

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza del 4 marzo 2010

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 10 novembre 2009 con la quale il Sindaco del Comune di Erba ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza in data 21 dicembre 2009 con la quale la Sezione ha invitato il richiedente a produrre alcuni documenti;

Vista la nota in data 4 febbraio 2010 con la quale il Comune di Erba ha trasmesso i documenti richiesti;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Erba;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Erba ha posto alla Sezione un quesito in ordine alla possibilità e alle modalità da seguire per procedere alla capitalizzazione di un Ente fieristico che nel 2002 è stato costituito dal Comune richiedente insieme con altri enti pubblici.

Al fine di chiarire i termini del quesito, il Sindaco del Comune di Erba ha precisato che il Comune è socio fondatore dell'Ente fieristico denominato Lariofiere, costituito ai sensi della legge Regionale 10.12.2002, n. 3, con un capitale nominale pari a 4.3696.408 euro. La quota di partecipazione dell'ente è pari all'1,46% (che corrisponde a 67.226,00 euro), e gli altri enti partecipanti sono la Camera di Commercio di Como con una quota pari al 44,03% del patrimonio, la Camera di Commercio di Lecco con una quota pari al 44,03% e la provincia di Lecco con una quota pari al 10,48%.

In base a quanto specificato dal richiedente, il valore totale delle immobilizzazioni iscritte nel conto del patrimonio dell'ente Lariofiere ammontava, alla data del 31 dicembre 2008, a 5.580,545,00 euro.

Il Comune di Erba *"intenderebbe procedere ad una capitalizzazione dell'Ente Lariofiere per un importo che comunque comporterebbe un aumento della quota di partecipazione non superiore al 10% (onere per il Comune pari circa a €. 250.000,00)"* poiché l'ente dovrebbe essere ulteriormente valorizzato *"come strumento di promozione sul territorio delle attività economiche, culturali e turistiche"*.

Fatta questa premessa, il richiedente pone un duplice quesito:

- *"se sia possibile procedere alla capitalizzazione di Lariofiere applicando le normative in materia di società a partecipazione pubblica, ovvero, se debba, essere seguita diversa procedura non avendo Lariofiere la forma giuridica di una società ma quella di ente fieristico";*
- *"se dal punto di vista finanziario la spesa derivante dalla capitalizzazione possa ritenersi una spesa di investimento e possa essere utilizzata quale fonte di finanziamento l'applicazione dell'avanzo di amministrazione".*

In seguito ad un primo esame, la Sezione, nella Camera di consiglio del 21 dicembre 2009, ha ritenuto opportuno acquisire l'atto costitutivo di Lariofiere, gli atti di ammissione dei soci diversi dai promotori ed eventuali regolamenti inerenti il funzionamento interno dell'ente.

Allegati alla comunicazione del 4 febbraio 2010, il Comune ha trasmesso quanto richiesto dalla Sezione.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"pareri in materia di contabilità pubblica"*.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Comune di Erba, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Erba rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che in Lombardia non essendo ancora operate il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da

ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Erba

Il richiedente, come si è visto, ha posto alla Sezione un quesito in ordine alla possibilità e alle modalità da seguire per procedere alla capitalizzazione di un Ente fieristico che è stato costituito sin dal 1973 dal Comune richiedente con la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Como e che, successivamente, a seguito di alcune modifiche dell'atto istitutivo ha visto la partecipazione di altri enti pubblici.

Presupposto centrale per poter individuare la disciplina applicabile nel caso di specie è quello di verificare la natura giuridica dell'Ente Lariofiere poiché la legge regionale 1° dicembre 2002, n. 30, "*Promozione e sviluppo del sistema fieristico lombardo*" contiene la disciplina generale in ordine all'attività fieristica ed al suo svolgimento nel territorio lombardo, limitandosi, da un lato, a definire quali enti fieristici "*i soggetti che hanno la disponibilità di quartieri fieristici*" (art. 2, lett. g) e, dall'altro, a prevedere la tenuta di un elenco degli enti fieristici dotati di personalità giuridica (art. 9).

Anche il successivo regolamento di attuazione della legge regionale non definisce la natura giuridica degli enti fieristici ma prevede e disciplina unicamente le modalità di trasformazione in società di capitali ove siano costituiti in altra forma giuridica.

A questo proposito può ritenersi che dalla disciplina legislativa non si possa ricavare alcuna regola generale in ordine alla forma giuridica che devono assumere gli enti costituiti allo scopo di effettuare attività di tipo fieristico.

Dall'esame dei documenti trasmessi dal Comune di Erba e, in particolare, dall'atto costitutivo, dallo Statuto dell'ente fieristico e dai successivi atti modificativi ed integrativi si evince che Lariofiere non è stato costituito nella forma della società di capitali quanto piuttosto in quella di ente pubblico non economico a carattere associativo, partecipato da alcuni enti pubblici che contribuiscono al patrimonio ed alla gestione dell'ente in misura differenziata e proporzionale all'ammontare dei rispettivi conferimenti.

La disciplina positiva non contiene alcuna regolamentazione specifica in merito alle regole da osservare per la capitalizzazione che sia applicabile in linea generale agli enti pubblici non economici di tipo associativo ai quali partecipino più enti con apporti differenziati.

Invero, neanche l'atto costitutivo e lo Statuto di Lariofiere prendono in considerazione questa evenienza e non dettano alcuna regola particolare.

L'assenza di una disciplina specifica non impedisce, tuttavia, di procedere ad

operazioni di capitalizzazione, o meglio, di incremento del patrimonio dell'ente, che, di fatto, consisteranno in modifiche dell'atto costitutivo che dovranno essere concordate ed accettate da tutti gli associati perché, in base all'attuale atto istitutivo ed associativo le modalità di esercizio dei diritti di partecipazione dipendono dall'entità del conferimento.

Trattandosi di un'operazione che comporta un incremento del patrimonio dell'ente locale poiché il valore della partecipazione in Lariofiere sarà maggiore di quello attuale, il Comune potrà utilizzare le risorse normalmente destinate agli investimenti, ivi compreso l'avanzo di amministrazione.

Con una avvertenza importante. Prima di procedere all'operazione, il Comune dovrà accertare e verificare che l'apporto patrimoniale contribuisca ad incrementare il patrimonio dell'ente fieristico e non sia destinato a coprire una precedente perdita patrimoniale. In quest'ultimo caso, infatti, non si sarebbe in presenza di un'operazione di investimento poiché non si avrebbe un incremento del patrimonio comunale e, pertanto, ove si intendesse procedere comunque al conferimento di risorse dovrebbero essere utilizzate unicamente risorse di tipo corrente.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)