

Solo a determinate condizioni si può procedere a operazioni sulla dotazione finanziaria di organismi diversi da quelli societari

## Fondazioni: il comune non può ripianare le perdite gestionali

La Corte dei conti fa il punto sulle fondazioni partecipate. Secondo i magistrati contabili è possibile che un ente locale contribuisca a dar vita a una fondazione per lo svolgimento di un'attività di interesse pubblico locale. In tal caso i rapporti tra ente locale e fondazione potranno essere regolati da una specifica convenzione.

di FEDERICA CAPONI

Consulente enti pubblici e società partecipate

L'ente locale non può accollarsi l'onere di ripianare, di anno in anno, le perdite gestionali di una fondazione mediante la previsione di un generico contributo annuale o anche occasionalmente, in quanto tale organismo deve essere in grado di provvedere alle stesse perdite col suo patrimonio.

Ove l'ente locale assumesse l'impegno di far fronte alle perdite gestionali, sia mediante l'erogazione di generici contributi annuali che con un formale ripiano occasionale, verrebbe meno la natura di organismo privato autonomo proprio della fondazione che, di fatto, si trasformerebbe in ente strumentale del comune, acquisendo natura pubblica alla stessa stregua di un'azienda speciale o di un organismo societario.

Nel caso in cui la fondazione non sia dotata di un patrimonio che consenta il raggiungimento dello scopo per il quale è stata costituita, questa non può che estinguersi o trasformarsi in un altro ente.

Lo strumento della fondazione, infatti, non deve essere utilizzato per eludere la tassativa disciplina in materia di finanza pubblica prevista per le società a partecipazione locale, contingenza che potrebbe verificarsi nel caso in cui l'attività affi-

data alla fondazione in precedenza fosse stata svolta da una società di capitali.

Questo è quanto ha affermato la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, nella deliberazione n. 24 dell'8 marzo 2012, con cui ha risposto alla richiesta di chiarimenti presentata dal presidente di una provincia.

L'ente si era rivolto ai magistrati contabili per verificare se fosse legittimo il ripiano delle perdite della fondazione, di cui l'ente locale "è socio al 22%", ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6, comma 19, del DL n. 78/2010 e considerando la natura giuridica di tale organismo. Il comune infatti si era visto chiedere insistentemente dalla fondazione il versamento di somme a ripiano delle perdite relative alle annualità 2009 e 2010, presentando anche una diffida a firma di un legale incaricato.

### La vicenda

La questione affrontata dalla Corte dei conti del Piemonte riguarda la verifica in merito alla legittimità di poter procedere da parte di un ente locale al ripiano delle perdite di esercizio di una fondazione.

In particolare, la problematica attiene non solo alla verifica del rispetto di quanto previsto dal citato

art. 6, comma 19, del DL n. 78/2010, ma soprattutto se tale intervento sia compatibile con la natura giuridica della fondazione, che in quanto ente di diritto privato "non si presta a interventi dell'ente pubblico volti a ripianare perdite pregresse e disavanzate", interpretazione più volte sostenuta dalla giurisprudenza contabile.

La questione presentata si focalizza principalmente sulla correttezza o meno del diniego da parte dell'ente locale di procedere al ripiano delle perdite ovvero se sia necessario, in ogni caso, procedere al pagamento di tali somme in quanto socio, tenendo anche conto del fatto che una situazione di perdita dovrebbe determinare l'estinzione dell'organismo.

La magistratura contabile ha affermato, in diversi pareri, la legittimità dell'erogazione di contributi da parte dell'ente locale in favore di una fondazione, finalizzati alla conservazione o all'incremento del patrimonio destinato allo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente morale (Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 10/2009). La Corte dei conti, al contrario, ha più volte ribadito che l'ente locale non può accollarsi l'onere di ripianare di anno in anno le perdite (mediante la previsione di un generico contri-

buto annuale), in quanto alle stesse deve essere in grado di far fronte autonomamente la fondazione con il proprio patrimonio.

Nell'ipotesi in cui la fondazione non riesca a ripianare le perdite con le proprie risorse questa non potrà che estinguersi oppure essere trasformata in altro organismo, secondo quanto previsto dal codice civile (Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 100/2011).

### L'approfondimento

I magistrati contabili del Piemonte, nella deliberazione n. 24/2012, hanno preliminarmente chiarito le caratteristiche essenziali che connotano le fondazioni e che delimitano gli ambiti entro i quali le stesse sono compatibili con le esigenze rappresentate dall'ente locale.

La fondazione è un ente morale, dotato di personalità giuridica, disciplinato dal codice civile, che ha quale elemento costitutivo essenziale l'esistenza di un "patrimonio" destinato alla soddisfazione di uno "scopo" di carattere ideale.

Il patrimonio non è solo l'elemento costitutivo della fondazione, ma è anche la caratteristica che distingue e differenzia questo organismo dall'associazione, che ha quale elemento essenziale la personalità della partecipazione di una pluralità di soggetti, finalizzata al raggiungimento di uno scopo.

Le fondazioni, come anche riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, hanno natura privata e sono espressione delle "organizzazioni della libertà sociali", costituendo i cosiddetti corpi intermedi, che si collocano fra Stato e mercato, e che trovano nel principio di sussidiarietà orizzontale (ex art. 118 Cost.), un preciso richiamo e presidio rispetto all'intervento pubblico (Corte cost., sent. n. 300/2003 e n. 301/2003).

Inoltre, la fondazione presenta una naturale vocazione a perseguire finalità non lucrative e perciò analo-

ghe, sotto questo profilo, a quelle perseguite da enti pubblici (Corte dei conti, sez. contr. Piemonte, del. n. 100/2011).

La fondazione non può che essere costituita per fini di pubblica utilità, ma ciò non esclude che essa possa esercitare anche attività d'impresa, ma tale esercizio può essere consentito solo se e in quanto appaia funzionale alla realizzazione dei fini primari della fondazione medesima. Il patrimonio della fondazione, sin dal momento genetico della persona giuridica (negozio di fondazione e negozio di dotazione), deve essere sufficiente per consentire all'ente di svolgere la sua attività ordinaria. Il patrimonio infatti deve consentire alla fondazione di svolgere la sua attività ordinaria e ove questo non sia sufficiente per raggiungere lo scopo o venga meno, il codice civile prevede che l'organismo si estingua (art. 27 c.c.) e che il suo residuo patrimonio sia trasferito a organi che abbiano una finalità analoga (art. 31 c.c.), a meno che la competente autorità non provveda alla trasformazione della fondazione in altro ente (art. 28 c.c.).

La fondazione è tenuta a utilizzare il reddito derivante dal patrimonio per lo svolgimento della sua ordinaria attività e proseguire la stessa sino a che il patrimonio non si esaurisca o diminuisca in misura tanto significativa da impedire il regolare svolgimento del compito per lo svolgimento del quale è stata istituita.

Il concetto di perdita gestionale da ripianare, pertanto, è estraneo alla nozione di fondazione, poiché si tratta di un ente incentrato sul patrimonio e non sull'apporto di capitali da parte dei soggetti partecipanti, come avviene nella società e, entro certi limiti, nell'associazione. Ove nell'ambito della gestione ordinaria si verifichi una perdita, alla stessa deve far fronte la fondazione con il suo patrimonio, sino a che lo stesso sia sufficiente per raggiunge-

re lo scopo per il quale è stato costituito l'ente e quando il patrimonio non è più sufficiente, la fondazione non può che estinguersi.

Al fine di raggiungere lo scopo per il quale è costituita, la fondazione può intraprendere un'attività nell'ambito della quale può concludere specifici accordi con soggetti privati o pubblici, i quali, in relazione ai servizi richiesti o alla particolare importanza dell'attività svolta dalla fondazione, possono erogare sia corrispettivi per i servizi ricevuti, che contributi a destinazione vincolata. La Corte dei conti ha chiarito che in tal caso i corrispettivi per l'erogazione dei servizi, così come i contributi, entrano nel patrimonio della fondazione e devono essere utilizzati nell'ambito dell'ordinaria attività della stessa.

Secondo i magistrati contabili quindi è possibile che un ente locale contribuisca a dar vita a una fondazione per lo svolgimento di un'attività di interesse pubblico locale.

In tal caso i rapporti tra ente locale e fondazione potranno essere regolati da una specifica convenzione che potrà prevedere l'erogazione di contributi finalizzati a incrementare il patrimonio dell'ente morale, contribuendo così al raggiungimento dello scopo della fondazione in relazione ai bisogni della comunità locale.

I magistrati contabili hanno anche precisato che è possibile che in relazione allo svolgimento di una particolare attività, che rientri fra le competenze degli enti locali costitutori e che venga svolta dalla fondazione, i comuni interessati possano accollarsi specifiche spese, anche attinenti alla ordinaria gestione, purché finalizzate allo svolgimento di un particolare servizio, direttamente riconducibile agli interessi degli enti locali.

Tale problematica dovrà comunque essere regolamentata in via preventiva, prima dell'affidamento del servizio, in relazione ai costi stimati,

## L'ANALISI

risultanti dal piano finanziario che necessariamente dovrà essere adottato al fine di verificare la sostenibilità dell'affidamento da parte della fondazione, anche al fine di preservare il patrimonio della stessa.

La Corte ha chiarito che la determinazione dell'ammontare del contributo, riferito alle spese di gestione, spetta agli enti locali e alla fondazione e deve essere stabilito nella convenzione che disciplina i rapporti fra le parti, ma deve essere ovviamente commisurato al servizio reso in concreto.

L'ente locale infatti non potrà accollarsi l'onere di ripianare, di anno in anno, mediante la previsione di un generico contributo annuale o anche occasionalmente, le perdite gestionali della fondazione.

Nel caso in cui un ente assuma l'impegno di far fronte alle perdite della gestione corrente della fondazione, sia mediante l'erogazione di generici contributi annuali, che con formale ripiano di perdite accertate al termine dell'esercizio, secondo la Corte dei conti, *"verrebbe meno la natura di fondazione dell'organismo agevolato che, di fatto, si trasformerebbe in ente strumentale del comune o della provincia, assumendo natura pubblica alla stessa stregua di un'azienda speciale o di un organismo societario"*.

I magistrati contabili hanno infatti precisato che nel caso in cui le risorse proprie della fondazione non permettano di sostenere le ordinarie spese di gestione, la stessa non potrà che cessare la sua attività, così come previsto dal codice civile.

Ove, al contrario, fosse previsto un intervento sussidiario dell'ente locale che si accollasse, comunque, l'onere di ripianare eventuali perdite, la natura di organismo privato autonomo proprio della fondazione, secondo i magistrati del Piemonte, non potrebbe che venire meno e *"l'ente assumerebbe la qualifica di organo strumentale del comune"*.

Inoltre, la Corte ha chiarito che, *"considerata la natura pubblica delle risorse erogate per la costituzione del patrimonio della fondazione e per gli eventuali ulteriori contributi a destinazione specifica, gli organi dell'ente locale dovrebbero accertare la causa della formazione delle perdite, accertando anche la presenza di eventuali responsabilità e ponendo in essere ogni azione affinché la futura gestione dell'organismo sia condotta in modo da evitare la riduzione del patrimonio"*.

Infine, i magistrati contabili del Piemonte hanno precisato che l'art. 6, comma 19, del DL n. 78/2010, che ha limitato la possibilità degli enti locali di effettuare operazioni di ripiano delle perdite degli organismi partecipati, *"si applica esclusivamente alle società e non si riferisce direttamente agli altri organismi partecipati"*. Tale disposizione disciplina un principio di carattere generale diretto a impedire che gli enti locali procedano al ripiano di perdite di organismi partecipati, a vario titolo, disperdendo risorse finanziarie, senza valutare la convenienza della gestione. Secondo la Corte quindi in linea di principio può ritenersi che *"sia possibile procedere a operazioni sulla dotazione finanziaria di organismi diversi da quelli societari solamente se ricorrono le condizioni indicate nel citato comma 19"*.

### Conclusioni

La Corte dei conti del Piemonte ha quindi chiarito che l'ente locale non può accollarsi l'onere di ripianare di anno in anno le perdite gestionali di una fondazione, perché questa deve essere in grado di far fronte alle stesse col suo patrimonio.

Nel caso in cui un ente locale assumesse l'impegno di far fronte alle perdite gestionali di una fondazione non potrebbe che venir meno la natura giuridica privata della fondazione che, di fatto, si trasformerebbe in ente strumentale del comune, assumendo natura pubblica alla stessa

stregua di un'azienda speciale o di un organismo societario. Inoltre, ogni qual volta il patrimonio della fondazione non sia più sufficiente per raggiungere lo scopo o addirittura venga meno, il codice civile prevede che la stessa debba estinguersi. Il riconoscimento di un contributo straordinario a favore di una fondazione è ammesso solo nell'ipotesi in cui l'attribuzione patrimoniale sia finalizzata allo svolgimento di servizi pubblici o, comunque, di attività di interesse per la collettività insediata sul territorio sul quale insiste l'ente locale.

Al di fuori di tali circostanze, l'ente locale non può accollarsi l'onere di ripianare, anche solo occasionalmente, le perdite gestionali della fondazione (Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 365/2011). Inoltre, la Corte dei conti ha precisato che considerata la natura pubblica delle risorse erogate al momento della costituzione del patrimonio della fondazione e gli eventuali ulteriori contributi a destinazione specifica, gli organi dell'ente locale dovrebbero accertare la causa della formazione delle perdite, verificando anche la presenza di eventuali responsabilità e ponendo in essere ogni azione finalizzata a evitare nella futura gestione dell'organismo la riduzione del patrimonio. Infine, l'eventuale erogazione di contributi straordinari a carico di un ente locale per soddisfare i creditori di una fondazione partecipata dal medesimo si configura quale operazione di mero ripiano dei debiti derivanti dalla gestione corrente, contrastante con il divieto posto in capo ai soci pubblici di *"interventi tamponi con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e nel lungo periodo"* (Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 12/2012).