



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Carlo Picuno	Presidente f.f.
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Canosa (BT) con nota prot. n. 0038079 del 12.11.2020, assunta al protocollo della Sezione n. 4953 in pari data;

udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio del 25.11.2020, convocata con ordinanza n. 63/2020 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 s.m.i. e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020.

Premesso in

FATTO

Con la citata nota è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 con la quale «1. [...] *si chiede se un Comune può partecipare in una fondazione di partecipazione, nata mediante trasformazione di una Fondazione esistente, che con l'iscrizione nel R.UN.T.S. — Registro Unico Nazionale del Terzo Settore di cui al D. L.vo n. 117/2017, assume la denominazione di Fondazione.... E.T.S. Ente del Terzo Settore — Ente Filantropico, con finalità di tutelare, conservare,*

valorizzare e gestire il patrimonio artistico ed archeologico esistente nel territorio comunale, di competenza e di proprietà del Comune e/o di altri soggetti.

2. Se è possibile stipulare una specifica convenzione, con la previsione di erogare contributi finalizzati ad incrementare il patrimonio della fondazione e contribuendo così al raggiungimento dello scopo di entrambi i soggetti (Comune e Fondazione), in relazione ai bisogni della Comunità locale, con l'obbligo da parte della Fondazione di provvedere alla manutenzione del patrimonio gestito, anche con affidamento a soggetti a terzi nel rispetto della normativa di riferimento (D.L.vo n. 50/2016; ecc.), stante il disposto di cui all'art. 4, comma 6, del Decreto-Legge n. 95/2012, come convertito in legge n. 135/2012».

Nella richiesta di parere l'Ente ha premesso che:

«il Comune di Canosa di Puglia, unitamente ad altri soggetti pubblici e privati, partecipa ad una Fondazione con finalità di tutelare, conservare, valorizzare e gestire il patrimonio artistico ed archeologico esistente nel territorio comunale, di competenza e di proprietà del Comune e di altri soggetti;

il Comune provvede a contribuire annualmente alle spese della Fondazione, mediante la concessione di un contributo economico annuale, a titolo di corrispettivo per le spese di manutenzione del patrimonio gestito, sulla base di apposito e specifico accordo in tal senso;

è volontà dei soggetti aderenti costituire (rectius: trasformare) la Fondazione esistente in una Fondazione che con l'iscrizione nel R.U.N.T.S. — Registro Unico Nazionale del Terzo Settore di cui al D.L.vo n. 117/2017, assume la propria denominazione di Fondazione.... E.T.S. Ente del Terzo Settore — Ente Filantropico, senza scopo di lucro e sempre con le stesse finalità, il cui schema giuridico è disciplinato dall'art. 11 e segg.ti del Codice civile ed aperta alla partecipazione, anche progressiva, di altri soggetti pubblici e privati;

il Comune parteciperebbe quale socio ordinario ed è tenuto a versare la propria quota annuale di partecipazione;

il Comune di Canosa di Puglia ha approvato il rendiconto della gestione 2019 ed il bilancio di previsione 2020/2022 e non è strutturalmente deficitario;

il quesito che si propone ha carattere generale e riguarda questioni attinenti la materia della contabilità pubblica»

Considerato in

DIRITTO

1. L'art. 7, comma 8 della legge 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*».

2. Preliminarmente, la Sezione è chiamata a vagliare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo e oggettivo. In proposito, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), nel perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva intestata al giudice contabile dalla disposizione in esame, ha richiamato le coordinate ermeneutiche espresse fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27.4.2004 («Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva») e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 – integrati dalle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG – con cui sono stati esplicitati i requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile) indicanti i caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva.

3. La richiesta di parere pervenuta dal Comune di Canosa è soggettivamente ammissibile, ma oggettivamente inammissibile.

4. La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile in quanto promana da uno degli enti territoriali (Comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed è stata formulata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'ente (ex art. 50, comma 2 TUEL).

5. La richiesta di parere è oggettivamente inammissibile per le ragioni di seguito esplicitate.

Con il parere in oggetto l'Amministrazione comunale «[...] chiede se un Comune può partecipare in una fondazione di partecipazione, nata mediante trasformazione di una Fondazione esistente, che con l'iscrizione nel R.UN.T.S. —

Registro Unico Nazionale del Terzo Settore di cui al D. L.vo n. 117/2017, assume la denominazione di Fondazione.... E.T.S. Ente del Terzo Settore — Ente Filantropico, con finalità di tutelare, conservare, valorizzare e gestire il patrimonio artistico ed archeologico esistente nel territorio comunale, di competenza e di proprietà del Comune e/o di altri soggetti». Inoltre, il quesito viene formulato al fine di sapere «[...]Se è possibile stipulare una specifica convenzione, con la previsione di erogare contributi finalizzati ad incrementare il patrimonio della fondazione e contribuendo così al raggiungimento dello scopo di entrambi i soggetti (Comune e Fondazione), in relazione ai bisogni della Comunità locale, con l'obbligo da parte della Fondazione di provvedere alla manutenzione del patrimonio gestito, anche con affidamento a soggetti a terzi nel rispetto della normativa di riferimento (D.L.vo n. 50/2016; ecc.), stante il disposto di cui all'art. 4, comma 6, del Decreto-Legge n. 95/2012, come convertito in legge n. 135/2012 [...]».

Relativamente all'inammissibilità oggettiva del parere, si devono, innanzitutto, richiamare le prospettazioni della Sezione delle autonomie della Corte dei conti. Infatti, la Sezione delle autonomie, ritenendo non condivisibili linee interpretative estensive che ricomprendono nel concetto di contabilità pubblica qualsiasi attività degli enti che possa avere, comunque, riflessi di natura finanziaria, e che possa comportare, direttamente o indirettamente, un'entrata o una spesa, ha affermato che «se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e di spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico» (Deliberazione n. 5/AUT/2006).

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno nuovamente definito, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54, la portata della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, hanno precisato «che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo

stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali». In tal senso, la soluzione del quesito proposto condurrebbe ad affrontare questioni amministrativo-gestionali decisamente specifiche. Viceversa, la giurisprudenza contabile ha rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di cogestione con l'organo di controllo esterno (in tal senso, Sezione regionale controllo Veneto, n. 370/2017/PAR, Sezione regionale controllo Lazio n. 22/2011/PAR), né può ritenersi consentito, in tale sede, un vaglio preventivo su atti e comportamenti amministrativi concreti che il Comune intende adottare (in tal senso, Sezione regionale controllo Piemonte n. 44/2020/PAR). In altri termini, una risposta al quesito proposto costituirebbe una compartecipazione all'amministrazione attiva del Comune, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione, e rappresenterebbe, altresì, una indebita interferenza con l'attività di altri organi preposti dall'ordinamento alla definizione del procedimento di cui trattasi (in tal senso, Sezione regionale controllo Sicilia, delib. n. 108/2020/PAR).

Dunque, sulla scorta dei principi sopra richiamati, la Sezione deve rilevare come non possa essere ricompresa nel concetto di contabilità pubblica ogni attività procedimentale solo in ragione dei potenziali discendenti riflessi di natura finanziaria.

Inoltre, la richiesta di parere deve ritenersi inammissibile, in quanto vertente su alcune questioni che non possono ritenersi ricomprese nella nozione di contabilità pubblica, come sopra delineata. Infatti, il quesito sottoposto a questa Sezione, interseca tematiche afferenti l'applicabilità ad una fondazione di interi plessi normativi, dall'ordinamento civile alla disciplina del "Terzo settore" («[...] è volontà dei soggetti aderenti costituire (*rectius*: trasformare) la Fondazione esistente in una Fondazione che con l'iscrizione nel R.U.N.T.S. — Registro Unico Nazionale del Terzo Settore di cui al D.L.vo n. 117/2017, assume la propria denominazione di Fondazione.... E.T.S. Ente del Terzo Settore — Ente Filantropico, senza scopo di lucro e sempre con le stesse finalità, il cui schema giuridico è disciplinato

dall'art. 11 e segg.ti del Codice civile ed aperta alla partecipazione, anche progressiva, di altri soggetti pubblici e privati[...]») ed, ancora, al diritto pubblico, con riguardo alle regole per lo svolgimento di gare di appalto («[...] l'obbligo da parte della Fondazione di provvedere alla manutenzione del patrimonio gestito, anche con affidamento a soggetti a terzi nel rispetto della normativa di riferimento (D.L.vo n. 50/2016; ecc.)[...]». Sotto tale ultimo profilo, corrobora quanto affermato il fatto che già precedenti pronunciamenti di questa Corte hanno escluso l'ammissibilità, sotto il profilo oggettivo, di quesiti vertenti, ad esempio, su norme del codice dei contratti pubblici, che non sono state ritenute rientranti nella materia della contabilità pubblica (cfr. Sezione controllo Lazio, n. 97/2016/PAR, Sezione controllo Liguria, n. 28/2020/PAR, quest'ultima relativa ad una fondazione con finalità, tra l'altro, di valorizzazione di cose d'interesse artistico e storico). Sempre sotto questo angolo visuale, occorre, poi, anche considerare la competenza di altri organi giurisdizionali ad interpretare ed applicare la normativa sui contratti pubblici, alla luce della considerazione che *«la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (..) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia della contabilità pubblica. Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede»* (Sezione delle Autonomie, n. 3/2014).

Le osservazioni sopra formulate conducono, pertanto, ad un giudizio di inammissibilità oggettiva della richiesta di parere formulata.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia dichiara inammissibile la richiesta di parere in epigrafe.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2020.

Il magistrato relatore
F.to Antonio MARSICO

Il Presidente f.f.
F.to Carlo PICUNO

depositata in segreteria il 25 novembre 2020
Il Direttore della Segreteria
F.to Salvatore SABATO