



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Composta dai Magistrati:

Dott. Salvatore Sfrecola	Presidente
Dott. Fulvio Maria Longavita	Consigliere - relatore
Dott.ssa Beatrice Meniconi	Referendario
Dott. Antonio Di Stazio	Referendario

Nella Camera di consiglio del giorno 19 novembre 2013

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e delibera del Consiglio di Presidenza n° 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTI gli *"Indirizzi e Criteri Generali per l'Esercizio dell'Attività consultiva"*, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27/4/2004 e diramati dal Presidente della Corte dei conti con note Presidenziali n° 6482 e n° 6483 del 20/5/2004, nonché le deliberazioni della medesima Sezione delle Autonomia n° 5-AUT/2006 e n° 9-AUT/2009 e la deliberazione n° 54-Contr./2010 delle SS.RR.;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie dell'Umbria in data 24/10/2013, pervenuta a questa Corte il pari data e protocollata al n° 1271-24, con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Città di Castello, ex nota del 18/10/2013 Prot. n° 26336 ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

Vista l'ordinanza in data ... con la quale il Presidente della Sezione ha deferito all'adunanza odierna la questione relativa alla richiesta di parere presentata dal Comune di Città di Castello;

UDITO, nell'adunanza del 19 novembre 2013, il relatore, Dott. Fulvio Maria Longavita;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Città di Castello ha inoltrato a questa Sezione Regionale di Controllo, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, una richiesta di parere (ex art. 7, comma 8, della l. n° 131/2003),

circa la possibilità del Comune stesso di partecipare alla *"costituzione di una Fondazione che persegu[^a] finalità di promozione e salvaguardia della biodiversità vegetali, in particolar modo nel territorio di riferimento"*; tanto, *"tenuto conto che sussiste incertezza sull'interpretazione dell'art. 9, commi 1 e 6, del d.l. n°95/2012, anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n°236/2013, [sul]la legittimità dei [citati] commi 1 e 6"* (v. nota del Sindaco di Città di Castello n°26336 in data 18/10/2013).

Nella nota esplicativa della richiesta di parere (allegata alla precitata nota del Sindaco), è stato chiarito che:

- a) la volontà dell'Ente potrebbe essere orientata anche all'adesione alla Fondazione dopo la sua costituzione, trattandosi di una *"Fondazione in partecipazione"*;
- b) la Fondazione stessa *"si sviluppa attorno alla collezione di archeologia arborea conferita dal primo fondatore, Isabella Dalla Ragione"* ed ha, *"come obiettivo, la ricerca, lo studio e la documentazione del contesto in cui si sono legate le diffusioni e la scomparsa delle varietà vegetali"*;
- c) la Fondazione stessa *"è, pertanto, destinata ad operare nei settori della tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente [...], dell'istruzione e formazione e della ricerca scientifica di interesse sociale, perseguendo esclusivamente finalità di solidarietà sociale e senza svolgere attività diverse da quelle istituzionali e da quelle ad esse connesse"*;
- d) l'onere previsto per il Comune *"ammonta ad € 4.000 per il primo anno e ad € 1.000 per le annualità successive, quale quota di contribuzione obbligatoria"*;

- e) preliminarmente, *"ai fini della partecipazione, si è ritenuto necessario comprendere l'incidenza dell'art. 9, comma 6, del d.l. n°95/2012, come convertito [dalla] legge n°135/2012"*;
- f) le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"si sono pronunciate più o meno unanimemente in senso negativo"*, ma *"una parziale apertura [potrebbe] rinvenirsi nel recente intervento del Giudice delle Leggi"* che, con la sent. n°236/2013, ha affermato la legittimità dei commi 1 e 6 del precitato art. 9, assumendo che: *"il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20% dei costi relativi al loro funzionamento"*.

In relazione a quanto sopra, nella nota esplicativa della richiesta di parere, sono stati formulati i seguenti tre quesiti:

- a) *"Pregiudizialmente, un Ente che non ha spese del tipo di quelle indicate nell'art. 9, comma 1, a quali limiti deve attenersi nell'applicazione del comma 6 del medesimo articolo, alla luce della decisione della Corte Costituzionale?"*;
- b) *"In secondo luogo, le attività che sono oggetto statutario della fondazione possono assumersi [rectius: sussumersi] in una funzione fondamentale dei Comuni, alla luce degli orientamenti piuttosto estensivi delle Sezioni Regionali" della Corte dei conti ;*
- c) *"In terzo luogo, andrà anche verificata la effettiva possibilità, statutariamente normata [all']art. 4 [dello] schema [dello] statuto, di adesione da parte dell'Ente Locale ad una Fondazione che prevede, a sua*

volta, la possibilità di partecipare ad enti e associazioni pubbliche e private”.

DIRITTO

1) – In via preliminare, la Sezione ritiene ammissibile la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Città di Castello con la nota n° 26336 in data 18/10/2013, stante la provenienza della richiesta stessa dall'organo rappresentativo di uno degli Enti indicati dalla l. n°131/2003, e l'attinenza dei quesiti formulati con tale richiesta alla *“materia contabile pubblica”*, come attestano i numerosi pareri già resi da altre Sezioni di controllo di questa Corte sulle medesime disposizioni normative dell'art. 9, commi 1 e 6, del d.l. n° 95/2012 di interesse per il predetto Comune, ai quali – sul punto – integralmente si rinvia, per evidenti ragioni di economia (v., tra i tanti, Sez. Reg. Contr. Lombardia delib. n° 403-Par/2012, Id. delib. n° 25-Par./2013, Sez. Reg. Contr. Toscana delib. n° 275-Par/2013).

1.1) – D'altronde, la richiesta di parere all'esame del Collegio è stata formulata in termini generali ed astratti, tali da escludere ogni forma di interferenza tra l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione ed eventuali atti di gestione (già adottati) dall'Ente Locale, ovvero di *“commistione”* tra la funzione consultiva stessa e quelle di controllo o giurisdizionali della Corte dei conti, o di altri organi giudicanti, come specificamente attesta, oltretutto, la nota del Sindaco n° 26336, in data 18/10/2013.

2) – Ciò premesso, nel merito, si ricorda che l'art. 9, comma 1, del d.l. n° 95/2012 prevede che, *“al fine di assicurare il coordinamento ed il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il miglior*

svolgimento delle funzioni amministrative, [...] i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del decreto [stesso], esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lettera p) della Costituzione o funzioni amministrative spettanti ai comuni [stessi], ai sensi dell'art. 118 della Costituzione".

Il successivo comma 6 del medesimo art. 9, a sua volta, ha posto il "*divieto agli enti locali di istituire [per il futuro] enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 della Costituzione*".

2.1) – Le riferite disposizioni sono state costantemente interpretate dalle Sezioni regionali di controllo di questa Corte nel senso di comprendere tra "*gli enti, agenzie ed organismi*" ivi considerate anche la "*Fondazione in partecipazione*", alla quale fa riferimento la richiesta di parere in discorso (v., tra le altre, Sez. Contr. Toscana delib. n° 460/2012).

In tal senso, è stata anche evidenziata la particolare natura della "*Fondazione in partecipazione*", quale "*modello atipico di persona giuridica [...] che sintetizza l'elemento personale, [proprio] delle associazioni, e l'elemento patrimoniale, [proprio] delle fondazioni*" e che trova "*legittimazione nel riferimento alle **altre associazioni di carattere privato** dell'art. 12 cc, oggi abrogato e recepito dall'art. 1 del d.P.R. n° 361/2000*" (v. Sez. Contr. Lombardia delib. n° 485-Par/2012 e, in termini, Sez. Contr. Emilia Romagna delib. n° 654-Par/2010)

2.2) – Le disposizioni in rassegna, inoltre, per i profili che attengono alle funzioni comunali esercitate dai ripetuti *"enti, agenzie ed organismi"*, sono state interpretate nel senso che esse si riferiscono a tutte le *"funzioni"* del Comune, sia che rientrino tra le c.d. *"funzioni fondamentali"*, ex art. 117, comma 2, lettera **p** Cost. (quali elencate al comma 27 dell'art. 14 del. d.l. n° 78/2010, nel testo sostituito dall'art. 1, lettera **a** del d.l. n°95/2012, convertito dalla l. n° 135/2012, come modificato dall'art. 1, com. 305, della l. n° 228/2012), sia che rientrino tra le *"altre funzioni"*, ex art. 118 Cost., ossia – quanto a quest'ultime – tra le c.d. *"funzioni proprie"* del Comune stesso, ovvero tra le c.d. *"funzioni conferite con legge statale o regionale"* (v., in proposito, particolarmente, Sez. Toscana delib. n° 460-Par./2012 già citata).

2.3) – Il divieto di *"istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati"* (ex menzionato art. 9, comma 6), infine è stato costantemente interpretato dalle ridette Sezioni regionali in senso assoluto (v., tra le più recenti, Sez. Reg. Contr. Toscana delib. n° 275-Par/2013), ed in termini tali da escludere non sola la *"istituzione"* di nuovi *"Enti strumentali"*, ma anche la partecipazione (nuova) ad analoghi *"Enti"* già istituiti (v. Sez. Reg. Contr. Lombardia delib. n° 25-Par/2013).

3) – Sul riferito assetto interpretativo è recentemente intervenuta la Corte Costituzionale che, con la sent. n° 236/2013, ha dato una lettura coordinata del comma 6 con il comma 1 dell'art. 9 del d.l. n° 95/2012, secondo una *"interpretazione costituzionalmente orientata"* che ha consentito di ritenere legittimo il divieto di cui al precitato comma 6 solo se teleologicamente connesso agli obiettivi di riduzione della spesa, di cui al precedente comma 1.

3.1) – Il Giudice delle Leggi, invero, con la citata sentenza ha dichiarato costituzionalmente legittime le norme dei richiamati commi 1 e 6 nel rilievo che:

*"l'obiettivo del legislatore è esclusivamente la riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura **almeno** del 20%, anche mediante la soppressione o l'accorpamento dei medesimi"* (sottolineatura e grassetto sono dell'autore, n.d.r.).

3.2) – In questa ottica, secondo il Giudice delle Leggi, l'art. 9, comma 6, del d.l. n°95/2012) va interpretato *"nel senso che il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20% dei costi relativi al loro funzionamento"* (al funzionamento, cioè, dei medesimi *"enti, agenzie ed organismi"*), così che *"se, complessivamente, le spese per enti, agenzie e organismi comunque denominati, di cui ai commi 1 e 6 del citato art. 9, resta al di sotto dell'80% dei precedenti oneri finanziari, non opera il divieto di cui al comma 6"* (v. paragrafo 8.1 della menzionata sent. n°236/2013).

3.3) – La Corte costituzionale, del resto, non ha nemmeno mancato di evidenziare il profilo funzionale della sua interpretazione, laddove ha precisato che la stessa si è resa *"necessaria anche per consentire agli enti locali di dare attuazione al comma 1, mediante l'accorpamento degli enti strumentali"* e, dunque, mediante l' *"istituzione di un nuovo soggetto, purché sia rispettato l'obiettivo di riduzione complessiva dei costi"* (v. ancora il paragrafo 8.1 della sent. n°236/2013).

4) – La richiesta di parere del Sindaco del Comune di Città di Castello, ora all'esame, si inserisce nel riferito, nuovo quadro interpretativo, segnato dall'intervento della Corte Costituzionale, e pone la specifica richiesta di sapere quale siano *"i limiti [ai quali] deve attenersi un Ente che non ha [finora avuto] spese del tipo di quelle indicate nell'art. 9, comma 1, nell'applicazione del comma 6 del medesimo articolo 9, alla luce [appunto] della decisione della Corte"*

Costituzionale" (v. pag. 2 della nota esplicativa allegata alla richiesta di parere del Sindaco).

4.1) – I quesiti successivi, invece, non risentono dell'intervento della Corte Costituzionale, e sono diretti a conoscere :

- a) se *"le attività che sono oggetto statutario della Fondazione [alla quale il Comune di Città di Castello intende partecipare] possono [rientrare] in una funzione fondamentale dei comuni, alla luce degli orientamenti piuttosto estensivi delle Sezioni Regionali"* di controllo di questa Corte (v. ancora pag. 2 della nota esplicativa della richiesta di parere);
- b) se sia possibile per un Ente locale aderire *" ad una Fondazione che prevede, a sua volta, la possibilità di partecipare ad enti e associazioni pubbliche e private"* (v. nuovamente pag. 2 della nota esplicativa allegata alla richiesta di parere).

5) – Il Collegio, nel rilievo che le disposizioni dell'art. 9, commi 1 e 6, del d.l. n°95/2012 fanno esplicito riferimento agli *"enti, agenzie e organismi [...] che esercitano [...]funzioni fondamentali [...] o funzioni amministrative [comunque] spettanti ai comuni"*, ritiene che vada anzitutto data risposta al secondo dei formulati quesiti (quello, per intenderci, di cui alla lettera **a** del precedente paragrafo **4.1**), volto a sapere se la *"Fondazione in Partecipazione"* in discorso eserciti o meno una qualche *"funzione"* comunale.

5.1) – Se, infatti, si dovesse ritenere che la predetta *"Fondazione"* non esercita alcuna funzione comunale, la stessa resterebbe fuori dell'ambito applicativo dell'artt. 9 del d.l. n° 95/2012 e non avrebbe senso rispondere agli altri quesiti .

6) – Venendo, dunque, all'indagine sulla natura delle *"funzioni"* esercitate dalla ridetta *"Fondazione"*, il Collegio ritiene che essa implichi un'attenta valutazione dei dati esposti in proposito dal Comune, nella nota esplicativa allegata alla richiesta di parere in argomento.

6.1)– Da tale nota risulta che la più volte menzionata *"Fondazione"* si è *"sviluppata attorno alla collezione archeologica arborea, conferita dal primo fondatore, [...] ed ha come obiettivo la ricerca, lo studio e la documentazione del contesto in cui sono legate la diffusione e la scomparsa delle varietà vegetali"*, così che la *"Fondazione"* stessa *"è destinata ad operare nei settori della tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente [...] dell'istruzione e formazione e della ricerca scientifica di interesse sociale, perseguendo esclusivamente finalità di solidarietà sociale"*.

6.2) – Le attività della *"Fondazione"*, così come appena riferite, sono sicuramente espressione di *"funzioni proprie"* del Comune, seppur non *"fondamentali"*, ex art. 14, comma 27, del d.l. n° 78/2010, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a) del d.l. n° 95/2012 (convertito dalla l. n° 135/2012), come modificato dall'art. 1, comma 305, della l. n° 228/2012.

6.3) – Secondo la dottrina gius-pubblicistica classica, infatti, i Comuni sono *"Enti esponenziali delle rispettive comunità locali"*, in quanto *"portatori della generalità degli interessi propri della collettività sociale che impersonano"*, quale elemento costitutivo dell'Ente stesso, al pari del Territorio sul quale la comunità medesima è dislocata.

Trattasi, in sostanza, di *"Ente a fini generali"*.

6.4) – In questa ottica, ben si comprende perché il sistema positivo intesti al Comune *"tutte le funzioni amministrative che riguardano la [sua] popolazione ed [suo] il territorio"*, ex combinato disposto degli artt. 3 e 13 del d.lgs. n° 267/2000.

6.5) – Da questo punto di vista, è perciò evidente che la *"tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente"* locale, menzionate nella ricordata nota esplicativa della richiesta di parere all'esame del Collegio, così come la *"formazione e la ricerca scientifica di interesse sociale"*, pure menzionate nella nota stessa, in quanto attività che esprimono funzioni che *"riguardano il territorio"* (le prime) e la *"popolazione"* di Città di Castello (le seconde), sono riconducibili alle *"funzioni proprie"* del Comune medesimo, ex precitati artt. 3 e 13 del d.lgs. n° 267/2000.

7) – Accertato, dunque, che la più volte richiamata *"Fondazione in partecipazione"* espleta *"funzioni proprie"* del Comune e che, pertanto, è soggetta alle disposizioni dell'art. 9 del d.l. n° 95/2012 (convertito dalla l. n° 135/2012), si può ora venire all'esame del primo dei riferiti quesiti, volto a conoscere quale siano *"i limiti [ai quali] deve attenersi un Ente che non ha [finora avuto] spese del tipo di quelle indicate nell'art. 9, comma 1, nell'applicazione del comma 6 del medesimo articolo 9, alla luce della [sentenza] della Corte Costituzionale"* n° 236/2013. (v. precedente paragrafo 4).

7.1) – Giova in proposito considerare che il Giudice delle Leggi, con la predetta sentenza, ha chiaramente individuato l' *"obiettivo esclusivo"* dell'art. 9, commi 1 e 9, nella *"riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20%"* (v. paragrafo 8.1, terzo capoverso, della citata sentenza, con grassetto e sottolineatura dello scrivente).

7.2) – Alla stregua dell'indicato *"obiettivo"*, pertanto, è evidente che, se un Comune non ha sostenuto costi per *"Enti strumentali"* prima dell' entrata in vigore

del d.l. n° 95/2012, non ne può sostenere nessuno dopo, perché, qualsiasi ne sia l'entità, la spesa stessa, in quanto nuova, supera la percentuale di contenimento fissata dall'art. 9, comma 1, del medesimo decreto legge (80% dei costi precedenti), nel suo valore assoluto (100%) di spesa prima inesistente.

7.3) – In relazione a quanto sopra, dunque, il Collegio ritiene di poter dare la seguente risposta al quesito di che trattasi: “nel rispetto del limite di riduzione dei costi per *Enti strumentali*, fissato dal comma 1 dell'art. 9 del d.l. n° 95/2012 (“*almeno il 20% degli oneri finanziari*” precedenti), l'Ente che non ha sostenuto spese del genere fino alla data di entrata in vigore del menzionato decreto legge, non ha limiti di legittimazione (80% della spesa precedente) per analoghi oneri successivi, quand'anche di modesta consistenza (e di mera partecipazione ad Enti già istituiti), atteso che gli oneri stessi si configurano come del tutto nuovi e quindi, nel rapporto percentuale con quelli precedenti, finirebbero per avere il valore assoluto del 100%, e perciò violerebbero la lettera e lo scopo del combinato disposto delle norme di cui ai precitati commi 1 e 6.

7.4) – Va da sé che l'impossibilità per il Comune di partecipare ad “*organismi strumentali*”, come quelli della più volte ripetuta “*Fondazione*”, non esclude che il Comune medesimo possa comunque “*favorire*” diversamente, nelle forme e nei modi che gli derivano dalle sue prerogative, “*l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo sviluppo di attività di interesse generale*”, ex art. 118, ultimo comma, Cost. .

8) – La risposta al quesito appena esaminato, ovviamente, assorbe la problematica sottesa al terzo ed ultimo quesito, volto a sapere se il Comune può partecipare o meno ad “*ad una Fondazione che prevede, a sua volta, la possibilità di partecipare ad enti e associazioni pubbliche e private*”.

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

che copia della presente Deliberazione sia trasmessa al Comune di Città di Castello ed al Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia nell'adunanza del giorno 19 novembre 2013

L'Estensore

f.to Dott. Fulvio Maria Longavita

Il Presidente

f.to Dott. Salvatore Sfrecola

Depositato il 21 novembre 2013

Il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Melita Di Iorio