

Gli enti locali non possono istituire fondazioni per lo svolgimento di funzioni ricreative e culturali

di **Guido Martinelli e Carmen Musuraca**

Il Parere emesso dalla Corte dei Conti Sezione regionale di controllo della Puglia n. 114 del 2013, amplia anche alle fondazioni l'ambito di applicazione del **divieto per gli enti locali di istituire appositi organismi che esercitino uno o più funzioni fondamentali e amministrative** loro conferite dalla Costituzione, contenuto all'interno dell'art. 9, comma 6, del D.L. n. 95/2012 convertito in legge n. 135/2012.

La risposta arriva a seguito di formale quesito formulato da parte di un sindaco, il quale chiedeva espresso **parere** all'organo giudicante sulla possibilità di procedere alla costituzione di una **fondazione** mediante conferimento alla stessa dei fondi derivanti dalla vendita di azioni bancarie ricevute con lascito testamentario finalizzato alla costituzione sul territorio comunale di un **circolo per pensionati e di una biblioteca** per la gestione delle suddette strutture, escluso ogni successivo intervento da parte del Comune a sostegno del bilancio della fondazione.

L'incertezza in merito alla legittimità dell'operazione nasceva dalla **dubbia compatibilità della medesima con il divieto contenuto nell'art. 9, comma 6, del D.L. n. 95/2012** convertito in legge n. 135/2012 in virtù del quale : *“E fatto divieto agli 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'articolo 118, della Costituzione”*.

Al fine di fornire una circostanziata pronuncia, la Corte svolge un interessante excursus sia normativo che di precedenti giurisprudenziali esistenti in merito all'interpretazione dello specifico articolo di legge in questione.

Ricorda il Collegio che la norma in esame si inserisce in un quadro di **disposizioni chiaramente indirizzato alla reinternalizzazione dei servizi** in virtù del quale è stato introdotto un **ampio e generalizzato divieto indirizzato a qualunque organismo “comunque denominato”**, ricomprendendo, pertanto, **necessariamente anche le fondazioni**, come confermato anche dalla Sezione regionale di controllo Lombardia con deliberazione n. 403 dell'11 settembre 2012.

Partendo da questo presupposto, quello che resta da chiarire è, allora, **se le funzioni** che si intende demandare alla fondazione nel caso di specie, quelle **culturali e ricreative, rientrano o meno tra quelle oggetto di limitazione** da parte della norma che fa generale riferimento alle *“funzioni fondamentali”* e alle *“funzioni amministrative”* svolte dall'ente locale.

Il comune istante, nel testo della richiesta di parere formulata, ricercava la definizione di *“funzioni fondamentali”* dei comuni, nel disposto di cui al comma 27, dell'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come successivamente modificato e integrato, che non cita, al suo interno, né le funzioni culturali né, tanto meno, quelle ricreative, pertanto, l'ente locale, riteneva possibile l'istituzione della fondazione per le finalità indicate, ente che era di fatto già stato istituito prima che venisse emanata la norma limitativa.

In relazione a questa obiezione, però la Corte fa presente che l'art. 14 citato, specifica testualmente che l'elencazione di funzioni fondamentali dei comuni in esso contenuto, è diretta all'applicazione dell'art. 117, II comma, lett. p), della Costituzione, ed è finalizzata alla corretta ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, mentre ai fini della questione oggetto di giudizio, ***“data la portata operativa generale della norma limitativa di cui all'art. 9, comma 6 cit., non possono non ritenersi rientranti nel concetto di “funzione fondamentale” e “funzione amministrativa” anche la funzione culturale e quella ricreativa, atteso che il D.P.R. 31-1-1996 n. 194 (Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali) annovera tra le funzioni dei comuni, all'art. 2, anche le “funzioni relative alla cultura” nonché quelle “relative al settore sportivo e ricreativo”.***

Analoga lettura estensiva del divieto di cui all'art. 9 cit., è stata resa anche dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia che, con deliberazione n. 25/PAR/2013 del 10 gennaio 2013, richiamata espressamente nel parere, ha fatto propria un'interpretazione assai ampia di “funzioni fondamentali” e “funzioni amministrative”.

Termina la Corte rilevando che ***“la ratio legis [dell'art. 9 cit.] è, dunque, da individuarsi nel chiaro intento del legislatore di ridurre la presenza di enti ed organismi, comunque denominati, facenti capo a comuni e province, sollecitando questi ultimi alla gestione diretta delle funzioni fondamentali e amministrative loro attribuite dalla legge”***; pertanto, deve ritenersi applicabile anche all'ipotesi di istituzione di una fondazione che svolge funzioni culturali e ricreative la limitazione posta dalla legge agli enti locali.