



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 24/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 7 marzo 2012 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario

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 la richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Biella (BI), in data 23 dicembre 2012, e pervenuta per il tramite del consiglio delle Autonomie il 24 gennaio 2012, recante un quesito in materia di contabilità pubblica avente ad oggetto il *"Ripiano perdite Fondazione partecipata dalla Provincia di Biella"*;

Vista l'Ordinanza n. 8/2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Presidente della Provincia di Biella ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, un quesito inerente alla possibilità per la Provincia di *"procedere al ripiano delle perdite di esercizio per il 2009 e 2010 concernenti la Fondazione Funivie di Oropa, alla luce di quanto stabilito dall'art. 6, co. 19 del D.L. 78/2010 convertito nella Legge 122/2010"*.

La richiesta di parere si basa sulla premessa che la Provincia di Biella *"è socia con una quota del 22% della Fondazione Funivie Oropa, già Funivie Oropa S.p.A."* in relazione alla quale la Sezione ha svolto accertamenti in sede di esame del rendiconto 2009 dell'Ente.

Il Presidente della Provincia di Biella ha evidenziato che la Fondazione è un ente di diritto privato che, in quanto tale, *"non si presta ad interventi dell'ente pubblico volti a ripianare perdite pregresse o disavanzi"*, come affermato anche dalla giurisprudenza contabile.

Il richiedente ha precisato altresì che la *"Fondazione insiste nella richiesta di versamento delle somme a ripiano delle perdite relative alla annualità 2009 e 2010, facendo pervenire da ultimo una diffida a firma di un legale incaricato"*.

Svolta questa premessa, il Presidente della Provincia di Biella domanda alla Sezione se è corretto che l'Ente non proceda al ripiano delle perdite ovvero se *"occorre comunque procedere al pagamento delle somme richieste"* dalla Fondazione *"anche in considerazione del fatto che una situazione di perdita potrà presumibilmente presentarsi anche negli esercizi successivi"*.

Considerato in

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri possono essere richiesti dalle Regioni, dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane. Fatta eccezione per le Regioni, le richieste di parere devono essere inoltrate alla Sezione di controllo di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Inoltre, la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente. In genere, ed in linea di massima, l'organo rappresentativo dell'Ente è da individuare nel Presidente della Giunta regionale, nel Presidente della Provincia e nel Sindaco.

Trattandosi, infatti, di richieste in materia di contabilità pubblica che implicano riflessi sulle concrete scelte gestionali, la legittimazione ad interpellare la Corte spetterebbe solo all'organo di vertice dell'amministrazione della Regione o dell'Ente locale.

La richiesta di parere in esame, proviene dal Presidente della Provincia di Biella ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte.

In relazione al profilo soggettivo la richiesta di parere è, dunque, ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della "*contabilità pubblica*" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere indicazioni in merito alla gestione delle risorse degli Enti locali ed al ricorso ad organismi partecipati per lo svolgimento di compiti di competenza ed attività rilevanti per le comunità locali, anche in relazione alla necessità di procedere ad una complessiva razionalizzazione delle attività svolte dalle Amministrazioni pubbliche.

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Indubbiamente, il quesito posto attiene a una fattispecie concreta e definita, ma la Sezione ritiene di poter fornire indicazioni generali

sull'interpretazione della disciplina applicabile nei rapporti fra gli Enti locali e le Fondazioni, spettando successivamente all'Ente valutare la concreta situazione, individuare i principi applicabili e adottare le decisioni di sua competenza. In proposito, peraltro, occorre rilevare che la Sezione, in sede di esame del rendiconto relativo all'esercizio 2009 del Comune di Biella, ha reso una pronuncia specifica che ha esaminato la questione dei rapporti finanziari fra il Comune e la *Fondazione Funivie Oropa* fornendo valutazioni puntuali che vengono richiamate in questa sede (delibera n. 100, in data 14 luglio 2011).

In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito:

Il richiedente, come si è visto, ha posto alla Sezione un quesito in ordine alla disciplina che regola i rapporti finanziari fra un ente locale ed una Fondazione di diritto privato che opera sul territorio di riferimento ed ha domandato se l'Ente locale possa procedere al ripiano delle perdite della gestione ordinaria.

Preliminarmente, occorre rilevare 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 l'erogazione finalizzata alla conservazione o all'incremento del patrimonio destinato allo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente morale (ad esempio, Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, 28 gennaio 2009, n. 10).

Il quesito riguarda, però, un aspetto diverso poiché si riferisce alla possibilità che la Provincia provveda al ripiano delle perdite riferite alla gestione annuale.

Peraltro, la Sezione, come ricordato sopra, ha affrontato già una questione analoga a quella prospettata dal richiedente in sede di verifica del rendiconto relativo all'esercizio 2009 del Comune di Biella, altro Ente che "partecipa" alla *Fondazione Funivie Oropa*, sollevando 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” (delibera n. 100, in data 14 luglio 2011).

Richiamate le precedenti conclusioni già assunte, sia pure in altra sede dalla Sezione, è opportuno, in ogni caso, richiamare le caratteristiche essenziali che connotano le fondazioni e verificare entro quali limiti le stesse siano compatibili con le esigenze rappresentate dal Presidente della Provincia di Biella (in proposito, la giurisprudenza contabile ha già reso alcuni pareri e delibere. Per tutti: Sez. contr. Lombardia, 21 dicembre 2009, n. 1139 e “*Relazione sulle esternalizzazioni degli Enti locali della Regione Lombardia*”, approvata con delibera della Sezione Regionale di controllo della Lombardia n. 1088 del 2009).

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.

E' 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.

E' 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, purchè 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 perchè 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.

9. Da ultimo, occorre rilevare che la norma contenuta nell'art. 6, co. 19 del d.l. 31 maggio 2010, conv. dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010, richiamata nella richiesta di parere dal Presidente della Provincia di Biella, 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. Peraltro, la norma indica un principio di carattere generale diretto ad 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 e, pertanto, in linea di principio può ritenersi che sia possibile procedere ad operazioni sulla dotazione finanziaria di organismi diversi da quelli societari solamente se ricorrono le condizioni indicate nel citato co. 19 dell'art. 6 del d.l. n. 78.

10. In conclusione e con specifico riferimento al quesito posto dal Presidente della Provincia di Biella, la Sezione rileva che mentre l'Ente locale può erogare specifici contributi ad una fondazione 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 di una fondazione perchè alle stesse deve essere in grado di far fronte la fondazione stessa 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 il formale ripiano occasionale di perdite, verrebbe meno la natura di fondazione dell'organismo agevolato 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.

Peraltro, non è da trascurare che, nella richiesta di parere, il presidente della Provincia di Biella ha rilevato che la *Fondazione Funivie Oropa* in precedenza avrebbe avuto natura societaria. In proposito,

occorre evitare che lo strumento della fondazione venga utilizzato per eludere la disciplina imperativa in materia di finanza pubblica dettata dal legislatore in relazione alle società a partecipazione locale, circostanza che potrebbe verificarsi in casi come quelli in esame nei quali la medesima attività era svolta precedentemente da una società di capitali.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Presidente della Provincia di Biella, con nota in data 23 dicembre 2011, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 24 gennaio 2012, nei termini indicati sopra.

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.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 7 marzo 2012.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **8 marzo 2012**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA