

Parere n.14/2007 - Parere in merito al rilascio da parte di un ente locale di una garanzia fideiussoria a favore di una società mista a partecipazione pubblica maggioritaria



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Parere n. 14/Par./2007

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 13 settembre 2007, composta dai Magistrati:

Dott. Ivo	MONFELI	Presidente
Dott. Ugo	REPPUCCI	Consigliere
Dott. Salvatore	CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria	MEZZAPESA	Referendario Relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, del 2 agosto 2007, proveniente dal Comune di Rivoli, avente per oggetto il rilascio di una fideiussione a favore di una società mista, partecipata dal medesimo Comune;

Vista l'Ordinanza n. 15, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Rivoli e la Regione Piemonte hanno costituito una società mista partecipata in quota maggioritaria dai medesimi enti e in quota minoritaria da due soggetti privati.

Scopo sociale della predetta società, costituita ai sensi dell'articolo 116 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.), è il recupero di un edificio storico e la gestione di una struttura alberghiera al suo interno al fine di garantire risorse economiche per ristrutturare e mantenere la villa, rafforzando l'offerta turistica del territorio.

La società in questione si trova a dover stipulare un contratto di finanziamento per il quale la banca finanziatrice chiede il rilascio di fideiussione, pro quota, da parte dei due enti pubblici.

Il Comune di Rivoli chiede pertanto un parere in merito alla possibilità, da parte di un Ente locale, di rilasciare una fideiussione a favore di una società mista a maggioranza pubblica, per realizzare attività di pubblico interesse e, in particolare, se sussistano vincoli giuridico – normativi che ne limitino il rilascio.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze

della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine ciascuna richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Rivoli, ente legittimato, ed è stata sottoscritta dal suo Sindaco. Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006 del 26 maggio 2005, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

La prestazione di una garanzia fideiussoria, che di per sé è una vicenda di

carattere meramente civilistico, ove rilasciata da un ente locale costituisce, dal punto di vista contabile, un limite alla capacità di indebitamento dell'ente fideiussore. Le norme di contabilità pubblica, che disciplinano fra l'altro la materia dell'indebitamento degli enti locali, stabiliscono anche limiti e condizioni per la concessione di fidejussioni a tutela degli equilibri di bilancio dei medesimi enti, assimilando ad ipotesi di indebitamento dette operazioni, in quanto espongono l'ente fideiussore al rischio di escussione in caso di insolvenza del debitore. Pertanto può ritenersi inclusa nella contabilità pubblica la materia oggetto della richiesta di parere in esame.

In ogni caso, come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, dovendosi invece ritenere inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza e dunque una compartecipazione dell'organo magistratuale all'amministrazione attiva dell'Ente.

La questione sottoposta all'esame di questa Sezione riguarda un caso specifico che, tuttavia, può ricondursi ad una fattispecie generale ed astratta avente ad oggetto la possibilità, da parte di un Ente locale, di prestare una fideiussione a favore di una società mista a partecipazione pubblica maggioritaria, per realizzare attività di pubblico interesse. Come tale, pertanto, si reputa possa essere oggetto di disamina da parte di questa Sezione la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Rivoli.

3) Merito:

L'articolo 207 del T.U.E.L. prevede, al comma 1, che un ente locale possa

rilasciare, a mezzo di deliberazione consiliare, garanzia fideiussoria per l'assunzione di mutui destinati ad investimenti e per altre operazioni di indebitamento da parte di aziende da essi dipendenti, di consorzi cui partecipano, ovvero delle comunità montane di cui fanno parte.

Il comma 3 del medesimo articolo prevede la possibilità di assumere garanzie fideiussorie anche a favore di soggetti terzi, ma limita tale possibilità ai soli casi di mutui destinati alla realizzazione o alla ristrutturazione di opere ai fini culturali, sociali o sportivi, su terreni di proprietà dell'ente locale, e purché ricorrano determinate condizioni, quali l'approvazione del progetto da parte dell'ente, la stipula di una convenzione con il soggetto mutuatario che regoli la possibilità di utilizzo delle strutture in funzione delle esigenze della collettività locale, l'acquisizione della struttura realizzata al patrimonio dell'ente al termine della concessione, la previsione in convenzione dei rapporti tra ente locale e mutuatario nel caso di rinuncia di quest'ultimo alla realizzazione o ristrutturazione dell'opera. A queste condizioni si aggiunge il vincolo previsto al comma 4 dello stesso articolo, in base al quale gli interessi relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204 (recante prescrizioni per l'assunzione di mutui) e non possono impegnare più di un quinto di tale limite.

La ratio della sovraesposta normativa appare riconducibile al generale divieto, per le regioni e gli enti locali, di ricorrere all'indebitamento per spese diverse dalle spese di investimento, previsto all'articolo 119 della Costituzione al fine limitare il ricorso a questa forma di finanziamento ai soli casi in cui i relativi costi possano risultare neutralizzati dai benefici derivanti alla collettività da

spese di investimento. Nella disciplina in esame, il rilascio di una garanzia fideiussoria, esponendo l'ente garante al rischio di escussione in caso di insolvenza del debitore, viene assimilato all'ipotesi di indebitamento. Pertanto, attraverso la previsione di condizioni tassative, viene circoscritta la possibilità per gli enti locali di prestare garanzie fideiussorie a terzi, alle sole operazioni di investimento comportanti futuri vantaggi per la comunità.

In base alla sopraesposta normativa appare dunque possibile il rilascio da parte di un ente locale di una garanzia fideiussoria a favore di una società mista a partecipazione pubblica maggioritaria, previa verifica, nel caso concreto, della sussistenza delle tassative condizioni ivi stabilite.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 13 settembre 2007.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 13 settembre 2007

Il Direttore
F.to Funz. Nicola MENDOZZA