



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 290/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 29 luglio 2013 composta dai Magistrati:

Dott.ssa Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo referendario relatore
Dott.ssa Alessandra OLESSINA	Primo referendario
Dott. Massimo VALERO	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 Comune di Novara del 30 maggio 2013 n. 34828, pervenuta tramite il C.A.L. il 14 giugno 2013 e recante un quesito in materia di conferimento di diritti reali immobiliari ad una fondazione culturale che gestisce il principale teatro della città;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo referendario Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Novara premessi brevi cenni sulle origini e sulla storia del Teatro Carlo Coccia, il principale della città, espone quanto segue.

Per la gestione dell'attività teatrale cittadina ha costituito, nel 2004, una fondazione di diritto privato, denominata appunto "Fondazione Teatro Coccia", registrata nel 2005, cui il Teatro è stato concesso, da parte dello stesso Comune, in uso esclusivo e gratuito. La Fondazione è inclusa nell'apposito elenco tenuto dal Ministero per il beni e le attività culturali quale gestore di "Teatro di tradizione" e beneficia di un contributo comunale annuale, secondo quanto previsto dallo statuto, e di altri contributi privati e pubblici. Ai sensi dello Statuto (artt. 11 e 12) il presidente della Fondazione è il Sindaco del comune di Novara e il consiglio di amministrazione è espressione del Comune. Quest'ultimo, secondo l'atto costitutivo, deve mettere a disposizione della Fondazione, unitamente ad altri enti pubblici e privati, i mezzi patrimoniali necessari per lo svolgimento della sua attività, tra cui rientra espressamente la gestione del Teatro Coccia (art. 3). A mente dell'art. 6 dello Statuto la dotazione patrimoniale della Fondazione è costituita dai diritti di uso esclusivo dei beni conferiti dal Comune, nonché dagli apporti in denaro, beni mobili e immobili effettuati dal fondatore e dai sostenitori successivamente alla costituzione. Il diritto d'uso esclusivo e gratuito del Teatro non riveste carattere reale e non trova valorizzazione nel patrimonio della Fondazione.

Il Comune vorrebbe costituire a favore della Fondazione un diritto reale di usufrutto di durata trentennale avente ad oggetto il Teatro Coccia e locali adiacenti.

Per il conferimento in usufrutto di tali immobili, gravati da vincolo, verrebbe chiesta l'autorizzazione ministeriale ex art. 55 D.lgs. n. 42/2004 e dettate le necessarie prescrizioni e condizioni in ordine alle

misure di conservazione programmate e alla fruizione pubblica, ai sensi e agli effetti dell'art. 55 bis dello stesso D.lgs.

L'Ente chiede quindi se tale atto sia legittimo alla luce delle seguenti disposizioni:

- art. 4 comma 6 D.L. n. 95/2012 a mente del quale " *gli enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile, che forniscono servizi a favore dell'amministrazione stessa, anche a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche. Sono escluse le fondazioni istituite con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica e gli enti e le associazioni operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali e dei beni ed attività culturali*";
- art. 6 comma 19 D.L. n. 78/2010, a mente del quale " *al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, ne' rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti*".

Ha allegato:

- un parere *pro veritate* del 21 marzo 2013 sulla legittimità del conferimento di beni immobili del Comune di Novara nella Fondazione Teatro Coccia;
- una perizia sul valore dei diritti da concedere, che quantifica tale valore in circa 13.897.000 euro, una tabella riepilogativa dei risultati di esercizio 2009, 2010, 2011, 2012 della Fondazione, da cui emergono perdite di esercizio negli esercizi 2011 (-1.281.500 euro) e 2012 (- 550.555 euro);
- il Piano strategico della Fondazione al 5 maggio 2013 con proiezioni al 2022.

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, al fine di dare ingresso all'esame del merito, la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

1. La richiesta di parere inoltrata ai sensi dell'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, presenta i requisiti soggettivi di ammissibilità.

Essa, infatti, è stata sottoscritta dal Sindaco del Comune e inviata tramite il C.A.L.

2. I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, 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 in relazione al ricorso alla fondazione di diritto privato per lo svolgimento di compiti di competenza ed attività rilevanti per le comunità locali e alla normativa di contenimento della spesa pubblica in materia di enti e organismi partecipati dagli enti locali.

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.

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

3. Il richiedente, come detto, ha posto alla Sezione un quesito che interessa i rapporti finanziari fra un ente locale ed una fondazione di diritto privato, la "Fondazione Teatro Coccia", che opera sul territorio di riferimento, concernente la possibilità per il Comune di procedere alla costituzione in favore di quest'ultima di un diritto di usufrutto sugli immobili, in particolare il Teatro Coccia, nei quali si svolgono le sue attività, ad oggi concessi semplicemente in uso.

3.1. Preliminarmente, va rilevato 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 ritiene generalmente ammissibili erogazioni finalizzate alla conservazione o all'incremento del patrimonio destinato allo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente morale. Peraltro, l'ente locale non potrebbe

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 (cfr. questa Sezione par. n. 24/2012).

Occorre ancora brevemente qui di seguito richiamare i tratti essenziali delle fondazioni.

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 ss.).

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 (cfr. Corte cost. 28 settembre 2003 n. 300 e n. 301).

Caratteristica essenziale della fondazione, dunque, 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) e che il suo residuo patrimonio sia trasferito ad organi che abbiano una finalità analoga (art. 31), a meno che la competente autorità provveda alla trasformazione della fondazione in altro ente (art. 28).

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.

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.

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.

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.

Ove nel territorio di riferimento di un ente locale operi una fondazione che svolge attività di utilità per la comunità locale, è evidente che l'ente locale non potrà trascurare di avere rapporti con la stessa, soprattutto se la costituzione della fondazione è stata promossa dallo stesso per soddisfare esigenze di interesse per la comunità locale o, addirittura, di compiti dell'ente fondatore.

E' possibile, quindi, che il rapporto fra l'ente che ha dato vita alla fondazione per lo svolgimento dell'attività di interesse locale e la fondazione stessa 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.

Tanto vale anche per i contributi o i trasferimenti straordinari, quale quello di specie.

3.2. Ciò posto in via preliminare, occorre verificare se tali operazioni siano compatibili con le specifiche norme di contabilità pubblica richiamate dal richiedente.

L'art. 6, comma 19 del D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 122/2010, che ha limitato la possibilità degli enti locali di effettuare operazioni di aumento di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilascio di garanzie in favore degli organismi partecipati, si applica esclusivamente alle società e non si riferisce direttamente agli altri organismi. 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, nel quadro di una sana e prudente gestione, sia possibile procedere ad operazioni sulla dotazione finanziaria di organismi diversi da quelli societari se ricorrono le condizioni indicate nel citato art. 6 comma 19 D.L. n. 78 (ovvero che non abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che non abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, salvi consentiti i trasferimenti a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti) (cfr. Sez. Piemonte n. 24/2012 cit.).

L'art. 4, comma 6 del D.L. n. 95/2012 conv. in L. n. 135/2012 ha previsto che *"gli enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile, che forniscono servizi a favore dell'amministrazione stessa, anche a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche"*. Tuttavia ha contestualmente escluso *"le fondazioni istituite con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica e gli enti e le associazioni operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali e dei beni ed attività culturali"*. Tale ultima dizione *"enti e associazioni"* è sufficientemente ampia da ricomprendere anche gli enti morali costituiti nella forma della fondazione, che, in quanto operanti nel campo delle attività culturali, oltre a quello dei servizi socio-assistenziali, sono state esentate dal divieto di ricevere contribuzioni pubbliche stabilito dalla prima parte della norma.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

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 29 luglio 2013.

Il Relatore
F.to Dott. Walter Berruti

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **30/07/2013**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA