



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

**nella camera di consiglio del 13 marzo 2012**

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 pervenuta in data 1 marzo 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Gallarate ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 Gallarate (VA);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Gallarate (VA) ha posto alla Sezione una richiesta di parere in merito ai rapporti finanziari con una fondazione costituita dall'ente locale ed attualmente in liquidazione.

Più precisamente, l'organo rappresentativo dell'ente osserva quanto segue.

Il dubbio interpretativo concerne il possibile intervento da parte dell'Amministrazione comunale a ripiano del *deficit* patrimoniale di una fondazione senza finalità di lucro, costituita per volontà ed iniziativa della stessa Amministrazione, al fine di operare nei campi artistico-culturali ed ora in liquidazione.

La fondazione risulta costituita ai sensi del D. Lgs. n. 42/2004, e l'Amministrazione comunale aveva, fra l'altro, affidato alla medesima, mediante apposita convenzione, la gestione di alcuni teatri comunali, a titolo di valorizzazione dei beni culturali.

Sulla scorta di quanto osservato dalla Sezione nei referti sugli organismi partecipati dagli enti locali della Lombardia, l'Amministrazione ritiene che le osservazioni relative alla natura di organismo di diritto pubblico della "Fondazione Carnevale di Viareggio" possano essere estese anche alla fondazione del Comune di Gallarate. Infatti per disposizione statutaria l'ente locale ha goduto del potere di esercitare una pregnante influenza nella gestione della fondazione, potere che si è estrinsecato nella nomina da parte del Sindaco della maggioranza dei membri del Consiglio di Amministrazione compreso il Presidente.

Lo statuto della Fondazione prevede, inoltre, che se il consiglio di amministrazione non si riunisce ogni tre mesi, in caso di inerzia vi provvede il

Sindaco. Oltre al cospicuo fondo iniziale il Comune, in forza di convenzione, erogava alla fondazione ogni anno somme significative per lo svolgimento della stagione teatrale.

Premesso ciò, il Sindaco osserva che il progressivo cumularsi delle perdite di esercizio registrate dalla fondazione ha, dapprima, determinato l'erosione del fondo di dotazione e quindi, con il definitivo concretizzarsi di una condizione conclamata di crisi economica e finanziaria, l'assunzione di valore negativo del patrimonio netto.

A fronte della mancanza di prospettive di ripiano delle perdite pregresse e della pratica impossibilità di prosecuzione delle attività gestionali, il Consiglio di Amministrazione della Fondazione ne deliberava lo scioglimento, provvedendo contestualmente alla nomina di un liquidatore. Siffatto liquidatore, dopo aver quantificato il complessivo ammontare del *deficit* della fondazione e prima di avviare il procedimento di liquidazione (secondo le regole della procedura fallimentare *ex art. 16 disp. att. c.c.*), ha contattato i creditori al fine di raggiungere un accordo transattivo bonario volto alla definizione delle pendenze mediante liquidazione parziale dei crediti medesimi, proponendo - quindi - ai soci di intervenire con un contributo straordinario al fine di fornire le risorse finanziarie necessarie a soddisfare i creditori.

Gli altri soci della fondazione, minoritari in termini di partecipazione al fondo di dotazione della fondazione, non hanno finora aderito all'invito del liquidatore.

In assenza di espressi obblighi statutari o convenzionali di intervento a ripiano delle perdite, il Sindaco chiede se:

- a) sia da considerarsi ammissibile e legittimo un intervento dell'Amministrazione Comunale a ripiano del *deficit* patrimoniale accumulato dalla fondazione attraverso l'erogazione di un contributo straordinario, ciò anche a fronte del fatto che delle attività svolte dalla fondazione medesima hanno beneficiato in misura prevalente i cittadini dell'ente;
- b) tale eventuale erogazione sia da qualificarsi quale debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 TUEL.

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Gallarate rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma

ottavo, della legge 5 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, 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: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

#### **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.

#### **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.

Con specifico riferimento ai quesiti posti dall'Ente, la Sezione osserva che essi, valorizzandone i profili giuridici di portata generale ed astratta, rientrano nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo i rapporti finanziari tra un ente locale ed un proprio organismo partecipato.

## MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando dunque ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

La giurisprudenza della Sezione si è, da tempo, soffermata sui principi generali che governano i rapporti finanziari tra gli enti locali e le fondazioni costituite dai medesimi, nel prosieguo succintamente richiamati.

Il patrimonio della fondazione, sin dal momento genetico della persona giuridica (negoziato di fondazione e negoziato di dotazione), deve essere sufficiente per consentire all'ente di svolgere la sua attività ordinaria, 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 c.c.) e il suo residuo patrimonio sia trasferito ad organi che abbiano una finalità analoga (art. 31 c.c.), a meno che la competente autorità provveda alla trasformazione della fondazione in altro ente (art. 28 c.c.). E' pur vero che manca nell'ordinamento generale o nella disciplina di settore degli enti territoriali uno specifico divieto per l'ente pubblico di erogare contributi straordinari ad una fondazione partecipata. In linea di principio, se l'azione di quest'ultima è intrapresa allo scopo di soddisfare esigenze della collettività rientranti nelle finalità perseguite dall'ente locale, la concessione di un finanziamento non equivale ad un depauperamento del patrimonio comunale, a fronte dell'utilità che l'ente locale (e più in generale la collettività di cui è esponenziale) riceve dallo svolgimento del servizio di interesse pubblico effettuato dal soggetto destinatario del contributo. Cionondimeno, ogni qualvolta l'Amministrazione ricorre a soggetti terzi per raggiungere i propri fini e, conseguentemente, riconosce loro benefici patrimoniali, si impongono maggiori cautele, anche al fine di garantire l'applicazione dei generali principi di buon andamento, di parità di trattamento e di non discriminazione che debbono caratterizzare l'attività amministrativa.

Più precisamente, l'ente medesimo deve contemperare gli interessi di cui è portatore quale esponente della collettività di riferimento (interessi che possono avere anche carattere prettamente sociale come, ad esempio, la promozione della cultura), con gli interessi di conseguire un risparmio di spesa mediante l'impiego dell'ente partecipato.

In concreto, il contemperamento di queste molteplici esigenze deve tradursi in un equilibrio economico e finanziario dell'organismo cui partecipa. Come detto, ciò non significa che, *a priori*, sia preclusa all'ente locale la possibilità di contribuire

finanziariamente o economicamente alla gestione della propria partecipata per rendere un servizio migliore alla collettività di riferimento. Infatti, l'ente locale può prevedere che, nel corso degli esercizi, erogherà una contribuzione in favore della propria partecipata, ma detta previsione da parte dell'Amministrazione locale - partecipante deve essere programmata sulla scorta di un piano industriale e di un piano degli investimenti. Solo in questo caso la contribuzione del Comune in favore dell'ente strumentale è compatibile con l'impiego corretto dell'organismo terzo: infatti, unicamente sulla scorta di una corretta programmazione degli investimenti la contribuzione dell'ente può essere finalizzata a consentire che la propria partecipata raggiunga nel tempo un equilibrio economico e finanziario. In altri termini, l'ente locale non può accollarsi l'onere di ripianare anche occasionalmente le perdite gestionali della fondazione, perché alle stesse deve essere in grado di far fronte la fondazione con il suo patrimonio (*ex multis*, cfr. Sez. controllo Lombardia n. 365/2011).

Appare, poi, necessario che l'ente locale svolga un effettivo controllo sulla gestione dell'organismo (cfr. Sez. controllo Lombardia n. 199/2011). La carente attività di controllo dell'amministrazione locale sugli organi dell'ente strumentale, infatti, denota *ex se* una gestione non sana dell'Amministrazione, in quanto è dovere dell'ente locale di riferimento svolgere un controllo puntuale sulle risorse finanziarie conferite in dotazione ad organismi partecipati.

Del tutto inconferente in questa sede è la verifica della natura giuridica di organismo di diritto pubblico della fondazione, evidenziata nel quesito, trattandosi di profilo che concerne esclusivamente l'assoggettamento alle norme di evidenza pubblica comunitaria e nazionale di attuazione, senza legittimare *ex se* interventi di sostegno finanziario da parte dell'ente pubblico costituente.

All'esito di tale richiamo dei principi generali in materia di "legalità finanziaria", il Collegio rammenta che - nel caso di specie - la Civica Amministrazione è tenuta a valutare con estremo rigore la sussistenza di eventuali responsabilità dei competenti organi (comunali e della fondazione), adottando i provvedimenti conseguenti.

Come esposto in precedenza, lo specifico dubbio del Comune di Gallarate attiene alla possibilità (ed in caso di risposta affermativa alle modalità) di un intervento finanziario da parte dell'ente locale, laddove la fondazione costituita dal medesimo si trovi in liquidazione a causa di ripetute perdite che hanno eroso l'originario conferimento del fondo di dotazione fino a comportare un valore negativo del patrimonio netto.

Orbene, emerge inequivocabilmente dall'illustrato quadro normativo ed ermeneutico che - nella fattispecie oggetto del presente parere - non appare possibile per il Comune procedere al predetto intervento finanziario: l'erogazione di contributi straordinari a carico di un ente locale per soddisfare i creditori di una fondazione partecipata dal medesimo si configura quale operazione di mero ripiano dei debiti derivanti dalla gestione corrente, contrastante con il divieto – in capo ai soci pubblici – di *"interventi tampone con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e nel lungo periodo"* (da ultimo cfr. Sez. controllo Lombardia n. 12/2012).

Per l'effetto, a fronte di tale conclusione il secondo quesito sulle modalità dell'eventuale ripiano è assorbito.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L' Estensore  
(Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il

19 marzo 2012

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)