

**CORTE DEI CONTI****SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

composta dai magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo referendario relatore
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario

nell'adunanza pubblica del 25.10.2018

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 Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto Testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed in particolare l'articolo 3, comma 4, della legge n. 20/1994, a mente del quale la Corte *"svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo*

sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione”;

Vista la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore inerente la gestione della Fondazione per il libro, la musica e la cultura;

Viste le deduzioni trasmesse da Regione Piemonte, Città Metropolitana di Torino e Comune di Torino;

Vista l’ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l’odierna adunanza;

Intervenuti in adunanza, in rappresentanza della Regione Piemonte, la dott.ssa Antonella Parigi, Assessore alla Cultura e Turismo, la dott.ssa Paola Casagrande, Direttore Promozione Cultura, il dott. Michele Petrelli, Segretario generale, il dott. Eugenio Pintore, Dirigente Settore Promozione beni librari e archivistici, ed il dott. Giuseppe Montalto, Staff Direzione Segretariato;

Intervenuti in adunanza, in rappresentanza del Comune di Torino, la dott.ssa Chiara Appendino, Sindaco, il dott. Emilio Agagliati, Direttore di Divisione Servizi culturali ed Amministrativi, la dott.ssa Alessandra Gaidano, Dirigente del Servizi Controllo Gestione Finanziaria ed Ispettorato di Ragioneria;

Intervenuta in adunanza, in rappresentanza della Città Metropolitana di Torino, la dott.ssa Carla Gatti Direttore dell’Area Relazioni e Comunicazione e Dirigente del Servizio programmazione e gestione beni ed attività culturali;

Udito il relatore, referendario dott. Cristiano Baldi, e gli interventi dei soggetti sopra menzionati;

Premesso

L’articolo 3, comma 4, della legge n. 20/1994, assegna alla Corte dei Conti il compito di svolgere *“anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione”.*

A tale previsione si associa la legge 23 dicembre 2005, n. 266, all’art. 1, co. 166 la quale ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *“ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica”, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti”.* Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell’art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame

di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005, e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti.

Da quanto esposto deriva il potere dovere della Corte, nella verifica di sana gestione degli enti locali, di estendere il proprio controllo agli organismi strumentali da questi utilizzati, sia essi abbiano forma societaria sia rivestano altre forme organizzative.

Eventuali criticità riscontrate, anche se non tali da minare l'equilibrio economico finanziario, cionondimeno devono essere segnalate agli Enti per la valutazione dei conseguenti interventi gestionali.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Corte, infine, è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Considerato

1. Premessa

La presente relazione, intesa ad esaminare la situazione gestionale e finanziaria della Fondazione per il libro, la musica e la cultura, trova compiuta collocazione nella previsione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 20/1994, a mente del quale la Corte *"svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione"*.

D'altra parte, trattandosi di ente creato e finanziato, tra l'altro, da Regione Piemonte, Provincia di Torino (ora Città Metropolitana di Torino) e Comune di Torino, l'esame dell'andamento finanziario di tale Ente, e delle risorse messe a disposizione dalle menzionate Amministrazioni, rientra anche negli ordinari controlli della Sezione svolti ai sensi dell'articolo 1, comma 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dell'articolo 148bis, commi 2 e 3, del Tuel e dell'articolo 1, commi 3 e 4, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012.

Ciò premesso, al fine di ricostruire i rapporti finanziari tra Regione Piemonte, Comune di Torino e le fondazioni interessate alla manifestazione "Salone Internazionale del Libro", con nota

istruttoria n. 2644 del 3.05.2018 veniva chiesto, inizialmente solo a Regione Piemonte e Comune di Torino, di relazionare in ordine all'affidamento dell'attività organizzativa alla Fondazione per il libro, Fondazione Circolo dei lettori ed alla Fondazione per la Cultura Torino.

In seguito alle risposte pervenute¹, e ritenuta la necessità di estendere il contraddittorio anche nei confronti della Città Metropolitana di Torino, con nota prot. n. 001010088 veniva inviata apposita relazione di deferimento a tutti e tre gli Enti fondatori interessati, assegnando termine per ulteriori deduzioni al 16 ottobre 2018.

Tutti e tre gli Enti trasmettevano quindi le rispettive deduzioni tra il 15 ed il 16 ottobre 2018.

In particolare, si chiedeva la trasmissione dei seguenti documenti:

- a) Atti relativi all'affidamento della manifestazione alla Fondazione per il libro ed alla Fondazione Circolo dei lettori;
- b) Atto costitutivo delle fondazioni coinvolte nell'organizzazione della manifestazione: Fondazione per il libro, la musica e la cultura, Fondazione circolo dei lettori e Fondazione per la cultura Torino;
- c) Prospetti inerenti il personale impiegato nell'organizzazione della manifestazione e transitato dalla Fondazione per il libro alla Fondazione Circolo dei lettori, con precisazione del personale dirigenziale impiegato nella manifestazione 2017 ed in quella del 2018.

Inoltre, in relazione all'attuale situazione finanziaria della Fondazione per il libro ed alla sua fase liquidatoria, si chiedevano informazioni dettagliate circa:

- a) I rapporti di debito – credito con Regione Piemonte, Città Metropolitana di Torino e Comune di Torino;
- b) L'esposizione debitoria della Fondazione verso soggetti terzi (fornitori, dipendenti) ed in particolare quella verso la società GL Events al 31.12.2017.

Infine, a completamento del quadro finanziario e gestionale, si chiedeva *"l'elenco dei creditori al 31.12.2017 indicando quali, tra questi, abbiano ricevuto incarichi anche per l'edizione 2018"*.

Quanto inizialmente trasmesso dal Comune di Torino, con nota n. 2491 del 18 maggio 2018, e dalla Regione Piemonte, con nota del 22.05.2018, può ritenersi adeguato in relazione alla prima parte dell'istruttoria mentre non sono state fornite le informazioni richieste quanto alla situazione finanziaria verso terzi della Fondazione.

Da quanto appreso, tuttavia, tali informazioni saranno disponibili solo con la formazione dello stato passivo ad opera del commissario liquidatore della Fondazione per il libro.

Analogamente, non è stata fornita risposta istruttoria alla domanda relativa ai fornitori, già creditori della Fondazione, nuovamente impiegati nell'organizzazione della manifestazione Salone del libro per l'anno 2018 (salvo un generico riferimento, nella nota trasmessa da Regione Piemonte, alla possibilità per alcuni fornitori-creditori di operare anche per l'edizione del Salone 2018).

¹ La Regione Piemonte rispondeva con nota trasmessa a mezzo PEC del 22 maggio 2018, protocollo interno n. 0003247 di pari data.
Il Comune di Torino con nota n. 2491 del 18 maggio 2018.

L'istruttoria svolta ha permesso di evidenziare il percorso svolto per assicurare l'organizzazione della manifestazione denominata "Salone internazionale del libro".

Questa manifestazione, tra le più importanti a livello non solo nazionale nel panorama dell'editoria (come risulta dal relativo sito internet, "*Dai 100.000 passaggi dichiarati e 553 espositori della prima edizione nel 1988, il Salone è cresciuto fino ai 144.386 visitatori e i 1.200 espositori del 2018*"), è un progetto della Fondazione per il Libro, la Musica e la Cultura, realizzato per l'edizione 2018 dalla Fondazione Circolo dei lettori e dalla Fondazione per la Cultura Torino. Giova premettere che la Sezione non dubita in alcun modo dell'attinenza di simili eventi alle finalità degli enti pubblici soci (coerenti con la legge regionale n. 58/78) né con l'importanza della manifestazione e con la conseguente esigenza di "*preservarne il valore, la presenza e la continuità come una delle eccellenze del territorio regionale, con ricadute non solo di carattere culturale ma anche economico...*" (cfr. delibera di Giunta Regionale 8 giugno 2018, n. 23-7009). La delibera della Sezione, pertanto, prende in esame gli anni a partire dal 2010, anni in cui il Salone è stato organizzato dalla Fondazione per il libro, la musica e la cultura, soggetto costituito da Regione Piemonte, Provincia di Torino e Comune di Torino.

L'esame condotto, che nei paragrafi che seguono trova analitico svolgimento, ha evidenziato l'andamento economico deficitario della Fondazione, rispetto al quale non si è mostrato sufficiente il sostegno finanziario degli Enti pubblici soci. Parimenti, non si sono rivelati risolutivi né l'intervento di riduzione dei costi a partire dal 2015 né il tentativo di coinvolgimento di altri soggetti pubblici (in particolare, Ministero Istruzione e Ministero Beni Culturali) avvenuto nel 2016.

Si è quindi ricostruita la cornice all'interno della quale sono stati erogati i contributi pubblici, evidenziandone gli importi annui e le possibili implicazioni alla luce della più recente giurisprudenza contabile.

Nel corso del 2017 la Fondazione viene posta in liquidazione e l'organizzazione del Salone internazionale del libro affidata ad altro soggetto (Fondazione Circolo dei Lettori), così da garantire l'obiettivo sensibile della continuità della manifestazione e della salvaguardia del marchio, anche a tutela dei creditori della Fondazione del libro. In ordine a tali aspetti, la presente delibera si limita a valutare i mutamenti nelle modalità di estrinsecazione dei rapporti finanziari con gli Enti soci e l'aspetto della quantificazione dei contributi erogati.

Ciò premesso, il primo soggetto organizzatore, è stato la Fondazione per il libro, la musica e la cultura che, quindi, di seguito viene esaminata.

2. Fondazione per il libro, la musica e la cultura: la struttura

Questo soggetto viene costituito, nel 1994, da Regione Piemonte, Provincia di Torino e Comune di Torino con quote paritarie di conferimento iniziale (lire 200.000.000,00 e così per complessivi 600 milioni di lire di dotazione iniziale); il primo Consiglio di amministrazione risulta formato dal Presidente della Regione, dal Presidente della Provincia e dal Sindaco del Comune.

Tra i soci al momento della liquidazione (cfr. verbale assemblea del 28.11.2017) figurano la Regione, il Comune e Intesa Sanpaolo s.p.a., divenuta socio fondatore e "Main partner" nel 2016 (cfr. verbale assemblea Fondazione del 22.04.2016).

Sempre nel 2016 risulterebbe l'ingresso tra i soci fondatori del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Ministero per l'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (cfr. verbale assemblea 22.04.2016): entrambi tali soggetti, comunque, nel corso del 2017 hanno contestato la loro qualifica e devono ritenersi receduti dalla Fondazione per il libro.

Quanto, invece, alla Città Metropolitana di Torino, socio fondatore unitamente a Regione e Comune, questa recedeva dalla Fondazione per il libro giusta decreto del Vice Presidente prot. n. 93 - 32454/2014 del 30.09.2014.

L'iniziale denominazione contenuta nell'atto costitutivo, "*Fondazione salone del libro*", denota chiaramente la destinazione specifica cui era mirata la costituzione di questo soggetto giuridico. Ai sensi dell'articolo 4 dello Statuto sociale (approvato nel 1999 e nel quale risulta già la denominazione Fondazione per il libro, la musica e la cultura) "*il Patrimonio necessario per garantire il funzionamento della Fondazione viene assicurato dai Soci Fondatori, e anche attraverso incrementi destinati alla gestione corrente delle attività*".

La Fondazione, pertanto, nasce già con la consapevolezza dei soci fondatori della insufficienza del capitale di dotazione iniziale, che dovrà essere integrato da versamenti correnti.

Va fin da subito ricordato che il patrimonio delle fondazioni assume grande importanza proprio perché, se insufficiente, non permette il raggiungimento dello scopo. Ciò è tanto vero che la sufficienza del patrimonio è soggetta a controllo sia in sede di attribuzione della personalità giuridica che durante la vita della fondazione per la verifica della continuità "aziendale".

Nella fattispecie in esame, sebbene l'articolo 3 dello Statuto non preveda una formale distinzione tra il fondo di dotazione (patrimonio in senso stretto) ed il fondo di gestione (la parte del patrimonio ulteriore rispetto all'iniziale dotazione e fondata sui contributi e sui proventi dell'attività)², cionondimeno la Fondazione Salone del libro si configura quale fondazione di partecipazione, "*modello atipico di persona giuridica privata, di recente teorizzazione dottrina, in cui è sintetizzato l'elemento personale, tipico delle associazioni, e l'elemento patrimoniale, caratteristico delle fondazioni*" (Corte Conti Lazio, del. n. 151/2013).

La fondazione di partecipazione rappresenta lo strumento attraverso il quale un ente pubblico persegue uno scopo di utilità generale, nel tentativo di creare un sodalizio (partnership) pubblico-privato tale da poter ricorrere e/o usufruire di maggiori disponibilità finanziarie, provenienti dall'esterno, e di attività maggiormente qualificate di amministrazione (management) nella gestione dei servizi.

Come precisato dalla Corte Conti Sez. Basilicata nella deliberazione n. 52 del 2 ottobre 2017, "*si tratta di una figura atipica, che riassume i caratteri sia della fondazione che dell'associazione (la commistione dell'elemento patrimoniale con quello "associativo" trae origine dalla partecipazione*

² I contributi annuali dei soci, pertanto, incrementavano il fondo di dotazione che poi veniva utilizzato per la gestione ordinaria o la copertura delle eventuali perdite

di più soggetti alla costituzione dell'organismo). In presenza di determinati requisiti (la costituzione/partecipazione, da parte enti pubblici, mossi dall'intento di realizzare un fine pubblico con finanziamenti pubblici e con modalità di gestione e controllo ricollegabili alla volontà degli enti soci), la persona giuridica privata, indipendentemente dal riconoscimento della personalità giuridica, diventa un semplice modulo organizzativo dell'ente pubblico socio, così come altre forme organizzative aventi natura pubblicistica quali le aziende speciali e le istituzioni (articolo 114 Tuel)".

Nella fattispecie in esame, l'importanza dell'elemento personale rappresentato dai soci fondatori emerge chiaramente dalla lettura dello Statuto.

Gli organi sociali, infatti, sono l'assemblea dei soci fondatori (con possibilità di variazione della compagine sociale – articolo 6 dello Statuto – come effettivamente avvenuto e sopra esposto), il Presidente ed il Vice Presidente, il Consiglio di Amministrazione, l'Alto Comitato di coordinamento e il Collegio dei revisori dei conti.

L'importanza dell'aspetto personalistico e del ruolo dei soci pubblici fondatori emerge chiaramente dagli articoli 10 e 13.

L'Alto Comitato di Coordinamento è composto dal Presidente della Regione, dal Presidente della Provincia e dal Sindaco del Comune: esso non solo propone il Presidente del Consiglio di Amministrazione ma detta le direttive cardine cui deve ispirarsi l'attività della Fondazione.

Il Consiglio di Amministrazione, organo di amministrazione attiva, risulta composto da 5 membri di cui tre sono gli stessi vertici degli enti soci sopra indicati.

Da una simile struttura emerge chiaramente il ruolo pregnante degli enti soci e la piena conoscenza (vedi *infra*) dei fatti gestionali e finanziari interessanti la Fondazione.

3. I contributi pubblici

Quanto invece al profilo economico, ed in particolare delle erogazioni da parte dei soci fondatori (limitatamente ai soggetti destinatari dell'iniziale istruttoria svolta), si rileva che il Comune di Torino, con deliberazione di Giunta comunale n. 05222/025 del 13 dicembre 2016, decideva di erogare in favore della Fondazione l'importo di euro 700.000,00 a *"titolo di partecipazione al finanziamento per l'anno 2016, destinato alla gestione corrente delle attività"*.

Analoghe erogazioni si rinvenivano (quantomeno come impegni contabili) nell'anno 2017: con deliberazione di Giunta comunale n. 06183/025 del 15.12.2017 veniva approvato il contributo alla Fondazione per il Libro, la Musica e la Cultura *"quale beneficiaria della somma di Euro 650.000,00 per la quota di partecipazione al finanziamento destinato alla gestione corrente delle attività"*. Quanto all'erogazione, si stabiliva di *"rinviare a successive determinazioni dirigenziali l'impegno di spesa e l'erogazione della partecipazione al finanziamento della Fondazione per complessivi Euro 650.000,00, esigibili entro il 31 dicembre 2017, previa verifica dell'assolvimento dei disposti del D.Lgs. n. 33/2013 e successive modifiche approvate con il D.Lgs n. 97 del 25 maggio 2016"*.

In termini del tutto analoghi, la delibera di Giunta comunale n. 06189/025 sempre del 13 dicembre 2016 autorizzava l'erogazione di € 50.000,00 "per la quota di partecipazione ai costi per spese di investimento per l'anno 2017", ed in particolare per l'acquisto di specifica struttura ("Torre del Libro").

I relativi importi vengono poi impegnati con le determinazioni dirigenziali rispettivamente n. 227 e n. 226 del 18 dicembre 2017, in entrambi i casi subordinando l'erogazione alla presentazione di rendiconto delle spese sostenute.

Da un prospetto di sintesi inviato dal Comune, diretto ad evidenziare gli importi ancora dovuti dall'Ente, risultano analoghe contribuzioni anche per gli anni precedenti: € 1.042.500 impegnati nel 2009, € 1.040.000,00 impegnati nel 2010, € 1.049.500,00 impegnati nel 2011, € 842.800,00 impegnati nel 2012, € 850.400 nel 2013, € 765.925,00 nel 2014, € 830.800,00 nel 2015.

Il Comune, con riguardo a tali impegni, sostiene di non avere (se non modeste) pendenze con la Fondazione.

Tuttavia, tra i documenti prodotti dal Comune vi è una dichiarazione 11.05.2018 ex art. 547 c.p.c. (all'interno di una procedura di pignoramento presso terzi) in cui viene ammesso il mancato versamento degli importi relativi al 2017 (e non solo).

Più in particolare, la dichiarazione del terzo evidenzia debiti del Comune verso la Fondazione per il Libro la Musica e la Cultura per un ammontare complessivo di euro 1.497.418,00, a fronte di pignoramenti già ricevuti per oltre 4,2 milioni di euro.

Nel dettaglio, risultano i seguenti importi a debito del Comune:

- 1) n. mecc. 2015 06217/045 per € 450.000,00;
- 2) n. mecc. 2015 07420/045 per € 150.000,00;
- 3) n. mecc. 2015 07449/045 per € 150.000,00;
- 4) n. mecc. 2015 04542/045 per € 15.000,00;
- 5) n. mecc. 2016 06381/045 per € 15.000,00;
- 6) n. mecc. 2017 06434/025 per € 50.000,00;
- 7) n. mecc. 2017 06435/025 per € 650.000,00;
- 8) n. mecc. 2017 04865/045 per € 17.418,00.

Peraltro, come risulta dalla nota 18 maggio 2018 della Direzione Servizi Culturali, tale debito "attiene alla sola Area Cultura", restando dunque incerto se unico debito della Città o se, invece, esistano ulteriori importi afferenti ad altri settori.

Successivamente, con nota n. 5309 del 16 ottobre 2018 il Comune ha trasmesso un ulteriore prospetto delle somme impegnate e pagate dal 2010 ad oggi: dallo stesso risulterebbe un debito residuo di soli euro 83.700,00.

Tale dato, infine, trova conferma nell'ulteriore documentazione che il Comune ha inviato a seguito di specifica richiesta svolta nell'adunanza pubblica del 25 ottobre: l'importo di euro 1.497.418,00, riferito agli anni 2015 (per euro 765.000,00), 2016 (€ 15.000,00) e 2017 (€ 717.418,00), risulta pagato tra giugno ed agosto 2018.

Il debito residuo nei confronti della Fondazione, pertanto, è di euro 83.700,00 ed è relativo a contributi per specifiche attività che saranno liquidati a seguito di rendicontazione.

Il debito di 1,5 mln sopra menzionato, invece, era evidentemente riferito all'ordinaria contribuzione annuale che, come si può notare, veniva versata con notevole ritardo.

Analoghe reiterate contribuzioni a favore della Fondazione per il libro provengono dalla Città Metropolitana di Torino e dalla Regione Piemonte.

Quanto alla Città Metropolitana, con nota 16.10.2018 ha trasmesso due distinti prospetti, uno relativo alle somme pagate in favore della Fondazione dal 2010 ed un secondo relativo a tutte le somme impegnate e versate sempre dal 2010.

I due prospetti, quindi, sono relativi uno alle somme pagate ed uno alle somme impegnate e pagate nell'anno di riferimento.

La comparazione dei due prospetti è la seguente:

Anno	Pagato	Impegnato + pagato
2010	€ 218.640,00	€ 802.000,00
2011	€ 385.000,00	€ 355.000,00
2012	€ 274.000,00	€ 266.000,00
2013	€ 730.000,00	€ 210.000,00
2014	€ 16.000,00	€ 75.000,00
2015	€ 72.000,00	
TOTALE	€ 1.695.640	€ 1.708.000,00

Come si può notare gli importi tendenzialmente coincidono, la differenza si spiega con la ritenuta d'acconto del 4% operata dall'ente (Il D.P.R. 600/1973, agli artt. 28, co. 2 e 29, co. 5, disciplina la ritenuta d'acconto del 4% da applicare, ai fini delle imposte sui redditi, ai contributi pubblici erogati alle imprese da Stato, enti pubblici ed enti privati).

Quanto alla Regione Piemonte, con delibera di Giunta n. 28-5053 del 15 maggio 2017, considerato che la Fondazione ha presentato il bilancio preventivo ed il programma di attività e che queste corrispondono all'interesse pubblico, veniva stanziato per l'anno 2017 un contributo massimo di euro 1.120.000,00, con specificazione della destinazione di euro 740.000,00 a sostegno *"delle attività, del funzionamento e dell'allestimento spazi istituzionali"* (determinazione dirigenziale A2001A n. 175 del 17.05.2017 e determinazione A2000 n. 707 del 15.12.2017).

Analoghe contribuzioni risultano anche negli anni precedenti: euro 860.000,00 nell'anno 2016 (DGR n. 20-4039 del 10.10.2016, determinazione dirigenziale n. 545 del 23.11.2016), euro 1.480.000,00 nel 2015 (DGR n. 17-2071 del 7 settembre 2015, DGR n. 1-1450 del 25 maggio 2015, determinazione dirigenziale n. 507 del 26.11.2015 e determinazione n. 646 del 30.12.2015).

In seguito a precisa istanza istruttoria, Regione Piemonte ha precisato di avere debiti verso la Fondazione per euro 2.360.184,60, in corso di verifica con il maggior credito avanzato dal commissario liquidatore della Fondazione per il libro, pari ad euro 2.436.553,80.

Ha ricordato, inoltre, che la Fondazione per il libro in data 20.01.2017 cedeva pro soluto alla Sace FCT s.p.a. i crediti nei confronti di Regione Piemonte che sarebbero sorti nei due anni successivi alla data di sottoscrizione della cessione.

Come precisato oralmente in sede di adunanza, e confermato dalla documentazione trasmessa in seguito all'adunanza del 25.10.2018, i debiti residui sono attualmente in corso di pagamento. Anche in tal caso, tuttavia, emerge evidente il ritardo nell'erogazione degli importi impegnati in favore della Fondazione.

Il sistematico ritardo nell'erogazione dei contributi viene costantemente menzionato dagli organi sociali della Fondazione³. Nel verbale dell'assemblea dei soci del 18 giugno 2014, il Presidente del CdA rileva che *"anche nel 2013 la situazione finanziaria è stata sfavorevolmente condizionata dal disallineamento del momento della spesa e l'atto di effettivo incasso delle entrate previste, determinando una considerevole voce di costo per interessi passivi"*.

Parimenti, nel verbale assembleare del 11 giugno 2015 si legge che *"la perdita civilistica di cui sopra è stata largamente determinata anche a causa dell'incidenza degli oneri finanziari determinati dal ritardo nell'incasso dei contributi e che, nell'anno 2014, raggiungono complessivamente la cifra di € 192.818, contro euro 186.483 relativo all'esercizio 2013. Il determinarsi di tali oneri è dovuto alla differenzialità temporale tra il momento in cui la Fondazione si trova a far fronte ai pagamenti a favore dei fornitori rispetto ai più lunghi tempi di incasso delle fatture emesse, dei contributi destinati ai singoli progetti e delle erogazioni da parte degli Enti Fondatori"*.

Riassumendo per quanto riguarda l'ultimo quinquennio di competenza della Fondazione per il libro⁴, sulla base della documentazione trasmessa, risultano i seguenti impegni assunti dal Comune di Torino e dalla Regione Piemonte in favore della Fondazione per il libro, la musica e la cultura:

Ente erogante e Anno erogazione	2013	2014	2015	2016	2017
Comune	850.400	765.925	830.800	700.000	700.000

³ E' evidente che l'erogazione dei contributi a rendiconto avviene necessariamente dopo la conclusione della manifestazione, ma è altrettanto evidente che se ciò crea un danno da interessi così elevato, è opportuno intervenire tempestivamente con opportune iniziative (anticipando una quota considerevole del contributo oppure fornendo un patrimonio di dotazione idoneo a finanziare le spese per poi venire successivamente ricostituito nel suo ammontare)

⁴ Ricordando che la Città Metropolitana ha operato il suo recesso nel 2014

Regione	833.000	945.000	1.480.000	860.000,00	1.120.000
Città metropolitana	730.000	16.000	72.000	/	/
TOTALE	2.413.000	1.726.925	2.282.000	1.560.000	1.820.000

Con la precisazione, naturalmente, che si tratta delle somme risultanti dai documenti trasmessi (in alcuni casi meri prospetti e non le singole delibere a monte), sicuramente esistendo il medesimo *modus agendi* anche negli anni precedenti.

4. La situazione finanziaria della Fondazione per il libro

Occorre a questo punto interrogarsi circa la legittimità di simili impegni di spesa.

Va premesso che non si tratta, esulando dall'oggetto dell'indagine della Sezione, di verificare la legittimità formale o contabile degli impegni sotto il profilo del rispetto del necessario collegamento tra contributi erogati ed adeguata rendicontazione degli stessi, analizzando quindi l'effettiva destinazione degli ingenti contributi ricevuti.

Neppure si tratta, e su questo punto la Sezione intende eliminare qualunque dubbio, della legittimità sostanziale della scelta di finanziare un ente culturale: è chiaro, infatti, che tale scelta rientra nella discrezionalità politica dell'ente pubblico e, comunque, è pienamente aderente ai suoi fini istituzionali.

Così come è altrettanto evidente e noto che, usualmente, il settore culturale non è in grado di produrre utili con i quali finanziarsi: è fisiologico, quindi, che le iniziative culturali trovino sostegno nei contributi pubblici.

L'attenzione della Sezione, invece, riguarda la qualificazione giuridica di tali contributi, in particolare in relazione alla destinazione ad un soggetto giuridico fondazione: per chiarire tale aspetto, occorre esaminare la situazione finanziaria della Fondazione per il libro, la musica e la cultura.

Sul sito della Fondazione, sezione "*amministrazione trasparente*", sono presenti i bilanci dal 2012 al 2015, mentre non risulta pubblicato quello relativo al 2016.

La lettura del bilancio al 31.12.2012 solleva già di per sé numerose perplessità: le maggiori voci dell'attivo sono rappresentate dai crediti per contributi degli enti pubblici (oltre 3 milioni derivano da Regione Piemonte, Comune di Torino e Provincia di Torino⁵) e dalle immobilizzazioni immateriali rappresentate da marchi e licenze (oltre 1,5 milioni), voce spesso di agevole e discrezionale quantificazione.

⁵ In particolare, risultano crediti per contributi da Regione Piemonte per euro 1.361.964,00, dal Comune di Torino per euro 1.315.000,00 e dalla Provincia di Torino per euro 536.000,00

Colpisce l'ammontare dei debiti: già nel 2012 sono circa 4 milioni verso gli istituti bancari ed 1,7 milioni verso i fornitori.

Circoscrivendo l'esame alla sola manifestazione "Salone del libro", dal sito della Provincia di Torino⁶ si ricava un quadro fortemente negativo già per quell'esercizio: infatti, nel 2012 l'organizzazione del Salone Internazionale del Libro di Torino ha determinato costi per euro 1.851.130,41 a fronte di ricavi per euro 1.689.624,13. I proventi complessivi dell'esercizio 2012 sono stati euro 1.947.754, a fronte di oneri complessivi di euro 3.544.307: il risultato dell'attività tipica è stato quindi negativo per circa 1,4 milioni di euro.

Ancora, dal menzionato sito della Provincia risulta che *"Il patrimonio netto al 31 dicembre 2012 ammonta a euro 1.189.166 ed è costituito dal Fondo di dotazione per euro 2.625.768 (euro 975.768 fondo di dotazione al 01/01/2011 ed euro 1.650.000 incrementi del Fondo: Comune di Torino euro 800.000, Regione Piemonte euro 600.000 e Provincia di Torino per euro 250.000), dal risultato di esercizio per euro -1.596.553 e dalla "Riserva fondo spese completamento digitalizzazione" per euro 159.951,00"*⁷.

Il risultato di esercizio del triennio 2010 – 2012 è sempre stato fortemente in perdita:

2010: -2.259.935

2011: -1.863.078

2012: -1.596.553.

La perdita, peraltro, tecnicamente si evidenzia fin dall'origine stante il meccanismo di imputazione dei contributi: questi, infatti, vengono imputati a fondo di dotazione (*id est*, patrimonio) che poi viene ridotto a copertura delle perdite.

Negli anni successivi la situazione continua a peggiorare: nel 2013 il risultato di esercizio vede una perdita di euro 2.476.534⁸, nel 2014 ulteriore perdita di euro 886.779,00 con patrimonio netto negativo per euro 489 mila (il patrimonio passa da euro 1.189.166,00 del 2012 ad euro 322.632,00 del 2013 per divenire negativo, nell'importo anzi indicato, nel 2014).

Il che dimostra che la perdita, che secondo i rappresentanti della Regione⁹ sarebbe contabilmente emersa per il meccanismo di imputazione dei contributi, in realtà aveva rilevanza sostanziale e non solo da modalità di tenuta delle scritture contabili: il contributo pubblico non era sufficiente a ricostituire il patrimonio.

Nel verbale assembleare del 18 giugno 2014, approvando il bilancio 2013, il Collegio dei revisori dei conti afferma espressamente che *"ritiene doveroso continuare a richiamare l'attenzione su alcune delicate dinamiche patrimoniali e finanziarie quali la costante erosione del Fondo di*

⁶http://www.provincia.torino.gov.it/amministrazione_trasparente/enti_controllati/dwd/fondazioni/1246-1248_LibroMusicaCultura.pdf

⁷ Come si può notare, il meccanismo è quello descritto al paragrafo 1: i contributi degli enti pubblici incrementano il patrimonio di destinazione che poi serve a coprire le perdite di gestione

⁸ Anche in tal caso con ingenti crediti per contributi pubblici: € 1.579.700,00 da Regione Piemonte, € 1.250.400,00 dal Comune ed euro 16.000,00 dalla Provincia, a dimostrazione di un bilancio che si fonda sostanzialmente sull'intervento costante dei soci fondatori.

⁹ Cfr. verbale adunanza 25.10.2018

dotazione, ridotto ormai ad euro 322.632, il perdurare di una situazione di evidente criticità degli indicatori di liquidità, la posizione debitoria...”, segnalando quindi che “si rendono pertanto non più prorogabili adeguate e tempestive azioni da parte dei Soci della Fondazione necessarie al reperimento di nuove risorse per far fronte alle spese correnti di funzionamento nonché alla ricostituzione del patrimonio della medesima”.

Il bilancio 2014 certifica l'insufficienza dei contributi ordinari degli enti soci: dal verbale assembleare del 11 giugno 2015 emerge l'esigenza non solo di ripiano delle perdite ma anche e soprattutto di creare un fondo di dotazione che, in disparte i costi del Salone del libro, permetta alla Fondazione di coprire i propri costi di gestione ordinari.

Infatti, in quella sede il Presidente del CdA avvisa che *“occorrono i seguenti interventi immediati e non più differibili nel tempo:*

- 1) L'intervento dei Soci per riportare ad un valore positivo il patrimonio netto della Fondazione;*
- 2) Il conferimento contestuale alla Fondazione di un Fondo di dotazione adeguato ad affrontare oneri connessi alla sua propria attività;*
- 3) L'impegno urgente ed indifferibile della Fondazione di procedere ad ampliare l'opera di revisione radicale delle spese in tutte le sue componenti.*

In carenza di questi imprescindibili interventi appena espressi la Fondazione andrà incontro ad una prospettiva alquanto problematica in ordine al raggiungimento del proprio scopo sociale, prospettiva che contempla la sicura paralisi della propria attività nel brevissimo termine, anche considerando che il fatto che il Consiglio di amministrazione risulta impossibilitato a prendere alcun tipo di decisione”.

Lo stesso Collegio dei revisori, già con la nota 10.11.2014, inviata al Presidente del CdA, sollevava dubbi circa il venir meno della continuità aziendale, informando che *“il definitivo consolidamento di un risultato negativo sotto il profilo economico, non trovando copertura del Fondo di dotazione, avrebbe potuto determinare il rischio della perdita dell'autonomia patrimoniale della Fondazione”.*

Nel 2015, nonostante un risultato di esercizio in sostanziale pareggio (utile di circa 7 mila euro), il patrimonio della Fondazione rimane ampiamente negativo (481 mila euro).

Inoltre, mentre l'indebitamento bancario scende a circa 2 milioni di euro, quello verso i fornitori sale a 2,8 milioni di euro (rispetto all'1,7 del 2012).

Naturalmente la Fondazione non resta completamente inerte ed anzi, come risulta dai verbali assembleari, si adopera per una riduzione dei costi: tale intervento, tuttavia, resta del tutto insufficiente.

Allo stesso modo, fuoriuscita nel 2014 la Città Metropolitana, gli Enti soci cercano il sostegno di altri soggetti: è in questo contesto che acquisisce la qualità di socio Intesa Sanpaolo e si tenta di coinvolgere i Ministeri dell'Istruzione e della Cultura¹⁰.

Il bilancio 2016 chiude con una perdita di 1.047.236 euro ed un patrimonio netto negativo per - euro 1.539.556.

I debiti verso i fornitori si attestano a 2,2 mln e quelli verso gli istituti di credito ad euro 2,2 milioni.

Come risulta dalla deliberazione della Giunta Regionale 30 gennaio 2018, n. 1-6429, tali valori sono determinati anche dall'incidenza della nuova stima del marchio del Salone del Libro effettuata dallo Studio Jacobacci & Partners, che ne ha stabilito un valore medio di 160.000,00 euro, determinando così a bilancio una svalutazione di 1.099.496 euro¹¹.

Quanto esposto impone, quindi, alcune considerazioni preliminari.

In primo luogo che la Fondazione per il libro si fondava, per la sua sopravvivenza, sui contributi pubblici: e di questo si sono espresse alcune perplessità legate alla stessa struttura giuridica della fondazione, ente che si caratterizza per la destinazione di un patrimonio ad uno scopo originariamente stabilito dai fondatori, scopo rispetto al quale il patrimonio dovrebbe essere adeguato. Anche nella fondazione di partecipazione è opportuno che il patrimonio di dotazione iniziale sia parametrato allo scopo istituzionale, non potendo questo gravare unicamente su contributi periodici e reiterati: il fondo di dotazione, infatti, in difetto di un patrimonio mobiliare o immobiliare consistente, rappresenta l'unica garanzia per i creditori.

Dunque, se i contributi pubblici possono coprire il costo delle manifestazioni, il fondo di dotazione (in disparte l'assenza di distinzione nella fattispecie in esame) dovrebbe essere quantomeno tale da coprire i costi di gestione ordinaria della struttura dell'ente.

In secondo luogo, circostanza che suscita molte perplessità, che tali contributi neppure erano sufficienti per il mantenimento dell'equilibrio finanziario della Fondazione.

Non ha rilievo, infatti, che tali contributi non venissero imputati a conto economico ma a patrimonio (con il già spiegato meccanismo che, evidenziata la perdita, il patrimonio veniva prima aumentato dai contributi e poi utilizzato a copertura): in qualunque modo fossero imputati (dunque, anche imputandoli a conto economico in modo da non evidenziare, finché possibile, le perdite di esercizio), comunque, gli stessi si sono rivelati insufficienti ad assicurare la sopravvivenza della Fondazione.

E questo non nel 2017 ma, come emerso dai dati contabili e dalle relazioni del Collegio dei revisori, già molti anni prima.

¹⁰ In sede di adunanza i rappresentanti della Regione hanno riferito di un credito di euro 600.000 verso il MIUR per gli anni 2016-2017: tale aspetto non trova conferma documentale atteso che il Protocollo di intesa di aprile 2016 (privo di data più precisa) rimanda per l'aspetto economico ad alcuni allegati che non sono stati trasmessi

¹¹ Se si ritiene attendibile tale valore, ne consegue l'evidenza di come i bilanci precedenti fossero fondati su valori dei beni immateriali del tutto inattendibili. Ciò specie considerando che nel tempo il valore del marchio Salone del libro, stante il continuo successo di tale manifestazione, non può certamente essersi fisiologicamente ridotto

In terzo luogo che quei contributi venivano erogati sistematicamente in ritardo: ingenti importi sono stati erogati addirittura solo dopo l'apertura della liquidazione della Fondazione e l'azione prima dei creditori – (vedi il pignoramento presso terzi già menzionato) - e poi del Commissario liquidatore, così esponendo la Fondazione a notevoli costi per interessi (€ 194 mila nel 2012, € 185 mila nel 2013, € 192 mila nel 2014, € 218 mila nel 2015).

In quarto luogo, che l'ammontare dei debiti era già da anni fortemente preoccupante: la situazione di crisi finanziaria (in disparte il modesto utile dell'esercizio 2015, peraltro con un patrimonio negativo ed un bilancio fondato su immobilizzazioni immateriali rivelatisi di importo non attendibile) va riferita quantomeno al 2010 (e ciò solo per indisponibilità dei bilanci precedenti).

Si può con certezza affermare, quindi, che la Fondazione nasce ed opera quale soggetto gestore di manifestazioni fieristiche (la più importante delle quali il Salone Internazionale del Libro) senza averne le risorse necessarie e, soprattutto, senza un adeguato sostegno degli Enti pubblici fondatori.

E naturalmente, profilo ancor più grave, tale situazione era indubbiamente nota a Comune di Torino e Regione Piemonte.

L'erogazione di tutte queste somme avviene, infatti, da parte degli Enti pubblici, a presentazione del bilancio preventivo, del rendiconto delle spese e attività svolte dalla Fondazione, e del bilancio consuntivo: ciò significa che i soci fondatori non potevano non essere a conoscenza delle perdite accumulate dalla Fondazione.

D'altra parte, ciò è confermato dalla struttura personalistica della Fondazione come descritta al paragrafo 2.

L'articolo 8 dell'attuale statuto della Fondazione per il libro, la Musica e la Cultura ("Assemblea dei soci fondatori") prevede che *"l'Assemblea dei soci è composta dai membri dell'Alto Comitato di Coordinamento e da un rappresentante di ciascun socio fondatore, designati dai rispettivi enti di appartenenza, secondo il proprio ordinamento. L'assemblea dei soci è presieduta dal Presidente di turno dell'Alto Comitato di Coordinamento o, in sua assenza, da un suo delegato"*. L'Alto Comitato di coordinamento è composto dal Presidente della Regione Piemonte, dal Presidente della Città metropolitana di Torino e dal Sindaco della Città di Torino (cfr. Deliberazione della Giunta Regionale 30 gennaio 2018, n. 1-6429).

Ancora, a sostegno di quanto esposto (andamento gestionale in forte perdita, parziale copertura delle perdite annuali e piena consapevolezza da parte dei soci fondatori e, a maggior ragione, degli amministratori della Fondazione), è sufficiente la lettura dei verbali assembleari trasmessi da Regione Piemonte.

Oltre a quanto già sopra riportato (cfr. estratti dei verbali 18.11.2014 e 11.06.2015 sopra riportati; non sono stati resi disponibili verbali precedenti), si segnala che nel verbale 11 giugno 2015 il Presidente del CdA sollecita l'intervento straordinario dei soci fondatori i quali, dopo aver discusso degli importi che potrebbero risultare necessari, deliberano come assemblea un contributo straordinario di euro 600.000,00. In disparte la circostanza che successivamente tale

contributo non venga versato (o per sopraggiunti dubbi di legittimità o per il successivo ingresso tra i soci fondatori di Intesa Sanpaolo), ciò che emerge chiaramente è la piena consapevolezza, anno per anno, del progressivo declino finanziario della Fondazione per il libro.

si richiama quanto scrivevano i revisori dei conti della Fondazione nella relazione al bilancio 2016: "nelle relazioni del Collegio dei Revisori ai bilanci degli ultimi cinque esercizi veniva richiamata la vostra attenzione su alcune delicate dinamiche patrimoniali e finanziarie, quali la costante e in definitiva completa erosione del Fondo di Dotazione, il perdurare di una situazione di evidente criticità degli indicatori di liquidità, la preoccupante esposizione debitoria ed il costante ricorso all'indebitamento verso il sistema bancario, con una situazione di tensione finanziaria crescente...".

Dunque, fin dal 2012 il Collegio dei revisori ha avvertito i soci fondatori di tale deriva, di fatto certificando le osservazioni sopra svolte: la continuità aziendale era assicurata solo dall'intervento dei soci e tale intervento si è rivelato non sufficiente.

5. La legittimità dei contributi pubblici

Alla luce di quanto esposto, è quindi un dato di fatto la situazione di crisi finanziaria della Fondazione e la consapevolezza di tale situazione da parte dei soci fondatori.

In un simile quadro, dunque, molte perplessità suscita il sostegno pubblico: è problematica, infatti, la qualifica dei contributi pubblici come legittimo sostegno alla cultura, dovendo considerarsi gli stessi, da un punto di vista sostanziale, un intervento a copertura, parziale, delle perdite pregresse portate a nuovo.

Un conto, infatti, è il fisiologico sostegno economico ad una fondazione che svolge attività culturale; altro, invece, è il formale sostegno di iniziative culturali ad una fondazione che continua ad accumulare debiti verso terzi ed erodere il patrimonio sociale.

In particolare, quanto a Regione Piemonte, la determinazione relativa al 2017, la n. 707 del 15.12.2017, a pagina 2 contiene un espresso riferimento al bilancio consuntivo 2016 della Fondazione per il libro, dando atto che esso "*evidenzia una significativa passività ed una completa erosione del fondo di dotazione*": è quindi più che evidente che il finanziamento di 920.000 euro, in una simile fattispecie, non è altro che copertura delle perdite accumulate verso il sistema bancario e, soprattutto, i fornitori.

Non si tratta solamente del meccanismo di contabilizzazione dei contributi: è evidente, infatti, che imputando il contributo annuale a patrimonio si evidenziano le perdite che solo successivamente vengono coperte. Le perplessità, tuttavia, non si fondano sulla scelta di tale meccanismo in luogo dell'imputazione a conto economico (imputazione che, come accennato, per i primi anni poteva ridurre le perdite di bilancio), così come non ci si può arrestare di fronte alla formale qualifica dei contributi annuali contenuta nelle varie delibere.

Si tratta, invece, della considerazione di reiterati contributi pubblici ad un soggetto non in grado, già da anni, di operare in modo economico (inteso come semplice copertura dei costi di gestione con i ricavi ed i contributi pubblici).

D'altra parte, gli aspetti discutibili della gestione del rapporto con la Fondazione per il libro si rilevano anche dalla delibera di Giunta Regionale n. 116-1873 (di approvazione del programma di sostegno alla cultura da parte della Direzione promozione cultura, sport e turismo): a pagina 10 essa contiene un riferimento (ripreso nell'allegato A) ai criteri sulla base dei quali verranno valutate e selezionate le istanze di contributo.

Tra questi viene espressamente indicato il seguente:

“La sostenibilità economica dei progetti, verificata sulla base del rapporto fra le uscite previste e le entrate ipotizzate, nonché dalla presenza di altri apporti economici, all'interno dei quali la Regione svolga un ruolo sussidiario e comunque non esclusivo rispetto a una pluralità di soggetti sostenitori”.

Un esame dei bilanci della Fondazione per il libro avrebbe escluso la sostenibilità economica della manifestazione Salone internazionale del libro, con il sostegno dei soci fondatori così come assicurato, già da diversi anni.

Da ciò sorgono le perplessità della Sezione circa la natura delle sovvenzioni pubbliche.

Non sfugge alla Sezione, infatti, l'assoluta legittimità di contributi in favore di soggetti privati, anche fondazioni, ove questi esercitino funzioni e compiti a favore della collettività e rientranti nelle finalità dell'ente pubblico socio (o fondatore): riconosciuto l'interesse generale dell'attività, la natura pubblica o privata del soggetto che la svolge e, in quanto tale, riceve il contributo risulta indifferente, posto che la stessa amministrazione pubblica opera ormai utilizzando, per molteplici finalità (gestione di servizi pubblici, esternalizzazione di compiti rientranti nelle attribuzioni di ciascun ente), soggetti aventi natura privata.

Cionondimeno, il finanziamento pubblico deve essere configurato in modo tale da escludere un ripiano delle perdite di una fondazione costituita nelle forme del codice civile.

E ciò, va ricordato, tenuto conto che la fondazione, ente morale, dotato di personalità giuridica e disciplinato dal codice civile, ha quale elemento costitutivo essenziale l'esistenza di un patrimonio destinato alla soddisfazione dello scopo per il quale l'ente è stato costituito. Ove il patrimonio non sia sufficiente per raggiungere lo scopo o venga meno, ai sensi delle norme civilistiche, la fondazione si estingue e il suo patrimonio residuo è trasferito ad organi che abbiano finalità analoga, a meno che la competente autorità provveda alla trasformazione in altro ente. Dunque, se è pienamente legittimo per l'ente pubblico sia erogare corrispettivi per i servizi ricevuti che erogare contributi, in considerazione dell'utilità che l'ente o la collettività ricevono dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico, del tutto illegittimo sarebbe un accollo dell'onere di ripianare di anno in anno (mediante la previsione di un generico contributo annuale), o anche occasionalmente, le perdite gestionali della Fondazione, perché a queste deve essere in grado di far fronte la Fondazione stessa con il suo patrimonio o quantomeno con la sua attività.

In relazione alla possibilità di erogare contributi, la magistratura contabile ha reso numerosi pareri, ritenendo ammissibile, a determinate condizioni, l'erogazione finalizzata alla conservazione o all'incremento del patrimonio destinato allo svolgimento dell'attività

istituzionale dell'ente morale (*ex plurimis*, vd. Corte dei conti, 4 sez. contr. Lombardia, 28 gennaio 2009, n. 10; sez. contr. Piemonte, 30 luglio 2013, n. 290).

Affinché il sostegno sia legittimo, tuttavia, occorre che esso sia inquadrato all'interno di un quadro convenzionale: ciò al fine di assicurare la necessaria trasparenza, da parte dell'ente pubblico, e l'esigenza di corretta gestione (attraverso idonea programmazione) per l'ente beneficiario.

Solo la presenza di un perimetro convenzionale (con previsione, cioè, delle risorse necessarie ad integrare il capitale di dotazione o a compensare la gestione di un servizio) permette di mantenere il contributo pubblico all'interno della sua corretta qualifica formale (*id est*, di sovvenzione di attività culturali di interesse pubblico).

Ciò qualora, come nella fattispecie in esame, il contributo sia reiterato in modo pluriennale: proprio in simili casi, infatti, è elevato il rischio che quel contributo diventi un mezzo per il mantenimento in vita di strutture inefficienti e, quindi, in ultima analisi, per la copertura delle perdite annualmente accumulate.

Né può sostenersi (cfr. verbale adunanza del 25.10.2018) che l'erogazione avvenga in una sorta di "rapporto convenzionale implicito" rappresentato dalla presenza dello Statuto sociale che delimita lo scopo della Fondazione e dalla regolamentazione interna ai soci per l'erogazione dei contributi: un conto è il rispetto della legittimità e regolarità contabile della contribuzione (che necessariamente deve essere a fondamento di ogni erogazione di denaro pubblico), altro l'esistenza di una convenzione quadro che disciplina, sul lungo periodo, il rapporto tra due soggetti. Sotto tale profilo, quindi, la circostanza che nel 2015 Regione abbiamo modificato la modalità di erogazione dei contributi non rileva: sia la d.g.r. 20 luglio 2015 n. 115-1872 che la d.g.r. 20 luglio 2015 n. 116-1873 sono provvedimenti generali che nulla hanno a che vedere con la fattispecie concreta del rapporto con il singolo ente e delle erogazioni a suo favore. Senza contare che, come sopra esposto, l'erogazione in favore della Fondazione per il libro non appariva neppure coerente con la menzionata DGR n. 116-1873.

Come ricordato dalla giurisprudenza contabile, "in caso di concessione di un contributo straordinario, l'entità dello stesso dovrà essere contenuta entro gli importi effettivamente spesi per l'attività svolta, in relazione all'ordinaria attività di gestione. Dagli atti deliberativi dell'Ente e nella convenzione stipulata con il beneficiario dovrà risultare l'avvenuta valutazione delle finalità pubbliche del contributo, con particolare riferimento allo svolgimento di attività di preminente interesse per la collettività insediata sul territorio sul quale insiste il Comune, non trovando, in caso contrario, l'attribuzione alcuna giustificazione. Particolare cautela dovrà essere posta nella verifica della corrispondenza dell'entità del contributo all'effettiva utilità conseguita dalla comunità locale con la fruizione del servizio prestato in convenzione dalla Fondazione. Questo aspetto dovrà trovare adeguata rappresentazione economica nella convenzione tra il Comune e la fondazione" (Corte Conti, Lombardia, deliberazione n. 121/2015; cfr. anche Corte Conti, Piemonte, deliberazione n. 201/20107).

La Sezione Piemonte, nel menzionato parere n. 201/2017, richiamava la deliberazione n. 100, del luglio 2011, in cui erano state sollevate perplessità riferite alla circostanza che *"il concetto di "perdita" da ripianare sembra estraneo alla nozione di fondazione e che (...) l'Ente locale non può accollarsi l'onere di ripianare di anno in anno, mediante la previsione di un generico contributo annuale, o anche occasionalmente, le perdite della fondazione, perché alle stesse deve essere in grado di far fronte la fondazione con il suo patrimonio: se quest'ultima non vi riesce, si estingue oppure può essere trasformata"*.

Precisava, quindi, che *"caratteristica essenziale della fondazione è l'esistenza di un patrimonio che deve consentire all'ente di svolgere la sua attività ordinaria. Si tratta di un requisito essenziale, tant'è che, ove il patrimonio non sia sufficiente per raggiungere lo scopo o addirittura venga meno, il codice civile prevede che la fondazione si estingua (art. 27 cod. civ.) e che il suo residuo patrimonio sia trasferito ad organi che abbiano una finalità analoga (art. 31 cod. civ.), a meno che la competente autorità provveda alla trasformazione della fondazione in altro ente (art. 28 cod. civ.)"*.

In sostanza, la Sezione ha evidenziato ciò che è sempre stato palese nel codice civile e nella giurisprudenza: la fondazione deve nascere con un patrimonio sufficiente al suo scopo e le perdite devono essere assorbite dal suo patrimonio.

Naturalmente, la Sezione chiarisce che *"Al fine di raggiungere lo scopo per il quale è costituita, la fondazione può intraprendere un'attività nell'ambito della quale può concludere specifici accordi con soggetti privati o pubblici, i quali, in relazione ai servizi richiesti o alla particolare importanza dell'attività svolta dalla fondazione in un determinato ambito territoriale o ambientale, possono erogare sia corrispettivi per i servizi ricevuti che contributi a destinazione vincolata"*.

In termini ancor più aderenti, la deliberazione 24 ottobre 2017, n. 532 della Sez. Contr. Veneto, secondo cui *"La sufficienza patrimoniale rispetto al soddisfacimento dello scopo prescelto, declinata nei termini di "adeguatezza" quale condizione per il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell'art. 1, comma 3, D.P.R. 361/2000, costituisce presupposto dell'esistenza stessa della fondazione, atteso che, ai sensi degli artt. 27 e 28 c.c., il suo venir meno determina l'insorgere dell'alternativa tra la dichiarazione di estinzione e l'obbligatoria trasformazione della fondazione da parte dell'autorità governativa.*

La possibilità per la fondazione di perseguire l'interesse (pubblico o privato) per il quale è stata istituita tramite il patrimonio a tale scopo assegnato, deve essere intesa, per rimanere nel paradigma normativo di riferimento, come autosufficienza patrimoniale ovvero, in termini economico - contabili, come capacità di agire economicamente garantendo, sulla base del patrimonio originariamente assegnato e per il tramite dell'attività esercitata, la copertura dei costi con i propri ricavi (cfr. Sezione controllo Lombardia n. 67/2010/PAR, n. 365/2011/PAR, e, più recentemente, n. 70/2017/PAR).

Il rapporto finanziario tra ente locale e fondazione, quale strumento gestionale prescelto per l'esercizio di funzioni pubbliche, si deve esaurire nell'atto costitutivo il nuovo soggetto, salvo

eventuali contributi, predeterminati da una specifica convenzione di servizio sulla base di un accertato e motivato interesse pubblico che il Comune abbia il compito di soddisfare e fermo restando il rispetto della disciplina in materia di erogazioni di risorse pubbliche a favore dei privati.

L'ipotesi di una contribuzione "a regime" occorrente per colmare le perdite a cui la fondazione vada incontro e garantirne l'equilibrio economico-finanziario, altrimenti non salvaguardabile, non si concilia, pertanto, con l'istituto attivato dall'ente (in senso analogo, v. Sezione controllo Piemonte, n. 24/2012/SRCPIE/PAR e Sezione controllo Abruzzo, n. 5/2017/PAR), a pena di snaturarne le caratteristiche essenziali e tradursi, sostanzialmente, nell'utilizzo di un generico schermo privatistico finalizzato all'esercizio di funzioni pubbliche svincolate dall'applicazione dello specifico regime ad esse connesso".

Eventuali erogazioni, pertanto, devono rientrare nell'alveo di una convenzione preventiva e non certamente ridursi alla successiva copertura delle perdite o al finanziamento di singole spese e/o attività al di fuori di un analitico schema convenzionale.

Dunque, l'ente pubblico può erogare un contributo finalizzato ad accrescere il patrimonio della fondazione per il miglior raggiungimento dello scopo oppure, in alternativa, può "accollarsi specifiche spese, anche attinenti alla ordinaria gestione, purché finalizzate allo svolgimento di un particolare servizio, direttamente riconducibile agli interessi della Comunità locale. Ovviamente, si tratta di una questione che deve essere regolamentata in via preventiva, prima dello svolgimento del servizio, in relazione ai costi preventivati, risultanti dal piano finanziario che necessariamente deve essere adottato al fine di calibrare le possibilità operative della fondazione e preservare il patrimonio" (Corte Conti Piemonte, del. 201 cit.).

In ogni caso, "la determinazione dell'ammontare del contributo riferito alle spese di gestione spetta agli Enti locali ed alla Fondazione e deve essere stabilito nella convenzione che disciplina i rapporti fra le parti e deve essere commisurato al servizio reso in concreto".

In conclusione, è assolutamente illegittimo un accollo delle perdite, anche sotto forma di generico contributo annuale. Perché non si versi in simile ipotesi, occorre che i rapporti finanziari tra l'ente beneficiario e l'ente erogante vengano inquadrati all'interno di un perimetro convenzionale.

Ciò posto, nella fattispecie in esame i contributi percepiti dalla Fondazione per il libro venivano erogati da Regione Piemonte e Comune di Torino al di fuori di un preciso schema convenzionale, assolutamente necessario tenendo conto della costanza dei contributi nel tempo e della situazione finanziaria del soggetto beneficiario.

Come detto, Regione Piemonte si è limitata a disciplinare, mediante atti di portata generale e rivolti a qualunque beneficiario di pubbliche risorse, i criteri di accesso e assegnazione dei contributi (DGR n. 116-1873 del 20 luglio 2015) nonché le modalità di liquidazione e rendicontazione (DGR 58-5022 del 8 maggio 2107).

Il Comune di Torino, invece, quantomeno sulla base della documentazione trasmessa, si limitava a stanziare contributi in relazione a quanto di volta in volta richiesto dalla stessa Fondazione per

il libro, al di fuori di qualunque rapporto convenzionale, in spregio ai più elementari canoni di trasparenza e, soprattutto, efficienza.

In entrambi i casi, inoltre, salvo quote minoritarie destinate a specifici progetti culturali all'interno della manifestazione Salone del libro, i contributi erano destinati alle spese ordinarie della Fondazione. Che, trattandosi di Ente in costante e cospicua perdita, con patrimonio negativo già dal 2014, significava, quantomeno in parte, coprire le perdite pregresse e finanziare con nuovo debito le attività ordinarie (o, in alternativa, la ricostituzione parziale di un capitale di dotazione costantemente eroso).

Quantomeno a partire dal bilancio 2014, con patrimonio ormai pesantemente negativo, al di fuori di uno schema convenzionale e con verbali assembleare in cui il Presidente del CdA ripetutamente evidenzia la situazione di estrema difficoltà dell'Ente, appare difficile sostenere che i contributi annuali non fossero, anche dal punto di vista sostanziale, una semplice copertura delle perdite.

Tale modalità di copertura, inoltre, neppure si è rivelata sufficiente al raggiungimento dell'equilibrio finanziario della Fondazione.

Il tutto evidenzia non solo l'inefficienza con cui la Fondazione per il libro è stata gestita (sotto il profilo dell'andamento gestionale e della non corretta stima dei contributi richiesti sulla base di bilanci preventivi non adeguatamente ponderati) ma anche la leggerezza con cui le istituzioni pubbliche hanno osservato per anni il continuo peggioramento della situazione.

Perché, le alternative sono piuttosto evidenti: tenuto conto che la manifestazione culturale necessita del sostegno pubblico/privato, non potendo ragionevolmente autofinanziarsi, nella vicenda esaminata o la Fondazione è stata gestita in modo del tutto inefficiente a fronte di un contributi pubbliche ragionevoli nel loro ammontare, oppure i contributi erano determinati in un ammontare insufficiente a garantire l'esistenza e l'operatività della Fondazione.

Ciò posto, come ricordato nella menzionata deliberazione n. 201/2017 di questa stessa Sezione, "ove, al contrario, fosse previsto un intervento sussidiario dell'ente locale che si accollasse, comunque, l'onere di ripianare eventuali perdite, la natura di organismo privato autonomo verrebbe meno e l'ente assumerebbe la qualifica di organo strumentale del Comune", con possibili riflessi sulla responsabilità verso terzi degli Enti soci che hanno reiteratamente investito risorse pubbliche pur di mantenere in piedi la Fondazione.

Oltre che, naturalmente, sulla responsabilità degli amministratori della Fondazione: *"considerata la natura pubblica delle risorse a suo tempo erogate per la costituzione del patrimonio della fondazione e per gli eventuali ulteriori contributi a destinazione specifica, gli organi dell'Ente locale dovrebbero accertare la causa della formazione delle perdite, accertando anche la presenza di eventuali responsabilità e ponendo in essere ogni azione affinché la futura gestione dell'organismo sia condotta in modo da evitare la riduzione del patrimonio"* (del. n. 201/2017 cit.).

6. I nuovi soggetti: Fondazione Circolo dei Lettori e Fondazione per la cultura

Al fine di assicurare la continuità della manifestazione "Salone internazionale del libro di Torino" (sulla cui importanza, per la Città di Torino e non solo, la Sezione assolutamente non dubita), la Fondazione per il libro (e, quindi, i suoi soci fondatori, quali componenti del Comitato di indirizzo, organo costituito con verbale assembleare del 22.04.2016) decideva di "cedere" l'organizzazione del "Salone internazionale del libro" ad altri soggetti, ed in particolare alla Fondazione Circolo dei lettori ed alla Fondazione per la cultura.

Quanto a quest'ultimo Ente, va ricordato che con atto 28 maggio 2008 viene costituita la Fondazione per le attività musicali, con iniziali soci fondatori il Comune di Torino e l'associazione Unione Musicale - Onlus (con quote di dotazione di euro 1.000,00).

Viene inoltre prevista la possibilità, per la società Intesa Sanpaolo s.p.a., di acquisire successivamente la qualifica di socio fondatore, evento avvenuto con atto notarile 22.07.2008 e con conferimento dell'importo di euro 100.000,00.

Con delibera del Consiglio comunale n. 03137/045 del 12 novembre 2012 il Comune approvava la variazione di denominazione in Fondazione per la cultura, mentre nello stesso anno recedevano dalla fondazione sia Intesa Sanpaolo che Unione Musicale Onlus (l'atto notarile 20 giugno 2013 dà atto del recesso e dell'assenza di pendenze economiche con i soci fondatori receduti).

Allo stato, pertanto, unico socio fondatore della Fondazione per la cultura rimane il Comune di Torino, legato alla Fondazione giusta convenzione approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 01576/045 del 16 aprile 2013 (e rinnovata con deliberazione della Giunta Comunale del 30 marzo 2016, n. 01374/045).

La Fondazione Circolo dei Lettori, invece, risulta costituita (per trasformazione dall'omonima associazione) in data 27.07.2012, con Regione Piemonte unico socio aderente e capitale di dotazione di euro 101.912,00 (DGR n. 6-3961 del 5 giugno 2012).

Come accennato, l'organizzazione dell'edizione 2018 della manifestazione "Salone internazionale del libro" veniva affidata a questi Enti.

In particolare, l'assemblea dei soci fondatori della Fondazione per il libro, in data 15.11.2017, preso atto delle proprie difficoltà finanziarie, dava mandato al Consiglio di amministrazione di verificare l'esistenza dei presupposti della continuità aziendale. Contestualmente, rilevata l'esigenza di assicurare l'organizzazione della manifestazione Salone internazionale del Libro, ribadiva l'esigenza di coinvolgere nell'organizzazione altri soggetti.

Conseguentemente in data 14 dicembre 2017 veniva siglato un protocollo di intesa con la Fondazione Circolo dei Lettori e la Fondazione per la cultura finalizzato alla realizzazione della XXXI edizione del Salone internazionale del Libro di Torino.

Dalla lettura di tale protocollo risulta che la Fondazione per il libro ha chiesto al Circolo dei lettori ed alla Fondazione per la cultura di Torino la collaborazione per l'organizzazione dell'edizione 2018 del Salone internazionale del libro di Torino.

Quanto alla ripartizione dei compiti, la lettura del punto 2, lettere a) e b), evidenzia come l'intera organizzazione del Salone sia rimessa alla Fondazione per la cultura ed al Circolo dei Lettori, con esclusione della Fondazione per il libro.

Nello specifico, infatti, al Circolo dei lettori sono affidate le attività culturali ed editoriali afferenti a: acquisizione della disponibilità degli spazi da adibirsi all'evento; contatto con gli editori e gestione commerciale degli spazi con annessa progettazione tecnica, layout e allestimento degli spazi; ticketing; elaborazione e attuazione del programma editoriale; coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale, della logistica relativa a ospitalità, viaggi e transfer connessi all'evento; gestione di specifiche iniziative a tema; organizzazione dei premi; l'elaborazione del programma.

Alla Fondazione per la cultura, invece, competono le attività relative a singoli progetti speciali, l'ideazione e realizzazione del programma musicale, il coordinamento delle attività organizzativo-gestionali, l'attività di segreteria organizzativa, il coordinamento della logistica relativa a ospitalità, viaggi e transfer, la ricerca di sponsorizzazioni ed il merchandising.

Come si può notare, l'intera organizzazione della manifestazione passa nelle mani di nuovi soggetti.

Ciò trova conferma nel successivo articolo 3 laddove si precisa che Fondazione per la cultura e Circolo dei Lettori si avvarranno del personale della Fondazione per il libro attraverso distacco o altre forme giuridiche di utilizzo del personale altrui.

Sotto tale profilo, in sede istruttoria si è chiesto quanti dipendenti fossero passati al nuovo soggetto gestore della manifestazione. Il Comune, che non ha risposto al quesito, si è limitato a trasmettere un elenco di 12 unità, senza ulteriori specificazioni.

Dalla nota prot. n. 306 del 12 dicembre 2017 della Fondazione Circolo dei lettori (trasmessa da Regione Piemonte) risulta che i dipendenti messi a disposizione dalla Fondazione per il libro sono complessivamente 9 e che il distacco sarebbe terminato, salvo proroga, al 30 giugno 2018. La Fondazione per il libro mantiene la titolarità dei rapporti, con rimborso dei costi retributivi da parte della Fondazione Circolo dei lettori.

Ulteriori 2 dipendenti sono invece distaccati alla Fondazione per la cultura.

Parimenti, così come per i dipendenti, la Fondazione per il libro ha messo a disposizione il proprio know-how.

Con protocollo di intesa del 5 febbraio 2018, infatti, la Fondazione per il libro ha concesso alla Fondazione per la cultura, a titolo gratuito (salvo rinvio a un successivo accordo per la definizione del riparto di eventuali profitti), l'uso del marchio "*Salone internazionale del libro di Torino*" e di altri marchi e denominazione specificamente indicati.

Allo stesso modo, con successivo protocollo di intesa del 13 febbraio 2018, la Fondazione per il libro ha ceduto alla Fondazione circolo dei lettori il diritto all'utilizzo, gratuito, dei propri database e dei siti internet di cui è titolare, per ora limitatamente all'organizzazione dell'edizione 2018 del Salone del libro.

Dal punto di vista finanziario, anche tali enti hanno ricevuto sovvenzioni pubbliche (quantomeno, per l'indagine svolta, da Regione Piemonte e Comune di Torino).

La Fondazione per la cultura riceve dal Comune di Torino due contributi: uno di euro 50.000,00 *"finalizzato all'avvio delle attività prodromiche alla realizzazione della XXXI edizione del Salone Internazionale del Libro"* (deliberazione di Giunta n. 06445/045 del 19 dicembre 2017) ed un secondo di euro € 1.350.000,00 (deliberazione di Giunta n. 01398/045 del 24.04.2018).

Quest'ultimo contributo, tuttavia, concerne non solo l'organizzazione del Salone ma anche le restanti attività della Fondazione: se si considera che nell'esercizio precedente la Fondazione risultava beneficiaria di un contributo di euro 770.000,00 (delibera di Giunta n. 2017 05325/045 del 15.12.2017), ne consegue che il contributo destinato all'organizzazione del Salone è di circa 600 mila euro.

Analoghi contributi sono stati stanziati anche da Regione Piemonte: con DGR n. 2-6188 del 17.12.2017 veniva assegnato l'importo di euro 1.300.000,00, *"finalizzato all'avvio e la gestione in proprio delle prime attività per l'organizzazione dell'edizione 2018"*, che la Fondazione per la Cultura si impegnava a gestire in contabilità separata (impegno con determinazione dirigenziale n. 727 del 21.11.2017).

I contributi, quindi, sono sostanzialmente rimasti invariati nell'importo complessivo.

In sostanza, gli enti soci, preso atto dell'impossibilità di proseguire l'attività della Fondazione per il libro e tenendo ferma l'esigenza di assicurare l'edizione 2018 del Salone, hanno indirizzato i contributi finalizzati alla realizzazione del Salone internazionale del libro dalla Fondazione per il libro alla Fondazione Circolo dei lettori ed alla Fondazione per la cultura.

La Fondazione per il libro, quindi, stante la progressiva erosione del patrimonio di dotazione e l'ammontare dell'esposizione debitoria maturata negli anni di attività, viene posta in liquidazione. In effetti, dal verbale dell'Assemblea dei soci del 6.11.2017 risulta che il socio fondatore Regione Piemonte evidenziava come la Fondazione si trovasse in una situazione di squilibrio di bilancio, segnalando altresì dubbi sulla possibile sussistenza della continuità della Fondazione.

Dubbi che vengono ribaditi nell'assemblea straordinaria del 15.11.2017 laddove veniva dato mandato istruttorio al Consiglio di Amministrazione della Fondazione di verificare la sussistenza delle condizioni per la continuità della Fondazione stessa.

Un mese dopo, nell'assemblea del 28.12.2017, constatate le difficoltà economiche e l'impossibilità di procedere alla ricostituzione del fondo di dotazione, si procede allo scioglimento, messa in liquidazione e nomina del liquidatore.

L'impossibilità di copertura delle perdite viene giustificata richiamando la deliberazione della Corte Conti, Sezione Piemonte, m. 201 del 17.11.2017.

Il citato parere (già richiamato nel paragrafo che precede) verteva sulla possibilità di applicare anche alle Fondazioni di cui l'Ente pubblico è promotore e fondatore la norma di cui al comma 3 bis dell'art. 21 D.lgs. 175/2016, introdotta con il D.lgs. 100/2017, norma che permette alle Pubbliche Amministrazioni partecipanti di ripianare le perdite subite dalla società partecipata, laddove sussistano somme già accantonate a tal fine.

Ora, se l'impossibilità di procedere alla copertura delle perdite è nota ed indiscutibile, va rilevato che nella fattispecie in esame, come sopra ampiamente ricordato, vi sono perplessità circa i contributi annuali da parte dei soci fondatori.

Appare allora difficile comprendere la differenza tra gli esercizi 2015, 2016 e 2017 rispetto all'esercizio 2018: si tratta, infatti, di copertura delle perdite che gli enti soci fondatori hanno rifiutato con motivazione che avrebbe ben potuto sorreggere analogo diniego di erogazione anche negli anni precedenti.

Detto in altri termini, la situazione finanziaria della Fondazione era in grave crisi da molti anni: ciò che è stato formalizzato, su richiesta espressa dei soci fondatori in assemblea, dal Collegio sindacale, era già da molti anni segnalato dagli stessi revisori come rischio concreto ed imminente.

Dunque, da un lato si liquida la Fondazione per il libro, dall'altro si affidano i medesimi compiti ad altri soggetti, indirizzando a questi il sostegno economico prima assicurato alla Fondazione per il libro.

Non è compito della Sezione criticare tale scelta che, anzi, ha permesso di salvaguardare una manifestazione di enorme importanza per il territorio ed i cittadini: è però doveroso segnalare la tardività con cui gli Enti soci sono intervenuti e la deriva che hanno permesso portasse la Fondazione alla sua liquidazione.

Per il "*prossimo triennio*"¹² il Comune di Torino, giusta delibera di Giunta n. 2018 03342/045 del 31 luglio 2018, determina un contributo complessivo di euro 2.100.000,00, in favore della Fondazione Circolo dei lettori, cui il Comune si propone di aderire, ritenuto "*l'interlocutore più idoneo per vocazione statutaria cui attribuire l'organizzazione dell'appuntamento annuale con l'editoria italiana ed internazionale e la realizzazione dei progetti culturali specifici considerati occasioni di crescita e di arricchimento culturale per la collettività*".

Analoga previsione riguarda Regione Piemonte che con DGR n. 3 agosto 2018, n. 129-7452, per il triennio 2018-2020, si impegna a sostenere Fondazione Circolo dei lettori per un triennio con una somma pari ad € 3.600.000,00. Viene specificato che la spesa complessiva di euro 3.600.000,00 "*trova allocazione sul cap. 182898, missione 05, programma 02 del bilancio di previsione 2018-2020 nel seguente modo: euro 1.200.000,00 a valere sul bilancio di previsione 2019 ed euro 2.400.000,00 a valere sul bilancio di previsione 2020*".

Appare molto importante, sotto tale profilo, che finalmente venga prevista una cornice di certezza pluriennale del budget messo a disposizione, a fronte di una precedente gestione caratterizzata dalla variabilità dei contributi annuali.

7. Conclusioni

La vicenda descritta pone in evidenza rilevanti perplessità sulle modalità in cui è stata gestita la Fondazione per il libro nel corso degli anni e sul ruolo degli Enti soci fondatori che non hanno

¹² 2018-2020 o 2019-2021, non è specificato

adeguatamente vigilato e, pur nella consapevolezza della situazione finanziaria in divenire, non sono tempestivamente intervenuti.

La scelta di liquidare la Fondazione nel 2017, scelta su cui la Sezione non ha ruolo a sindacare, è il risultato del mancato intervento negli anni precedenti, intervento che non poteva sostanziarsi nel solo tentativo di insufficiente riduzione dei costi ma doveva portare a rimeditare il ruolo della Fondazione e dei Soci fondatori.

I contributi dei Soci fondatori, infatti, non sono mai stati sufficienti ad assicurare una gestione economica del soggetto beneficiario: dunque, o tali contributi erano erroneamente stimati e, invece, quantitativamente insufficienti (e gli Enti soci ne erano chiaramente consapevoli) o gli stessi erano gestiti dalla Fondazione in modo inefficiente (ed anche di questo gli Enti soci potevano avere contezza).

Né ad invertire la deriva della Fondazione, alla luce delle perdite maturate progressivamente negli anni, poteva ritenersi sufficiente l'ingresso di altri soci (Intesa Sanpaolo) o il "prospettato" intervento dei Ministeri.

D'altra parte, come sopra ampiamente argomentato, vi sono anche perplessità circa la natura di tali contributi che, ove venissero qualificati alla stregua di copertura delle perdite, potrebbero portare a riqualificare la Fondazione quale mero organo strumentale degli enti eroganti.

E' quindi opportuno ricordare i precedenti giurisprudenziali della magistratura contabile secondo cui *"L'ipotesi di una contribuzione "a regime" occorrente per colmare le perdite a cui la fondazione vada incontro e garantirne l'equilibrio economico-finanziario, altrimenti non salvaguardabile, non si concilia, pertanto, con l'istituto attivato dall'ente, a pena di snaturarne le caratteristiche essenziali e tradursi, sostanzialmente, nell'utilizzo di un generico schermo privatistico finalizzato all'esercizio di funzioni pubbliche svincolate dall'applicazione dello specifico regime ad esse connesso"* (deliberazione Sez. Contr. Veneto n. 532/2017, cit.).

Detto in altri termini, il contributo in favore di una Fondazione può legittimamente avvenire solo all'interno di una cornice convenzionale: diversamente, *"ove, al contrario, fosse previsto un intervento sussidiario dell'ente locale che si accollasse, comunque, l'onere di ripianare eventuali perdite, la natura di organismo privato autonomo verrebbe meno e l'ente assumerebbe la qualifica di organo strumentale del Comune"* (deliberazione Sez. Contr. Piemonte n. 201/2017 cit.).

Da ciò consegue, quindi, la responsabilità organizzativa degli Enti soci, Enti che non hanno adeguatamente vigilato sulla Fondazione per il libro, lasciando crescere l'esposizione debitoria a danno di fornitori e istituti di credito.

Una simile condotta, trattandosi le Fondazioni di soggetti "formalmente" con autonomia patrimoniale, non significa altro che lasciare i costi di una gestione inefficiente sul tessuto socio-economico del territorio (specie, per quanto risultante dall'ultimo bilancio disponibile, sui creditori fornitori).

L'assegnazione della manifestazione ad un nuovo soggetto rappresenta solo uno dei modi possibili per garantire la sopravvivenza della manifestazione, obiettivo di estrema importanza

per i soggetti coinvolti, per la collettività, per il tessuto sociale e per il mantenimento del valore del marchio: su tale operazione, che rientra nella discrezionalità degli Enti, la Sezione nulla osserva.

Ciò che va sottolineato, peraltro, è che finalmente si è passati ad una programmazione triennale negli impegni degli Enti soci, passaggio fondamentale nell'ottimizzazione gestionale del soggetto che avrà in carico l'organizzazione del Salone del libro. Sarà altresì fondamentale, ma sul punto non vi sono che le rassicurazioni verbali rese nel corso dell'adunanza pubblica, assicurare una tempestività dei pagamenti maggiore rispetto al passato.

Si è altresì rilevato che l'importo dei contributi pubblici è rimasto sostanzialmente invariato: da ciò la considerazione che se non cambierà l'impostazione gestionale, le difficoltà finanziarie della Fondazione non potranno che ripetersi nuovamente.

Con l'aggravante, tra l'altro, che gli stessi Enti soci, per il tramite della Fondazione Circolo dei lettori, saranno costretti a "ricomprare" quel marchio già nella loro disponibilità tramite la Fondazione per il libro.

Qualunque valutazione, in ogni caso, non potrà che avvenire a posteriori: i positivi dati di preconsuntivo relativi al 2018, infatti, scontano la parzialità dei costi che la Fondazione Circolo dei lettori ha assunto per la gestione semestrale.

E' dunque opportuno che gli Enti soci trasmettano tempestivamente il bilancio consuntivo 2018 non appena approvato.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, accerta la non efficiente gestione della Fondazione per il libro, la musica e la cultura ed il difetto di un'adeguata vigilanza degli Enti Soci Fondatori per gli anni dal 2010 al 2017.

Onera gli Enti soci di trasmettere copia del bilancio consuntivo 2018 non appena approvato.

Così deliberato nelle camere di consiglio del 25 ottobre, 6 e 22 novembre 2018.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Il Magistrato Estensore

F.to dott. Cristiano Baldi

Il Presidente

F.to dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositata in Segreteria

il 29/11/2018

Il Direttore della Segreteria

F.to Nicola Mendozza