



Repubblica italiana
Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott.ssa Anna Maria Carbone Prosperetti	PRESIDENTE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE RELATORE
Dott.ssa Valeria Mistretta	CONSIGLIERE
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	CONSIGLIERE
Dott.ssa Valeria Motzo	CONSIGLIERE
Dott. Roberto Angioni	REFERENDARIO

nella Camera di consiglio del 9 aprile 2014;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la nota n. 16 del 20 gennaio 2014 con la quale il Consiglio delle Autonomie ha trasmesso alla Sezione del controllo la richiesta di parere del Comune di **TERRALBA** ;

Vista la nota del 22 gennaio 2014 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Consigliere Maria Paola Marcia;

Vista la nota del 2 aprile 2014 con cui il Magistrato istruttore Consigliere

Maria Paola Marcia ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 11/2014 con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per l'adunanza del 9 aprile 2014 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Consigliere Maria Paola Marcia;

P R E M E S S O

Il Sindaco di TERRALBA ha chiesto parere ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, *"...circa la costituzione di una Fondazione per il reperimento e gestione di risorse introitate attraverso donazioni e/o liberalità varie per attivazione interventi nel campo della cultura, della solidarietà sociale e del turismo...Per l'attività in argomento, l'amministrazione intende concedere l'utilizzo gratuito di uno specifico immobile di proprietà comunale con spese di gestione, utenze, pulizia, manutenzione e similari interamente ed esclusivamente a carico della fondazione che non beneficerebbe di alcun ausilio economico da parte dell'ente né di "sovvenzionamenti" in natura, circostanza quest'ultima che verrà chiaramente esplicitata negli atti costitutivi....In alternativa si chiede di conoscere attraverso quale organo gestionale e attraverso quale modus gestorio sia possibile lo svolgimento dell'attività sopra sintetizzata".*

C O N S I D E R A T O

1 Il Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 legge n. 131/2003 in quanto ha riconosciuto alla questione sollevata rilevanza di portata generale per il sistema delle Autonomie. La richiesta è soggettivamente ammissibile.

2 Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti da un lato deve restare circoscritta alle discipline

dettate in materia di bilanci e relativi equilibri, acquisizione di entrate, gestione delle spese (nelle quali rientra la spesa per gli Organi e il personale), disciplina del patrimonio, rendicontazione; dall'altro non può concernere fatti gestionali specifici ma deve riguardare ambiti e oggetti di portata generale, né deve rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi pubblici, dovendosi in ogni caso evitare di orientare le Amministrazioni medesime nelle scelte amministrative, nonché nelle condotte processuali da assumersi in vertenze di carattere giudiziario o controversie in genere.

La richiesta di parere verte sulla materia delle partecipazioni pubbliche in organismi esterni (fondazioni), certamente ascrivibile alla contabilità pubblica in quanto la normativa statale di riferimento prescrive sia a loro carico, sia a carico delle pubbliche amministrazioni titolari delle partecipazioni, regole di organizzazione e di bilancio cui attribuisce il valore di principi di coordinamento della finanza pubblica.

3. Il comune di Terralba chiede se sia possibile costituire una fondazione con finalità di raccolta di risorse finanziarie (consistenti in liberalità, donazioni e similari da parte di enti e privati cittadini), per la loro successiva gestione/destinazione da parte della stessa fondazione in favore di specifici eventi culturali e di solidarietà sociale nel territorio del comune; in alternativa chiede di conoscere attraverso quale organo gestionale e quale modulo gestorio sia possibile lo svolgimento di dette attività. Il Comune precisa che in favore della fondazione verrebbe concesso l'utilizzo gratuito di immobile di proprietà comunale, mentre le spese di gestione graverebbero sulla fondazione stessa.

4. Occorre premettere che la fondazione, disciplinata dagli articoli 14 e ss. del codice civile, si configura come Ente avente personalità giuridica di diritto privato, che non persegue scopi di lucro, ma può essere costituita

per il perseguimento di fini educativi, culturali, religiosi, sociali o di altri scopi di pubblica utilità. La fondazione, pertanto, si caratterizza per la non lucratività dello scopo sociale, e implica l'assenza di distribuzione di utili. Ai fini del riconoscimento della personalità giuridica è previsto che *"...lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo. La consistenza del patrimonio deve essere dimostrata da idonea documentazione allegata alla domanda"* (D.P.R. 10 febbraio 2000 n. 361, art.1, regolamento dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private).

Occorre altresì premettere che, per il sistema pubblico, risulta fondamentale chiarire il contesto giuridico di costituzione delle fondazioni laddove alimentate da apporti patrimoniali di provenienza pubblica, anche per scoraggiare al loro interno eventuali pratiche elusive o irregolarità gestionali con riguardo, per esempio, al regime giuridico applicabile agli affidamenti contrattuali, al regime di reclutamento per il personale, nonché alla complessiva evoluzione delle spesa nei loro bilanci. Detti organismi, infatti, ora espressamente *concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza* (legge di stabilità 2014, art. 1 comma 553). È ormai normativamente chiarito, infatti, che dette partecipazioni, quanto a tipologie giuridiche, si devono intendere estensivamente e ricomprendono qualsiasi *"organismo"*, comunque denominato, dotato di personalità giuridica, non strettamente societario ma caratterizzato dalla *"dominanza pubblica"*, secondo indici presuntivi da indagarsi volta per volta, tali da provare il legame esistente in sede di costituzione o in sede organizzativo-finanziaria con l'ente locale e con il suo bilancio. In tali termini espressamente recitano numerose norme e lo stesso TUEL (cfr. art. 147 quinquies TUEL; i novellati art. 18 e 76 del D.L.

112/2008; art. 3 comma 30 l. 244/2007).

5. In conseguenza, attese le persistenti necessità di contenimento della spesa pubblica, il Legislatore risulta certamente ancora fermo nella direzione di inibire o contenere la acquisizione/costituzione di nuove partecipazioni in organismi comunque denominati.

Pertanto, nonostante l'abrogazione espressa che ha interessato alcune disposizioni del decreto "*spending review*" (ove si prescriveva l'espresso divieto di istituire enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura esercitanti funzioni fondamentali o amministrative conferite agli enti locali, nel contempo disponendo l'accorpamento o la soppressione di quelli già esistenti per evidenti ragioni di risparmio, e razionalizzazione della spesa, v. art. 9 D.L. 95/2012, abrogato dall'art. 1 comma 562 legge 147/2013), va rammentato che, in ogni caso, il vigente quadro normativo determina rigorosi parametri operativo-gestionali espressamente rivolti a condizionare l'istituzione (o la conservazione) delle istituzioni e delle fondazioni, oltreché delle aziende speciali e delle società partecipate, i cui bilanci sono prevalentemente se non esclusivamente alimentati da fondi pubblici.

La normativa prescrive innanzitutto il presupposto fondamentale secondo cui *non possono essere conservate o costituite società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società* (art. 3 comma 27 l. 244/2007), e, in ogni caso, l'assunzione di nuove (e il mantenimento delle attuali) devono essere autorizzati dal competente Consiglio comunale con motivata delibera sulla verificata sussistenza dei presupposti come sopra individuati (art. 3 comma 28 cit. l. 244/2007).

Per quanto sopra la fondazione potrebbe intendersi in via interpretativa

ricompresa nel *genus* delle *partecipazioni* (cfr. cit. art. 3 comma 28 l. 244/2007).

Esaminate le prospettate preclusioni di carattere generale alla costituzione di nuovi organismi ai sensi dell'art. 3 commi 27 e 28 legge 244/2007, passando al merito del quesito, la Sezione precisa, in via preliminare, che non si configurerebbe l'ipotesi avanzata dal Comune di Terralba, secondo il quale non vi sarebbe alcun onere finanziario a suo carico. Il Comune trascura il fatto che in sede istitutiva alla fondazione deve essere assicurata una dotazione patrimoniale (*patrimonio adeguato alla realizzazione dello scopo*, v. cit. D.P.R. 361/2000 v. art. 14 e seguenti codice civile) e ovviamente una dotazione di personale. Ancora, la Sezione osserva che si potrebbero affrontare ulteriori problematiche per commentare l'uso asseritamente gratuito di immobile di proprietà comunale da concedersi alla fondazione.

6. Tutto ciò premesso, si ravvisano ulteriori specifiche ragioni che ostacolerebbero la costituzione della fondazione e ciò in riferimento al suo "*scopo*" istitutivo. Lo scopo consisterebbe nel reperimento, nella raccolta e nella gestione di risorse provenienti da enti o cittadini a diverso titolo (liberalità, donazione o altro), in sostanza si tratterebbe di un'attività di raccolta e di gestione di provvista finanziaria per la realizzazione di politiche di carattere sociale, di diretto interesse comunale. In considerazione dello specifico scopo della costituenda fondazione, poiché la fondazione è comunque un organismo strumentale del Comune, si concretizzerebbe l'acquisizione di entrate al di fuori delle garanzie e delle procedure prescritte dall'ordinamento, ovvero attraverso una fattispecie gestionale di carattere atipico.

7. Alla luce, dunque, delle considerazioni che precedono deve innanzitutto concludersi che l'organismo esterno che è consentito di costituire (o

conservare) è solo quello il cui scopo o attività assicura aderenza/coincidenza con le finalità istituzionali del Comune.

Quindi, l'attività di acquisizione, imputazione, custodia e gestione delle entrate, direttamente riferibile alla consistenza patrimoniale del Comune in quanto avvenuta per il tramite di un suo organismo strumentale, deve svolgersi secondo le regole che presiedono alla contabilità pubblica, cui risultano estranee le modalità che il comune di Terralba intenderebbe seguire attraverso la costituzione di una fondazione a ciò deputata.

Le acquisizioni di eventuali liberalità/donazioni di carattere finanziario o patrimoniale provenienti da terzi (enti o cittadini) integrano fattispecie di entrate da ricondurre ai moduli procedurali prescritti a garanzia dell'erario e devono essere assunte direttamente dal Comune, a mezzo delle attività intestate ai suoi Organi amministrativi secondo le rispettive competenze e responsabilità, già delineate dall'ordinamento generale, così come l'appostazione nelle scritture e la successiva imputazione a spesa di tali fonti d'entrata dovrà seguire le regole che presiedono alla predisposizione dei bilanci pubblici.

Quanto all'alternativa richiesta formulata dal Comune, la stessa deve trovare conseguentemente risposta nell'ambito della ordinaria ripartizione di compiti e funzioni della struttura organizzativa del Comune, rispettivamente deputata nelle diverse fasi alla gestione delle entrate in esame e successivamente (compatibilmente con i programmi di spesa e la capienza assicurata dalle diverse appostazioni contabili) al loro utilizzo secondo le procedure di spesa anche per le finalità rappresentate (cultura, solidarietà sociale e turismo).

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione.

DELIBERA

Il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa, rispettivamente, al Sindaco del Comune di Terralba, al Direttore generale/Segretario del Comune, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 9 aprile 2014.

IL PRESIDENTE

(Anna Maria Carbone Prosperetti)

IL RELATORE

(Maria Paola Marcia)

Depositata in Segreteria in data 10 aprile 2014

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)