



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 201/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 16 novembre 2017, composta dai Magistrati:

Dott.ssa Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott. Luigi GILI	Consigliere
Dott. Massimo VALERO	Consigliere relatore
Dott. Mario ALÌ	Consigliere
Dott. Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa Alessandra CUCUZZA	Referendario

Vista la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del comune di **Piossasco (TO)**, con nota n. 23270/2017 dell'8.11.2017, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 9.11.2017;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 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, ed 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 criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere Massimo Valero;

PREMESSO CHE

Il sindaco del Comune di Piossasco (TO), con la nota in epigrafe, ha formulato la seguente richiesta di parere:

"È possibile applicare anche alle Fondazioni di cui l'Ente pubblico è promotore e fondatore la norma di cui al comma 3 bis dell'art. 21 D.lgs. 175/2016, introdotta con il D.lgs. 100/2017, che

permette alle Pubbliche Amministrazioni partecipanti di ripianare le perdite subite dalla società partecipata, laddove sussistano somme già accantonate a tal fine?".

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, 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 ed è stata inviata tramite il C.A.L.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010. Inoltre, la richiesta è volta ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, non involgenti una valutazione su casi specifici, a differenza del precedente quesito già posto dal Sindaco del Comune di Piosasco e pervenuto a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 1° dicembre 2016, dichiarato inammissibile con deliberazione n. 144/2016/SRCPIE/PAR, in quanto richiedente un parere su una fattispecie concreta.

MERITO

Premesso che ogni decisione relativa all'applicazione, in concreto, delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza e responsabilità dell'ente locale, la problematica posta dall'Ente richiedente, in astratto, va risolta alla luce delle seguenti considerazioni.

Preliminarmente si rileva che in relazione ai rapporti patrimoniali tra Province, Comuni e fondazioni che svolgono la loro attività sul territorio di riferimento degli Enti locali e, in particolare, alla possibilità di erogare contributi, la magistratura contabile ha reso numerosi pareri, ritenendo ammissibile, a determinate condizioni, l'erogazione finalizzata alla conservazione o all'incremento del patrimonio destinato allo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente morale (*ex plurimis*, vd. Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, 28 gennaio 2009, n. 10; sez. contr. Piemonte, 30 luglio 2013, n. 290).

Il quesito in esame riguarda, però, un aspetto diverso, poiché si riferisce alla possibilità che un Comune provveda al ripiano delle perdite riferite alla gestione di una fondazione, alle stesse condizioni dettate dalla legge per le società partecipate dagli enti locali.

Questa Sezione ha affrontato una questione simile a quella prospettata dal richiedente nel parere n. 24 dell'8 marzo 2012, che reca conclusioni dalle quali non vi è motivo di discostarsi nell'attuale fattispecie. In tale parere, è dapprima richiamato quanto già rilevato dalla Sezione nella deliberazione n. 100, del luglio 2011, in cui erano state sollevate perplessità riferite alla circostanza che *“il concetto di “perdita” da ripianare sembra estraneo alla nozione di fondazione e che (...) l'Ente locale non può accollarsi l'onere di ripianare di anno in anno, mediante la previsione di un generico contributo annuale, o anche occasionalmente, le perdite della fondazione, perché alle stesse deve essere in grado di far fronte la fondazione con il suo patrimonio: se quest'ultima non vi riesce, si estingue oppure può essere trasformata”*.

Richiamate le precedenti conclusioni, si evidenziano le caratteristiche essenziali che connotano le fondazioni:

“1. 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 (artt. 14 e segg.).

Il *“patrimonio”* non è solo elemento costitutivo della fondazione ma è la caratteristica che distingue e differenzia questo istituto 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 delle libertà sociali*”, costituendo i cosiddetti corpi intermedi, che si collocano fra Stato e mercato, e che trovano nel principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all’ultimo comma dell’art. 118 della Costituzione, un preciso richiamo e presidio rispetto all’intervento pubblico (Corte cost. 28 settembre 2003, n. 300 e n. 301).

2. Caratteristica essenziale della fondazione è l’esistenza di un patrimonio che deve consentire all’ente di svolgere la sua attività ordinaria. Si tratta di un requisito essenziale, tant’è che, ove il patrimonio non sia sufficiente per raggiungere lo scopo o addirittura venga meno, il codice civile prevede che la fondazione si estingua (art. 27 cod. civ.) e che il suo residuo patrimonio sia trasferito ad organi che abbiano una finalità analoga (art. 31 cod. civ.), a meno che la competente autorità provveda alla trasformazione della fondazione in altro ente (art. 28 cod. civ.).

Secondo il modello tradizionale, la fondazione è tenuta ad 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.

3. Il concetto di perdita gestionale da ripianare 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.

La nozione di fondazione e la concreta regolamentazione attuata dal codice civile è incompatibile con la nozione del ripiano di perdite annuali da parte di terzi poiché si tratta di un’entità, come si è detto, costituita con un patrimonio che deve essere sufficiente per raggiungere lo scopo perseguito dai soggetti costitutori.

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 raggiungere lo scopo per il quale è stato costituito l’Ente. Quando il patrimonio non è più sufficiente la Fondazione si estingue.

4. 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 in un determinato ambito territoriale o ambientale, possono erogare sia corrispettivi per i servizi ricevuti che contributi a destinazione vincolata.

È evidente che 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 dell’ente morale.

5. Ove nel territorio di riferimento di un Ente locale operi una fondazione che svolge attività di utilità per la comunità locale, è evidente che la Provincia o il Comune non potrà trascurare di avere rapporti con la stessa, soprattutto se la costituzione della fondazione è stata promossa dagli Enti locali per soddisfare esigenze di interesse per la Comunità locale o, addirittura, di compiti degli Enti locali costitutori.

È possibile, quindi, che il rapporto fra la Provincia ed i Comuni che hanno contribuito a dar vita alla fondazione relativo allo svolgimento dell'attività di interesse locale venga regolamentato da una specifica convenzione che ben può prevedere l'erogazione di contributi finalizzati ad incrementare il patrimonio dell'ente morale, contribuendo così al raggiungimento dello scopo della fondazione in relazione ai bisogni della comunità locale.

6. In ogni caso è anche possibile che in relazione allo svolgimento di una particolare attività che rientri fra le competenze degli Enti locali costitutori e che venga svolta dall'ente morale, la Provincia e i Comuni interessati possano accollarsi specifiche spese, anche attinenti alla ordinaria gestione, purché finalizzate allo svolgimento di un particolare servizio, direttamente riconducibile agli interessi della Comunità locale. Ovviamente, si tratta di una questione che deve essere regolamentata in via preventiva, prima dello svolgimento del servizio, in relazione ai costi preventivati, risultanti dal piano finanziario che necessariamente deve essere adottato al fine di calibrare le possibilità operative della fondazione e preservare il patrimonio.

Al riguardo, infatti deve essere tenuto nel dovuto conto che se l'Ente locale erogasse direttamente quel particolare servizio dovrebbe sostenere i costi relativi.

La determinazione dell'ammontare del contributo riferito alle spese di gestione spetta agli Enti locali ed alla Fondazione e deve essere stabilito nella convenzione che disciplina i rapporti fra le parti e deve essere commisurato al servizio reso in concreto.

7. L'Ente locale non può 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 perché alle stesse deve essere in grado di far fronte la fondazione col suo patrimonio.

Se la fondazione non ha un patrimonio che consenta il raggiungimento dello scopo per il quale è stata costituita non può che estinguersi e trasformarsi in un altro ente, come si è visto sopra.

8. Ove l'Ente locale 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, 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.

Se le risorse proprie della fondazione non permettono di sostenere le ordinarie spese di gestione l'ente deve 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 verrebbe meno e l'ente assumerebbe la qualifica di organo strumentale del Comune.

Inoltre, considerata la natura pubblica delle risorse a suo tempo 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" (parere n. 24/2012 cit.).

Con specifico riferimento al quesito posto dal Sindaco del Comune di Piossasco, che invoca la norma di cui al comma 3 bis dell'art. 21 D.lgs. 175/2016, introdotta con il D.lgs. 100/2017, che permette alle Pubbliche Amministrazioni partecipanti di ripianare le perdite subite dalla società partecipata, laddove sussistano somme già accantonate a tal fine, occorre rilevare che tale disposizione si applica esclusivamente alle società e non si riferisce direttamente agli altri organismi partecipati.

Oltre che dal dato letterale della disposizione *“Le pubbliche amministrazioni locali partecipanti possono procedere al ripiano delle perdite subite dalla società partecipata con le somme accantonate ai sensi del comma 1, nei limiti della loro quota di partecipazione e nel rispetto dei principi e della legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato”* (comma 3 bis cit.), la risposta negativa al quesito deriva anche, in via ermeneutica, dall'applicazione al caso in esame dei principi enucleati dalla Corte dei conti in merito ai rapporti tra Enti locali e fondazioni, come sopra riportati.

In conclusione e con specifico riferimento al quesito in esame, la Sezione rileva che l'Ente locale può erogare ad una fondazione specifici contributi, alle condizioni ampiamente elaborate dalla giurisprudenza contabile (da ultimo, cfr. Sez. Contr. Veneto, parere 24 ottobre 2017, n. 532), e predeterminati da una specifica convenzione di servizio, sulla base di un accertato e motivato interesse pubblico che il Comune abbia il compito di soddisfare, fermo restando il rispetto della disciplina in materia di erogazioni di risorse pubbliche a favore dei privati. Al contrario, l'Ente locale non può accollarsi l'onere di ripianare le perdite gestionali di una fondazione, perché alle medesime deve essere in grado di far fronte la fondazione stessa col suo patrimonio, rimando estranea a tale fattispecie la norma di cui al comma 3-bis dell'art. 21 D.lgs. 175/2016, introdotta con il D.lgs. 100/2017.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 16 novembre 2017.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Relatore
F.to Dott. Massimo Valero

Il Presidente
F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 17/11/2017

Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola