

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 marzo 2009 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Francesco ALBO	Referendario relatore
Daniela MORGANTE	Referendario

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

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

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti 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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Cologna Veneta (VR) prot. n. 1352 del 28 gennaio 2009 e assunto al prot. n. 721/9 in data 2 febbraio 2009;

VISTE le precisazioni in ordine ai quesiti formulati, pervenute con successiva nota prot. 2687 del 19/2/2009, acquisite al prot. n. 1303/9 del 19/02/2009;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 14/2009/Par. del 12 marzo 2009 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Ref. Francesco Albo

FATTO

Il comune di Cologna Veneta (VR), a seguito di una serie di inadempimenti contrattuali da parte di una società che aveva acquistato dall'ente un'area con destinazione agroindustriale, intende rientrare in possesso dell'area medesima, restituendo all'avente causa solo il 50% dell'importo dell'alienazione (il restante 50%, ai sensi del vigente regolamento comunale, verrebbe trattenuto a titolo di penale e di spese di retrocessione).

Il possibile insorgere di contenzioso indurrebbe l'ente a valutare l'ipotesi di finanziare il pagamento tramite un'apertura di credito, che consentirebbe all'ente di erogare gli

interessi passivi all'istituto di credito solo sulle somme effettivamente corrisposte.

Con il primo quesito, l'ente chiede di sapere se l'apertura di credito possa finanziare non la realizzazione di un'opera pubblica, bensì l'acquisto di un bene immobile.

In caso affermativo, l'ente chiede inoltre di sapere se l'apertura di credito, concessa e disponibile sin dall'avvio della procedura di risoluzione del contratto, possa garantire la copertura finanziaria all'operazione di riacquisto dell'immobile, nell'ipotesi in cui la società, accettando le richieste dell'ente di risoluzione del contratto e di restituzione dell'immobile, richieda la pronta corresponsione dell'importo ad essa spettante (pari, come detto, al 50% del prezzo di alienazione).

Con il terzo quesito, l'ente chiede di sapere se l'estinzione dell'apertura di credito possa avvenire in uno dei seguenti modi:

- con l'introito della successiva vendita dell'immobile (rientrato nel patrimonio dell'ente) a terzi;
- con il piano di ammortamento dell'apertura di credito (qualora la vendita non fosse immediata);
- con mutuo da contrarre con la Cassa DDPP, qualora l'ente decidesse di trattenere nel proprio patrimonio l'immobile per finalità istituzionali.

DIRITTO

In via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei

presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere che all'organo che formalmente l'ha richiesto.

A questo riguardo, i quesiti, essendo stati sottoposti a questa Sezione da un comune, con nota a firma del suo legale rappresentante, sono da considerarsi sicuramente ammissibili.

Con riferimento alla sussistenza del presupposto oggettivo, ossia all'aderenza delle tematiche al concetto di contabilità pubblica, alla luce dei criteri individuati dalla Sezione delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, i quesiti sono da considerare ammissibili, in quanto vertono sull'istituto dell'apertura di credito, che è una particolare forma di indebitamento disciplinata nel Titolo IV, Capo II del TUEL.

Venendo al merito, la Sezione ricorda che l'apertura di credito è una delle possibili fonti di finanziamento di investimenti, che rientra tra le *"altre forme di ricorso al mercato finanziario consentito dalla legge"* previste dall'art. 199 del TUEL, e che è soggetta, al pari delle altre forme di indebitamento, al monitoraggio previsto dall'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001 n. 448, e dal relativo decreto di attuazione (D.M. 1 dicembre 2003 n. 389).

Essa risponde all'esigenza di permettere agli enti locali di modulare il ricorso alle fonti di finanziamento esterne sulla base delle effettive esigenze d'impiego, in quanto consente di reperire le risorse finanziarie

nel momento preciso in cui si manifesta l'effettiva necessità, con il vantaggio per l'ente di pagare gli interessi per i soli importi erogati (e non, a differenza del mutuo, su tutto il valore nominale anche se non erogato), oltre agli eventuali interessi di preammortamento.

L'istituto è disciplinato dall'art. 205 bis del D.Lgs. n. 267/00, che prevede che i contratti di apertura di credito debbano, a pena di nullità, essere stipulati in forma pubblica e contenere le seguenti clausole e condizioni:

a) la banca è tenuta ad effettuare erogazioni, totali o parziali, dell'importo del contratto in base alle richieste di volta in volta inoltrate dall'ente e previo rilascio da parte di quest'ultimo delle relative delegazioni di pagamento ai sensi dell'articolo 206. L'erogazione dell'intero importo messo a disposizione al momento della contrazione dell'apertura di credito ha luogo nel termine massimo di tre anni, ferma restando la possibilità per l'ente locale di disciplinare contrattualmente le condizioni economiche di un eventuale utilizzo parziale;

b) gli interessi sulle aperture di credito devono riferirsi ai soli importi erogati. L'ammortamento di tali importi deve avere una durata non inferiore a cinque anni con decorrenza dal 1° gennaio o dal 1° luglio successivi alla data dell'erogazione;

c) le rate di ammortamento devono essere comprensive, sin dal primo anno, della quota capitale e della quota interessi;

d) unitamente alla prima rata di ammortamento delle somme erogate devono essere corrisposti gli eventuali interessi di preammortamento, gravati degli ulteriori interessi decorrenti dalla data di inizio

dell'ammortamento e sino alla scadenza della prima rata;

e) deve essere indicata la natura delle spese da finanziare e, ove necessario, avuto riguardo alla tipologia dell'investimento, dato atto dell'intervenuta approvazione del progetto o dei progetti definitivi o esecutivi, secondo le norme vigenti;

f) deve essere rispettata la misura massima di tasso applicabile alle aperture di credito i cui criteri di determinazione sono demandati ad apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno (D.M. 3 marzo 2006, pubbl. su G.U. n. 54 del 6.3.2006).

Come per tutte le forme di indebitamento, inoltre, la controparte negoziale dovrà essere individuata sulla base delle ordinarie procedure selettive di scelta del contraente.

Venendo al primo quesito, l'ente chiede di sapere se può utilizzare l'apertura di credito per finanziare non la realizzazione di un'opera pubblica, bensì l'acquisto di un bene immobile.

La risposta, in linea di principio affermativa, trova giustificazione innanzitutto nella stessa formulazione dell'art. 205 bis comma 3 lett. e) ("*deve essere indicata la natura delle spese da finanziare e, **ove necessario, avuto riguardo alla tipologia dell'investimento**, dato atto dell'intervenuta approvazione del progetto o dei progetti definitivi o esecutivi, secondo le norme vigenti*"), che prevede il finanziamento di un'opera pubblica come una delle possibili tipologie di investimento da finanziare.

Analoghe considerazioni possono farsi anche con riferimento all'art. 204 comma 3, richiamato dall'art. 205 bis comma 2, secondo cui l'ente utilizza il ricavato della linea di credito *sulla base dei documenti giustificativi della spesa **ovvero** sulla base di stati di avanzamento dei lavori.*

Per quanto concerne l'utilizzo delle somme, dunque, il vincolo di destinazione da rispettare riguarda la spesa d'investimento in generale, come definita dall'art. 3 comma 18 della legge 24.12.2003 n. 350, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 119 comma 6 della Costituzione. Il rispetto di tale vincolo dovrà essere attestato anche dall'ente, al fine di consentire al tesoriere di dare regolarmente esecuzione ai titoli di spesa.

La Sezione ricorda, inoltre, che già l'art. 3 commi 3 e 3 bis del decreto legge 31.10.1990 n. 310, conv. in L. n. 403/90, precursore dell'art.1 comma 68 della legge n. 311/2004 (che ha introdotto l'istituto all'interno del TUEL), autorizzava gli enti locali a negoziare aperture di credito per finalità ulteriori rispetto alla realizzazione di opere pubbliche.

Al di là di queste argomentazioni, comunque, bisogna considerare che l'istituto dell'apertura di credito è stato introdotto nel TUEL principalmente per agevolare il finanziamento di opere pubbliche (secondo lo schema tradizionale: "cantierabilità" dell'opera - concessione della linea di credito - "tiraggi" sulla base degli stati d'avanzamento lavori), e di consentire agli enti, in questo particolare ambito, di calibrare gli oneri di ammortamento sugli

effettivi fabbisogni temporanei di liquidità.

Utilizzi diversi, dunque, - astrattamente possibili, purchè concernenti investimenti - dovranno essere oggetto di attenta valutazione da parte dell'ente.

Il ricorso all'apertura di credito, però, presuppone a monte tutta una serie di valutazioni in ordine alla scelta della fonte di finanziamento, su cui la Sezione richiama l'attenzione dell'ente.

Infatti, è necessario che tale scelta, che deve ricadere tra le opzioni previste dall'art. 199 del D. Lgs. n. 267/00, avvenga a seguito di una comparazione in termini di costi e benefici tra le singole alternative, di cui l'ente deve valutare non solo la convenienza economica, i tempi, le procedure, e i vincoli normativi, ma anche l'impatto sugli equilibri finanziari, sulla capacità di bilancio dell'ente, e sui vincoli derivanti dal patto di stabilità.

Tale scelta, inoltre, deve quanto più possibile ottimizzare il costo delle risorse impiegate a parità di risultati, far sì che le risorse finanziarie siano generate nel momento in cui esse siano realmente necessarie, e, se possibile, ispirarsi a criteri di equità intergenerazionale (secondo cui i soggetti che beneficiano dell'investimento dovrebbero essere anche i soggetti chiamati a ripagare il debito contratto per lo stesso).

Qualora, a seguito di queste considerazioni risulti preferibile una delle forme di indebitamento, l'ente, dopo aver verificato che la spesa da finanziare rientri nell'elenco delle spese di investimento di cui all'art. 3 comma 18 della legge 24.12.2003 n. 350, dovrà

verificare il rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 203 comma 1 (ossia l'avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso all'indebitamento, e del bilancio di previsione dell'anno in corso, in cui sono incluse le relative previsioni) e 204 comma 1 del TUEL (ossia il tetto massimo dell'importo annuale degli interessi passivi, che sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non può essere superiore al 15 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene stipulato il contratto). Resta ferma l'osservanza di vincoli specifici, quali, ad esempio, il divieto di indebitamento previsto dall'art. 77 bis comma 20 lett. b) della L. n. 133/2008 per gli enti locali che nell'esercizio precedente non hanno rispettato il patto di stabilità.

Venendo al secondo quesito, relativo alle esigenze di copertura finanziaria dell'operazione, la Sezione, pur non avendo chiaro a che titolo e con quale procedura il comune rientrerebbe in possesso dell'area (sul punto, invita espressamente l'ente a fare un approfondimento giuridico delle problematiche connesse al rapporto con la società), concorda con l'ente sulla necessità di garantirsi idonea copertura finanziaria in bilancio prima di poter assolvere all'eventuale obbligazione pecuniaria nei confronti

della società.

Qualora il comune, a seguito delle valutazioni comparative sopra richiamate, opti motivatamente per l'apertura di credito, a seguito della stipula del relativo contratto potrà considerare le somme automaticamente impegnate per l'ammontare dell'importo finanziato, ai sensi dell' art. 183 comma 5 lett. c bis del TUEL.

Con il terzo quesito, il comune chiede se l'estinzione dell'apertura di credito possa avvenire in uno dei seguenti modi: con l'introito della successiva vendita dell'immobile a terzi, con il piano di ammortamento dell'apertura di credito, oppure con mutuo da contrarre con la Cassa DDPP.

Orbene, mentre la seconda opzione coincide con l'adempimento delle obbligazioni contrattuali assunte, ossia con il naturale esito della scelta intrapresa, la prima e la terza ipotesi, invece, orienterebbero verso un'estinzione anticipata del rapporto contrattuale.

A prescindere dalla terza ipotesi, che così come esposta non appare compatibile con il quadro normativo vigente, la scelta tra la prima e la seconda opzione dovrà fondarsi su precise valutazioni comparative, che tengano principalmente conto della convenienza economica e della vantaggiosità per l'ente.

A quest'ultimo, infatti, è rimessa la valutazione finale, in quanto in possesso degli elementi conoscitivi e di valutazione necessari a riguardo.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto esprime il proprio parere nei termini sopra esposti.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 12 marzo 2009.

L' estensore

Il Presidente

f.to Dott. Francesco ALBO

f.to Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 13.03.2009

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to (Dott.ssa Raffaella Brandolese)