



Repubblica italiana

del. n. 5/2017/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella camera di consiglio del 26 gennaio 2017

composta dai magistrati:

Antonio FRITTELLA	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Vincenzo CHIORAZZO	Consigliere
Andrea LUBERTI	Primo referendario (relatore)
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

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, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per

l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *"Pronuncia di orientamento generale"* sull'attività consultiva;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto del 22 giugno 2016, n. 7/2016, con cui il Presidente ha ripartito tra i magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2016;

Visto il successivo decreto del 13 ottobre 2016, n. 9/2016, con il quale il Presidente ha aggiornato la ripartizione tra i magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

Vista la nota del 1 dicembre 2016, con la quale il Comune di Pescara ha richiesto per il tramite del Consiglio delle autonomie locali un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza del 24 gennaio 2017, n. 8/2107 con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, primo referendario dott. Andrea LUBERTI;

FATTO

Il sindaco istante espone che il comune ha, insieme ad altri enti pubblici, costituito una fondazione (deputata, nel caso di specie, a svolgere le funzioni di comitato organizzatore dei *Giochi del Mediterraneo sulla spiaggia 2015*), operativa grazie a finanziamenti pubblici, e gestita con modalità che garantiscono il controllo da parte degli stessi enti fondatori.

Nella richiesta di parere è, in particolare, precisato che la fondazione presenta un patrimonio costituito da contribuzioni pubbliche del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), della Presidenza del consiglio dei ministri e dalla Regione Abruzzo.

In una convenzione propedeutica alla costituzione del comitato organizzatore il comune aveva assunto, assieme al CONI e al medesimo comitato organizzatore, la responsabilità solidale degli impegni contrattuali concernenti l'organizzazione della riferita manifestazione sportiva.

Per contro, la contribuzione da parte del Comune di Pescara è stata prevista in fase costitutiva ma mai, in concreto, attuata.

La fondazione ha acquisito la personalità giuridica di diritto privato e, sulla base delle previsioni statutarie, i componenti del consiglio di amministrazione sono individuati in rappresentanti degli enti partecipanti.

Tanto premesso, il Sindaco richiede l'avviso della Sezione relativamente alla possibilità, per un ente locale, di riconoscere (ai sensi dell'art. 194 del decreto legislativo 18 agosto 200, n. 267- t.u.e.l.) il debito costituito dal disavanzo della fondazione in premessa, attualmente in liquidazione sulla base di specifico decreto prefettizio.

In caso di riscontro positivo a tale quesito, il Sindaco richiede inoltre se detto riconoscimento possa avvenire per la globalità del disavanzo, salvo il regresso nei confronti degli altri enti soci.

IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'

Nessun dubbio si pone in tema di ammissibilità della richiesta, attesa, sotto il profilo soggettivo, la provenienza dal legale rappresentante dell'ente e, sotto il profilo oggettivo, l'afferenza alla materia della contabilità pubblica.

MERITO

Preliminarmente, la Sezione chiarisce che il riscontro al quesito posto dal comune concerne la sola disciplina in astratto applicabile, restando esclusa la concreta definizione degli assetti obbligatori tra i soggetti coinvolti nella vicenda esposta.

Deve essere premesso che la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio è disciplinata dal legislatore con la finalità sostanziale di evitare l'insorgenza di situazioni debitorie non assistite dai relativi impegni (da ultimo Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione del 19 dicembre 2016, n. 376).

L'ammissibilità di tale procedimento è tuttavia consentita nelle ipotesi tassativamente previste dal legislatore che, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a)-e), t.u.e.l. sono costituite dalle sopravvenienze debitorie rappresentate da *"a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme*

speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza".

Dal dato letterale della previsione di cui alle lettere b) e c) emerge che, in relazione agli organismi costituiti da parte delle pubbliche amministrazioni, il legislatore non consente né prevede una indiscriminata riconoscibilità dei disavanzi come debiti fuori bilancio, ma ne subordina la possibilità a una serie tassativa di presupposti.

Con riferimento ai disavanzi di *"consorzi, di aziende speciali e di istituzioni"*, infatti, la copertura (al fine di rispettare il pareggio del bilancio) può avvenire solo *"nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi"*.

Ancora più stringenti risultano essere gli spazi per le strutture societarie (e, in realtà, solo per quelle che siano costituite per lo svolgimento dei servizi pubblici locali) atteso che per le medesime la riconoscibilità è subordinata alla previa decisione (da parte dell'ente locale) di provvedere alla ricapitalizzazione.

La differenza tra le due fattispecie è agevolmente giustificabile in considerazione della maggiore e perfetta autonomia delle società partecipate rispetto alle aziende speciali (nonché ai loro consorzi, di cui all'art. 31, comma 8, t.u.e.l.) e alle istituzioni. Secondo il disposto dell'art. 114 t.u.e.l., infatti, le prime, pur possedendo personalità giuridica, continuano a costituire enti

strumentali dell'ente locale, mentre le istituzioni presentano una separatezza ancora minore, atteso che costituiscono organismi strumentali dell'ente.

Pertanto, in linea di principio deve essere rilevata la mancanza di un espresso obbligo legale e indiscriminato di copertura del disavanzo, da parte delle pubbliche amministrazioni e in favore di organismi comunque deputati allo svolgimento di attività di interesse generale.

Ciò, nel caso di specie, determina l'esclusione della possibilità di provvedere al suo riconoscimento con una procedura derogatoria rispetto all'ordinario ciclo del bilancio non ricorrendo i presupposti invocati dalla norma.

A *fortiori* tale conclusione può essere argomentata in considerazione dell'impossibilità di ricondurre alla categoria di cui all'art. 114 t.u.e.l. la fondazione costituita da un ente locale insieme ad altri enti pubblici (al cui patrimonio peraltro, secondo quanto riferito dal medesimo comune istante, l'ente risulta non avere affatto contribuito, in violazione degli obblighi originariamente assunti).

La giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ha avuto modo, negli ultimi anni, di affrontare la natura giuridica delle fondazioni, alla cui dotazione patrimoniale partecipino uno o più enti pubblici, o comunque, locali, che in forza dell'atto costitutivo ovvero dello statuto possano nominare al loro interno propri rappresentanti.

Si è in particolare osservato che in tale modello organizzativo (c.d. fondazione di partecipazione) "*è sintetizzato l'elemento personale, tipico delle associazioni, e l'elemento patrimoniale, caratteristico delle fondazioni*" (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione 24 luglio 2013, n. 151).

Tuttavia, si è precisato (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione del 2 settembre 2013, n. 363) che, attesa la tipicità delle persone giuridiche disciplinate dal codice civile, non si è in presenza di un *tertium genus*, quanto di un ente pur sempre connotato dalla prevalenza dell'elemento patrimoniale, il cui atto di fondazione "*in conformità all'ampia autonomia negoziale riconosciuta agli originari fondatori nella predisposizione del regolamento negoziale*" contiene una serie di previsioni volte a disciplinare la partecipazione di più soggetti.

Tanto è in effetti confermato dal dato che tali modalità di partecipazione (che, nel caso di specie, si esplicano in particolare nella nomina di rappresentanti all'interno degli organismi di amministrazione e controllo) sono fondate sull'originaria previsione dell'atto costitutivo o dello statuto e non sulla partecipazione al patrimonio dell'ente, non suddiviso in quote come quello delle strutture societarie.

In ogni caso, la diversità ontologica, anche rispetto alle società, della struttura (e l'impossibilità di concepire una sua ricapitalizzazione) consente di escludere l'applicazione, anche analogica, delle disposizioni sopra menzionate, che in via eccezionale permettono a un ente pubblico di farsi carico del disavanzo di una struttura deputata alla gestione di un servizio di interesse generale. La giurisprudenza contabile ha anzi negato che un ente locale sia tenuto al sistematico od occasionale ripiano delle perdite di una fondazione, atteso che alle stesse deve essere in grado di far fronte lo stesso ente fondazionale con il proprio patrimonio, a pena di estinzione o trasformazione (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 2 dicembre 2013, n. 515).

La sopra riferita conclusione non osta comunque alla possibilità che il comune istante, nel rispetto dell'ordinaria programmazione finanziaria, proceda all'adempimento degli obblighi assunti in fase costitutiva del comitato (impregiudicata la valutazione sulla legittimità dei medesimi) ovvero ricorra all'invocata procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio laddove, a seguito di contenzioso, sia giudizialmente definita la doverosità delle proprie prestazioni.

P.Q.M.

L'avviso della Sezione è nel senso che le disposizioni che consentono agli enti pubblici la copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali, nonché di istituzioni, non possano essere applicate a una fondazione costituita grazie a contribuzioni patrimoniali provenienti da enti pubblici, e che sia gestita con modalità che garantiscano il controllo da parte degli enti fondatori.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Pescara.

Così deliberato a L'Aquila, nella camera di consiglio del 26 gennaio 2017.

L'Estensore
F.to Andrea LUBERTI

Il Presidente
F.to Antonio FRITTELLA

Depositata in Segreteria il 26 gennaio 2017
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
F.to Lorella Giammaria