



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
Marco Ferraro	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	I Referendario
Francesco Testi	I Referendario (relatore)
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 25 marzo 2026 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Busto Garolfo (MI)

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

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

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

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";

Vista la 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”;

Visto il regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e s.m.i.;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Busto Garolfo, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 5 marzo 2026 e acquisita al protocollo pareri di questa Sezione n. 2335 in pari data;

Vista l’ordinanza n. 90/2026, con cui il Presidente della Sezione ha convocato l’odierna adunanza pubblica;

Udito il Relatore, I Ref. Francesco Testi.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Busto Garolfo formula alla Sezione una “*richiesta di parere in merito all’applicazione dell’art. 6 comma 2 D.L. 78/2010*”, ai fini della retribuzione dei componenti del Consiglio di amministrazione di una Fondazione comunale.

In punto di fatto, premette che “*i Comuni di Canegrate e Busto Garolfo, nell’anno 2001, hanno costituito una Fondazione Onlus*” - cui hanno conferito una somma a titolo patrimonio iniziale - allo “*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*”; e che gli stessi Comuni hanno successivamente “*approvato una convenzione con la Fondazione per la concessione della gestione di una Residenza Sanitaria Assistita per anziani*” e per la locazione della relativa struttura.

Soggiunge che nel corso degli “*anni di funzionamento, a seguito di difficoltà di gestione da parte della Fondazione, i due Comuni hanno ridotto l’importo del canone di locazione originariamente pattuito, così integrando quella contribuzione (nella specie, indiretta) a carico delle finanze pubbliche che, ai sensi dell’art. 6 comma 2 del D.L. 78/2010 comporta che la partecipazione agli organi collegiali sia onorifica*”, ragion per cui attualmente “*i membri del*

consiglio di amministrazione (nominati dai Sindaci dei due Comuni), tuttora percepiscono un gettone di presenza pari ad € 30,00 a seduta giornaliera, secondo quanto disposto dall'art. 6 comma 2 del D.L. 78/2010".

Tanto premesso, la nota evidenzia che *"nell'anno 2025, i due Comuni hanno modificato la convenzione con la Fondazione Il Cerchio nel senso di:*

- prorogare la durata del rapporto concessorio in relazione all'impegno assunto dalla Fondazione per un importante intervento di efficientamento energetico di cui la struttura necessitava;

- non concedere riduzioni del canone di locazione annuale. Il canone potrà essere ridotto solo a fronte di interventi di manutenzione straordinaria sull'immobile di proprietà comunale secondo un programma da presentare ai Comuni, e per un importo pari all'investimento effettivamente realizzato;

- a seguito delle modifiche normative che imporrebbero la trasformazione delle Onlus in Enti del Terzo Settore, la Fondazione Il Cerchio, d'intesa con i Comuni, rimarrà Fondazione di diritto privato, non più onlus, senza divenire ente del terzo settore".

Puntualizza altresì che *"la situazione economica della Fondazione, stabile e in attivo, non richiede alcun intervento di "sostegno" da parte dei due Enti".*

Conclusivamente, il Sindaco del Comune di Busto Garolfo richiede il parere di questa Sezione sui seguenti profili in relazione all'art. 6, co. 2, d.l. n. 78/2010 cit.:

1. *"se la riduzione del canone, eventuale e legata all'effettuazione di interventi di manutenzione straordinaria da parte della Fondazione nella sua veste di conduttore dell'immobile di proprietà dei due Comuni, possa configurare una contribuzione indiretta a carico delle finanze pubbliche che condurrebbe a mantenere il carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali.";*

2. *"analogamente, si chiede se la modifica della convenzione, risalente all'anno 2025, nel senso di consentire alla Fondazione di effettuare direttamente un intervento straordinario di efficientamento energetico in cambio di una proroga della durata della concessione e della rideterminazione del canone alle condizioni sopra descritte, possa configurare una contribuzione a carico delle finanze pubbliche".*

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La 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” (in vigore dal 22 gennaio 2026), all’art. 2, dedicato alla “Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica”, prevede che “la sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre”, aggiungendo che “le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni” (comma 1).

La disposizione 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”*.

È in tale rinnovato contesto normativo che la Sezione è tenuta ad esaminare il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Busto Garolfo (ciò che rende l’istanza soggettivamente ammissibile *ex art. 50 Tuel*), in relazione all’interpretazione di una norma di contenimento della spesa pubblica, e perciò di indubbia pertinenza alla materia della contabilità pubblica secondo l’insegnamento della deliberazione n. 54/CONTR/10 delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in tal senso, da ultimo, dell. di questa Sezione n. 106/2024/PAR e n. 68/2025/PAR, concernenti casi consimili).

In ordine alle ulteriori condizioni poste dalla legge n. 1/2026 per rendere il parere, osserva il Collegio che le questioni sottese ai quesiti – nei termini prospettati dall’Ente e in assenza di documenti a supporto – non afferiscono ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, mentre la competente Procura contabile ha confermato di non aver notificato inviti a dedurre per fatti collegati alla richiesta qui in esame.

La Sezione non ignora la lettura “riduttiva” della disposizione, emersa anche nell’ambito della giurisprudenza contabile espressasi all’indomani dell’entrata in vigore della legge 1/2026 (SRC Veneto, n. 42/2026/PAR-PNRR, SRC Sicilia, nn. 12 e 39/2026/PAR, nonché da ultimo SRC Campania n. 79/2026/PAR e SRC Umbria n. 17/2026/PAR), che attribuisce natura speciale alla disciplina dell’art. 2 sopra citato, per limitarne l’applicazione alle sole questioni, anche giuridiche e concrete, connesse all’attuazione del PNRR e PNC di valore complessivo non inferiore a un milione di euro; tuttavia, ha già ritenuto e ampiamente argomentato (delibera n. 75/2025/PAR cui si fa integrale riferimento) sull’attribuzione di un diverso e più ampio significato alla previsione in parola, anche alla luce della clausola di esclusione della responsabilità, del termine perentorio assegnato per rispondere ai quesiti, e degli effetti del silenzio della Corte, così aderendo all’orientamento più in linea con lo spirito della norma assunto dalla Sez. regionale di controllo per Emilia-Romagna con delibera n. 14/2026/PAR.

In disparte, peraltro, il *focus* dell’intero intervento normativo nel suo complesso sull’esonero dalla responsabilità (in particolare sulla colpa grave), sia nello specifico degli effetti che la legge riconduce all’esercizio (come pure al non esercizio) della funzione consultiva, non v’è dubbio che l’espressa esclusione della colpa grave come discendente dall’emissione di un parere, in un termine perentorio molto ridotto volto a rafforzare il valore precettivo e performativo della norma, ha di per sé riflessi sulla gestione delle risorse pubbliche come effetto di condotte che, in quanto scusate nei loro possibili effetti dannosi rispetto a chi le pone in essere, possono traslare il corrispondente pregiudizio sulle finanze pubbliche e conseguentemente e sugli equilibri di bilancio dell’Ente.

Alla luce di quanto illustrato nella citata delibera, la Sezione ritiene la richiesta di parere ammissibile oggettivamente nei limiti specificati e rientrante nei confini dell’attività consultiva già delineati dall’art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, come innovati dall’art. 2 della legge 1/2026, in quanto il principio di diritto cui il parere conduce, pur ricavato dal caso concreto prospettato e dalla scelta gestionale che

intende intraprendere l'Amministrazione istante, ha carattere astratto e applicazione generale alle fattispecie analoghe.

Se la concretezza della fattispecie dalla quale originano le questioni oggetto della richiesta qui in esame non è, quindi, ostativa a che la Sezione si esprima e renda il proprio parere, resta fermo che tale attività consultiva – sulla scorta e nei soli limiti di quanto ricostruito dal Comune istante, che non ha inteso allegare documenti a supporto della propria richiesta di parere – non può esitare in un atto di cogestione e sostituire l'imprescindibile valutazione dell'Amministrazione circa l'adozione del provvedimento e i relativi contenuti, a ciò ostando il fondamentale principio di separazione dei poteri.

L'operazione di astrazione appena descritta impedisce l'influenza e l'incidenza diretta del parere sulle scelte dell'Amministrazione, in quanto non svolge alcuna funzione autorizzatoria, né di indirizzo, sulla questione specifica, contribuendo la Sezione esclusivamente a definire il perimetro normativo e contabile di riferimento dell'azione amministrativa. Restano ad esclusivo appannaggio e responsabilità dell'Amministrazione, anche in termini di legittimità e liceità, sia le decisioni assunte che l'accertamento e la verifica delle condizioni fattuali sottostanti al quesito posto, così come di quelle successive alla resa del parere.

Una ulteriore riflessione si impone a conforto dell'ammissibilità oggettiva dei quesiti che si vanno ad esaminare.

In una analisi controfattuale, infatti, l'ipotesi – finora assolutamente prevalente sul piano statistico – che la Corte non esprima alcun parere dichiarando l'inammissibilità oggettiva, lascerebbe irrisolti i temi posti e nell'incertezza l'Amministrazione comunque esposta al rischio che le venga intestato un danno erariale qualunque scelta ponga in essere, come anche per il caso di inerzia.

Tuttavia, se anteriormente alla legge 1/2026 un *non liquet* della Corte dei conti nell'espressione di una funzione consultiva afinalistica non comportava alcuna conseguenza giuridica, con la novella normativa il rifiuto di risposta, pur riconducibile al formale richiamo delle tradizionali categorie dell'inammissibilità oggettiva, non

potrà più essere considerato privo di effetti in quanto rappresenta – già solo in dipendenza del fatto che la questione è stata posta all’attenzione della magistratura contabile – un ostacolo al processo di efficienza e, soprattutto, di efficacia dell’agire amministrativo che il legislatore dichiaratamente intende perseguire. Inoltre, v’è da considerare che il comportamento prudentiale e cautelativo che l’Amministrazione realizza attivando la funzione consultiva, assumerebbe, in un contesto giudiziario, valore quasi pari a quello che la stessa legge (art. 2, comma 2) ora assegna al silenzio-assenso della Corte, conseguendo l’altro obiettivo che è l’esonero da responsabilità.

Vi è, quindi, da prendere atto della svolta finalistica (duplice) impressa dalla legge n. 1/2026 alla attività consultiva della Corte dei conti: da un lato, il perseguimento del risultato da parte dell’amministrazione pubblica, dall’altro, l’esonero della responsabilità per colui che per essa opera, in conseguenza, per entrambi gli effetti, della correttezza dell’azione amministrativa che impedisce, almeno in termini di astrazione, di determinare pregiudizi alle finanze pubbliche.

Un’ultima precisazione. L’esonero della responsabilità che (e se) consegue al rilascio del parere riguarda l’insussistenza, almeno potenziale, dei requisiti oggettivi della fattispecie erariale, ovvero danno e nesso causale, non certo dell’atteggiamento interiore dell’agente.

Non può che rimanere nell’alveo della giustizia contabile – per l’eventualità in cui un danno erariale comunque si verificasse anche dopo l’esercizio della funzione consultiva – l’accertamento del requisito soggettivo (la colpa) che, in sede di controllo, è assolutamente impronosticabile dato che il comportamento dannoso, che è oggetto del sindacato esclusivo della Procura contabile, non si è ancora verificato.

2. Fatta questa doverosa premessa, occorre prendere in considerazione i quesiti posti dal Comune di Busto Garolfo, limitatamente ai profili di contabilità pubblica e sulla base unicamente delle prospettazioni fornite dalla nota dell’Amministrazione, che non ha inoltrato documentazione a supporto dell’istanza.

Segnatamente, alla Sezione viene richiesto in prima battuta se possa qualificarsi come *“contribuzione indiretta a carico delle finanze pubbliche”* la previsione circa l’eventuale

riduzione dell'ammontare canone di locazione della struttura ospitante la Fondazione, correlata alla futura esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria da parte della Fondazione stessa.

In seconda battuta, viene richiesto se costituisca un'ulteriore ipotesi di *“contribuzione a carico delle finanze pubbliche”* l'avvenuta modifica della convenzione volta a *“consentire alla Fondazione di effettuare direttamente un intervento straordinario di efficientamento energetico in cambio di una proroga della durata della concessione e della rideterminazione del canone”*.

3. Nel merito, la richiesta di parere in esame verte sulla portata applicativa dell'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi, che così recita: *“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”*.

Dal momento che per *“la finalità che il legislatore si prefigge, la previsione contenuta nel comma 2 preclude di erogare qualsiasi compenso in favore degli amministratori di fondazioni*

che ricevono contributi pubblici” (così Sez. controllo Lombardia, del. n. 325/2015/PAR, che richiama le pregresse dell. n. 155/2011/PAR e n. 669/2011/PAR), al fine di rispondere ai quesiti posti occorre interrogarsi su nozione e portata dei *“contributi a carico delle finanze pubbliche”*, giusta la lettera dell’art. 6, comma 2 d.l. cit.

Sul punto, costituisce *jus receptum* nella giurisprudenza contabile che tale nozione indica le somme alle quali è impresso un chiaro *“vincolo teleologico”* volto 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”* (così *ex plurimis* C. conti, Sez. II App., sent. n. 180/2024, e relativi precedenti ivi menzionati).

Si tratta di un orientamento pretorio assolutamente pacifico, che pone l’accento sulla *“destinazione originaria al perseguimento di interessi pubblici”* dei fondi, connotati da specifici *“vincoli ed obblighi diretti ad assicurare la rispondenza dell’attività”* del percettore *“alle esigenze generali cui è preordinata”* (in termini C. conti, Sez. I App., sent. n. 36/2024).

Così inquadrata la fattispecie, e nei limiti della ricostruzione data dall’Ente istante, ritiene il Collegio che le modifiche apportate nel 2025 alla convenzione tra la Fondazione *de qua* e i due Comuni non implicino l’erogazione di *“contributi a carico delle finanze pubbliche”*, con la conseguenza che la retribuzione dei componenti del Consiglio di Amministrazione della Fondazione stessa non è assoggettata al vincolo *ex art. 6, comma 2 d.l. cit.*

Ciò è giustificato dal rilievo per cui la (eventuale) riduzione del canone e la (sicura) proroga di durata della concessione sono state assentite dalle Amministrazioni locatrici in relazione a specifici obblighi di migliorie in capo alla Fondazione conduttrice dell’immobile, ossia l’impegno futuro ad eseguire la manutenzione straordinaria, nonché quello attuale a svolgere lavori di efficientamento energetico nella struttura di proprietà pubblica che ospita al RSA.

In questo caso, perciò, non si versa nell’ipotesi di erogazione di somme per la realizzazione degli scopi pubblici secondo un vincolo teleologico, come afferma la giurisprudenza su richiamata in tema di contributi pubblici. Al contrario, dall’esame

dell'operazione del 2025 nei termini illustrati dall'Ente e in relazione alla sua causa concreta (intesa come *"lo scopo pratico del negozio"*, ossia la sintesi degli interessi che lo stesso è concretamente diretto a realizzare – cfr. Cass. civ., Sez. III, sent. n. 10490/2006), paiono sostanziarsi solo pattuizioni per mantenere in equilibrio il rapporto nell'ambito di un contratto di durata, secondo criteri prettamente civilistici e per motivi pratici.

La conclusione è corroborata anche dalle successive considerazioni spese dal Sindaco del Comune istante, che appunta per un verso come *"l'utilizzo di risorse economiche da parte dei Comuni nei confronti della Fondazione ... pare avere natura sinallagmatica a fronte dell'assunzione, da parte di quest'ultima, di obblighi manutentivi di norma a carico del proprietario"*, e per l'altro che *"la situazione economica della Fondazione, stabile e in attivo, non richiede alcun intervento di "sostegno" da parte dei due Enti"*.

5. Conclusivamente, in risposta ai quesiti formulati dal Comune la Sezione pronuncia i principi di diritto di seguito riportati, con l'avvertenza che la portata esimente ex art. 2 della l. n. 1/2026 potrà avere luogo solo qualora la realtà fattuale, anche nei suoi sviluppi successivi al presente parere, corrisponda in maniera precisa e totale alla ricostruzione fornita dall'Ente in sede di istanza:

1. *"la riduzione del canone di locazione di un immobile proprietà di una o più Pubbliche Amministrazioni, connessa all'esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria da parte della Fondazione conduttrice, non configura una contribuzione indiretta a carico delle finanze pubbliche, con la conseguenza in tal caso non opera il vincolo ex art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010 in tema di carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali"*;

2. *"analogamente, la modifica della convenzione tra una o più Pubbliche Amministrazioni e la Fondazione da esse costituita, per consentire alla seconda di svolgere direttamente un intervento straordinario di efficientamento energetico in cambio di una proroga della durata della concessione e della rideterminazione del canone, non configura una contribuzione a carico delle finanze pubbliche"*.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dichiara l'istanza di parere ammissibile e si esprime nei seguenti termini:

1. *“la riduzione del canone di locazione di un immobile di proprietà di una o più Pubbliche Amministrazioni, connessa all’esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria da parte della Fondazione conduttrice, non configura una contribuzione indiretta a carico delle finanze pubbliche, con la conseguenza in tal caso non opera il vincolo ex art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010 in tema di carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali”;*

2. *“la modifica della convenzione intercorsa tra una o più Pubbliche Amministrazioni e la Fondazione da esse costituita, per consentire alla seconda di svolgere direttamente un intervento straordinario di efficientamento energetico sull’immobile di proprietà delle prime ed in cambio di una proroga della durata della concessione e della rideterminazione del canone di locazione, non configura una contribuzione a carico delle finanze pubbliche in relazione all’art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010 cit.”.*

La portata esimente ex art. 2 della l. n. 1/2026 potrà avere luogo solo qualora la realtà fattuale, anche nei suoi sviluppi successivi al presente parere, corrisponda in maniera precisa e totale alla ricostruzione fornita dall’Ente in sede di istanza.

Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio del 25 marzo 2026.

Il Relatore
(Francesco Testi)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

30 marzo 2026

Il Funzionario preposto al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)