ove previsto) e, se già previsti gettoni di presenza, che non possono superare 30 euro a seduta. In caso di violazione, la norma commina la nullità degli atti adottati dagli organi e configura responsabilità erariale a carico dei trasgressori. Si tratta di una misura volta a garantire la gratuità degli incarichi negli enti che gravano sul bilancio pubblico, perseguendo finalità di riduzione dei costi degli apparati amministrativi.
- L'art. 5, comma 7 (ultimo periodo), D.L. 78/2010 dispone inoltre che *"agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche, non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti"*.

L'ultima previsione – di portata speciale – vieta in modo espresso ed assoluto la corresponsione di compensi di qualsiasi natura agli amministratori di forme associative tra enti locali (categoria in cui rientrano i consorzi tra enti locali, costituiti ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 267/2000 per l'esercizio associato di funzioni). Rispetto alla regola generale di cui all'art. 6, c.2, qui il legislatore ha usato termini ancora più stringenti (*"non possono essere attribuiti... in qualsiasi forma"*). Si tratta dunque di un divieto assoluto di remunerazione per gli organi dei consorzi e delle altre forme associative degli enti locali, motivato dall'esigenza di eliminare costi politico-amministrativi ritenuti non indispensabili, in quanto sostenuti da enti aventi natura cooperativa tra pubbliche amministrazioni. Alla luce delle suddette norme, il quadro legislativo appare orientato a escludere qualsiasi indennità di carica per i membri degli organi dei consorzi intercomunali. Questo è del resto il principio affermato già dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 4/SEZAUT/2014, la quale sancì l'applicabilità dell'art. 5, comma 7, D.L. 78/2010 ai consorzi tra enti locali, concludendo che *« i Consorzi costituiti per l'esercizio di una o più funzioni appartengono, insieme alle Unioni, al novero delle forme di collaborazione intercomunale di carattere strutturale che danno vita ad una soggettività giuridica ed in quanto tale destinatari di un'unica disciplina. Nell'ambito di tale disciplina così come più sopra ricostruita, per quanto di interesse della presente questione di massima, tra le forme*

*associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche ai cui amministratori, ai sensi dell'art. 5, comma 7, della D.L. 78/2010, non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma, deve ritenersi che rientrano anche i componenti dei Consigli di amministrazione dei consorzi».*

Quanto alla prima previsione, comunque, la stessa Corte costituzionale (sent. 161/2012) ha ribadito *“in modo incontrovertibile il principio di gratuità della partecipazione ad organi di enti che «comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche»”*, evidenziando come questo principio si applichi a tutti gli enti che beneficino di risorse pubbliche in grado di incidere positivamente sulle loro entrate (o di ridurne le uscite).

Occorre peraltro considerare l'evoluzione della normativa successiva e dell'orientamento interpretativo della Corte dei conti, specialmente riguardo al caso di enti formalmente rientranti nelle *“forme associative”* ma privi di contribuzioni pubbliche dirette. In particolare, la legislazione sopravvenuta (Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 554) e i più recenti pareri della magistratura contabile hanno introdotto elementi di novità, delineando una distinzione basata sulla provenienza delle risorse finanziarie dell'ente interessato. Su tale linea si collocano le deliberazioni citate nella richiesta di parere senza che, tuttavia, corrispondano alla fattispecie in esso dedotta.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 9/2019/QMIG (adunanza del 28.5.2019), ha affrontato in via nomofilattica la questione dei compensi ai membri dei CdA delle aziende speciali degli enti locali, ai sensi dell'art. 6, comma 2 del D.L. n. 78 del 2010. In sintesi, la Sezione Autonomie ha ritenuto dirimente la verifica del finanziamento dell'ente ai fini della legittimità di un eventuale compenso. È stato affermato che: (1) il principio di gratuità degli incarichi si applica alle aziende speciali ex art. 114 TUEL che abbiano ricevuto contributi a carico della finanza pubblica; (2) la nozione di *“contributi a carico delle finanze pubbliche”* non comprende né il conferimento del capitale di dotazione iniziale né le erogazioni corrisposte dall'ente locale a titolo di corrispettivo contrattuale per servizi affidati; (3) qualora un ente strumentale non benefici di contributi pubblici in senso stretto, l'eventuale corresponsione di compensi ai suoi amministratori diviene ammissibile, ma in tal caso trova applicazione la misura di riduzione introdotta dall'art. 1, comma 554, L. 147/2013 (decurtazione del 30% dei compensi) al ricorrere delle condizioni ivi previste. In altri alle aziende speciali che *“vivono”* di risorse pubbliche provenienti dagli enti territoriali di riferimento, mentre negli enti autofinanziati la corresponsione di un compenso è astrattamente possibile, ferma restando l'esigenza di contenerne l'ammontare e di valutarne la sostenibilità in un'ottica di sana gestione finanziaria.

Nel caso di specie, tuttavia, va ribadito che la disciplina dei consorzi tra enti locali è regolata dall'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del D.L. 78/2010, il quale introduce un divieto espresso e

incondizionato di attribuire retribuzioni, gettoni, indennità o emolumenti *“in qualsiasi forma”* agli amministratori delle forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche.

Tale norma, di carattere speciale e prevalente rispetto alla disciplina generale di cui all’art. 6, comma 2, del medesimo decreto, esclude, ad oggi, la possibilità di applicare ai consorzi la lettura più elastica sviluppata dalla giurisprudenza contabile con riferimento alle aziende speciali (deliberazione Sezione Autonomie n. 9/2019/QMIG). Per quanto riguarda gli amministratori (di comunità montane, unioni di comuni e) di consorzi tra enti locali, costituiti ai sensi dell’art. 31 del D.Lgs. 267/2000 per l’esercizio associato di funzioni, infatti, il legislatore ha esplicitamente stabilito che non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, o indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti, indipendentemente dall’origine delle risorse con cui l’ente si finanzia. Specificato che detta disposizione è in chiusura di una norma che fa rinvio alle indennità degli amministratori degli enti locali di cui all’art. 82, comma 8, TUEL (ed al carattere omnicomprensivo delle stesse ai sensi del comma 7 del medesimo articolo), appare evidente che la sua *ratio* è anche quella di escludere duplicazioni di indennità a beneficio degli stessi amministratori già percettori.

Sono irrilevanti a questi fini anche le determinazioni ANAC citate nella richiesta di parere (delibera 362 del 20.7.2023 e Atto del presidente del 30.7.2024, fasc. 3291.2024) nelle quali, presupponendosi l’assimilazione dei consorzi ex art. 31 alle aziende speciali di cui all’art. 114 del TUEL e una conseguente attività gestionale rimessa agli amministratori, si afferma l’inconferibilità, ai sensi dell’art. 7, co. 2, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013, dell’incarico di presidente al sindaco di comune partecipante al consorzio.

Il quesito, del resto è formulato in termini molto generici, e non consente di ipotizzare, al di là della qualificazione di consorzio dell’ente oggetto del parere, una organizzazione differente dal modello indicato, né la causa giuridica delle entrate consortili elencate. Prevalendo il dato formale, il divieto, come già illustrato, opera a prescindere dalla presenza di contributi a carico della finanza pubblica o di entrate corrispettive.

**P.Q.M.**

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

delibera che: *“l’assemblea consortile di un consorzio tra enti locali per lo svolgimento in forma associata della gestione di servizi e funzioni pubbliche non può in alcun caso ed in alcuna forma deliberare indennità di carica, gettoni o altri emolumenti a favore del Presidente e dei membri del Consiglio direttivo in quanto vietato ai sensi dell’art. 5, comma 7, ultimo periodo, D.L. 78/2010”*.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Berzo San Fermo a cura della Segreteria.

Così deciso nella Camera di consiglio del 25.9.2025.

il Relatore

(Alessandro Mazzullo)

il Presidente

(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

29 settembre 2025

Il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)