



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 maggio 2014, composta da:

Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario relatore
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Marano Vicentino del 31 gennaio 2014, acquisita al prot. Cdc n. 0001561-3/2/2014-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 37/2014 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Francesca DIMITA

FATTO

Il Sindaco del Comune di Marano Vicentino, con la suindicata richiesta di parere, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, chiede se *"possa partecipare come socio ad una Fondazione oppure ad una Società Consortile o altro ente privato non commerciale, per la gestione"* sia della Mostra dell'artigianato dell'Alto Vicentino, già gestita da un omonimo Comitato del quale è attualmente componente lo stesso Comune, sia il Progetto Panis Marano, che prevede la realizzazione di un "Centro del pane", senza incorrere, da un canto, nel divieto di costituzione o partecipazione alle società imposto ai Comuni con meno di 30.000 abitanti dall'art. 14, comma 32, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (conv. nella Legge 30 luglio 2010, n. 122), e,

dall'altro, nel divieto, sempre previsto per gli enti locali, di *"istituire 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"* (art. 9, comma 6, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135).

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, atteso proviene dal Sindaco, organo politico e di vertice, rappresentante legale dell'ente.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006.

Devono essere, inoltre, valutate la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, "un

ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti l'interpretazione ed applicazione di norme, quali quelle in esame, che impongono il divieto di effettuare spese in capo alle pubbliche amministrazioni, per ragioni di contenimento e riduzione della spesa pubblica complessiva.

La richiesta di parere avanzata dal Comune di Marano Vicentino, peraltro, pur contenendo riferimenti a specifici aspetti della

propria attività gestionale, presenta, tuttavia, un grado di astrattezza e generalità sufficiente ai fini dell'esercizio dell'attività consultiva della Sezione, nella misura in cui dalla stessa è evincibile un quesito la cui soluzione implica l'esame di problematiche interpretative ed applicative di ampia portata, che vanno al di là della fattispecie concreta ivi prospettata.

Come riportato nella parte in fatto, l'ente si interroga sulla possibilità, alla luce della normativa statale vigente, di assumere la qualità di socio in una società consortile ovvero in una fondazione (evidentemente, una fondazione di partecipazione, atteso che l'ente sarebbe solo uno dei fondatori), anche per effetto della trasformazione in uno di tali organismi di un preesistente Comitato, allo scopo di svolgere, per il tramite di esso, attività di promozione dello sviluppo socio-economico locale. Più in generale, il quesito verte sulla compatibilità della partecipazione degli enti locali in enti privati non commerciali con le disposizioni recanti, rispettivamente, il divieto di assumere e di mantenere partecipazioni in organismi societari per gli enti con meno di 30.000 abitanti (art. 14, comma 32, del D.L. n. 78/2010, conv. dalla legge n. 122/2010), ed il divieto di istituire organismi comunque denominati e di qualsivoglia natura giuridica, destinati ad esercitare una o più delle "funzioni fondamentali" dell'ente ovvero una o più delle "funzioni amministrative" di cui all'art. 118 della Costituzione (art. 9., comma 6, del D.L. n. 95/2012, conv. dalla legge n. 135/2012).

In merito, deve rilevarsi che, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, le summenzionate disposizioni non sono più vigenti, in quanto abrogate dai commi 561 e 562 dall'art. 1 della Legge di stabilità per il 2014 (Legge 27 dicembre 2013, n. 147).

Dal punto di vista normativo – vale a dire sotto il profilo dei vincoli di finanza pubblica – pertanto (ed allo stato), non sono ravvisabili ostacoli alla partecipazione degli enti locali in società o in fondazioni, sia essa il frutto della trasformazione di preesistenti organismi, anche associativi, sia la conseguenza della costituzione *ex novo* di tali soggetti giuridici.

Ciò vale anche per le fondazioni di partecipazione – che rispondono all'esigenza di disporre di uno strumento più ampio rispetto alla fondazione *tout court*, caratterizzato dalla commistione dell'elemento patrimoniale con quello "associativo", in ragione della partecipazione di più soggetti alla costituzione dell'organismo – funzionali, in particolare, alle ipotesi di partenariato pubblico privato, purché risultino coerenti con l'esercizio di funzioni fondamentali o amministrative assegnate agli EE.LL. (da ultimo, vedasi, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 5/2014/PAR, che, proprio per effetto dell'abrogazione dell'art. 9, comma 6, cit., ha ritenuto possibile la istituzione o la partecipazione degli enti a fondazioni culturali).

Sotto il profilo più strettamente giuridico e con riferimento all'eventuale "trasformazione" del Comitato in società consortile o in altro tipo societario a responsabilità limitata (avendo l'ente

manifestato l'intenzione di adottare una forma giuridica che comunque non implichi la responsabilità illimitata dei soci), la Sezione non può che limitarsi a richiamare l'istituto della c.d. trasformazione eterogenea, disciplinata dagli artt. 2500-septies, 2500-ostie e 2500-nonies c.c.

Con la riforma del diritto societario (Legge n. 6/2003) e con il riconoscimento della trasformazione come istituto di carattere generale, è configurabile il passaggio da e verso forme giuridiche diverse, non solo dal punto di vista strumentale ed organizzativo, ma anche dal punto di vista ontologico; ciò vale anche per i casi di trasformazione da ente associativo ovvero da fondazione in società di capitali (purché l'atto di trasformazione risponda alla disciplina formale e contenutistica prevista per l'ente trasformato e si provveda alla pubblicizzazione della intervenuta cessazione dell'ente trasformando), prima considerata impossibile in considerazione della disomogeneità causale – non lucrativa e lucrativa – dei rispettivi contratti, costituente, sia per la dottrina che per la giurisprudenza, un limite invalicabile.

Al di là degli aspetti appena evidenziati, comunque, l'ente dovrà considerare tutte le implicazioni dell'operazione prospettata sul piano finanziario, anche in prospettiva futura, in ossequio ai principi di sana gestione e delle regole della contabilità pubblica, cui sempre deve conformarsi la concreta attività degli enti locali anche laddove si concretizzi nell'esercizio dell'autonomia negoziale (sul punto, vedasi deliberazioni di questa Sezione n.

903/2012, nella quale si sottolinea che l'utilizzo di risorse pubbliche, anche attraverso l'adozione di moduli privatistici, impone particolari cautele e obblighi, che non vengono meno a fronte di scelte politiche volte a porre a carico di società a partecipazione pubblica, e dunque indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, si prefiggono il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività).

L'inevitabile immobilizzazione di risorse che consegue all'assunzione di partecipazioni in enti di natura privatistica, con sottrazione delle stesse ad altri impieghi, infatti, implica un'attenta valutazione da parte dell'ente, che potrà essere oggetto di verifica della Sezione in sede di controllo finanziario sul bilancio e sul rendiconto annuale di gestione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Marano Vicentino.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 maggio 2014.

Il Magistrato Relatore
f.to Dott.ssa Francesca Dimita

Il Presidente f.f.
f.to Dott.ssa Elena Brandolini

Depositato in Segreteria il 28 maggio 2014

P. Il Direttore della Segreteria
f.to dott.ssa Alessia Boldrin