



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nella camera di consiglio del 04 febbraio 2010

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e ss.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista nota n. 240 del 8 gennaio 2010, del comune di Castano Primo (Mi) con la quale il Sindaco ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Castano Primo (Mi);

Udito il relatore, dott. Antonio Caruso.

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Castano Primo (Mi) ha richiesto parere alla Sezione in materia di contabilità pubblica ed in particolare in merito all'art. 207 del D.L.vo n. 267/2000 relativamente alle fidejussioni da rilasciarsi da parte dei comuni.

In particolare il Sindaco nella propria richiesta fa presente che l'amministrazione comunale a seguito di una procedura di concessione di costruzione e gestione per la realizzazione di una piscina, aveva rilasciato fideiussione a favore del concessionario nel rispetto dei presupposti previsti dal citato articolo 207 del Tuel.

L'attuale società che gestisce i servizi natatori socio sanitari e ricreativi ha comunicato all'Ente l'intendimento di richiedere un ulteriore finanziamento alla banca erogatrice del mutuo per un importo di € 380.000,00 finalizzato alla copertura dei costi relativi ai lavori di ristrutturazione e sistemazione dell'immobile e al contempo ha chiesto all'amministrazione comunale il rilascio di una ulteriore fideiussione finalizzata alla garanzia del suddetto finanziamento.

Il Sindaco chiede pertanto se l'Ente possa rilasciare idonea garanzia fidejussoria richiesta alla luce del vigente regolamento di contabilità comunale o se debba procedere ad un'eventuale modifica dello stesso, al fine di fare rientrare la fattispecie rappresentata dalla società.

IN VIA PRELIMINARE

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della Legge 6

giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che, non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale di controllo.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altra parte, la prestazione di una garanzia fideiussoria, che di per se 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 fideiussorio.

Le norme di contabilità pubblica che disciplinano tra l'altro, la materia dell'indebitamento degli enti locali, stabiliscono anche limiti e condizioni per la concessione di fideiussioni 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.

NEL MERITO

Il quesito formulato dal Sindaco sulla possibilità per l'ente di rilasciare idonea garanzia fideiussoria richiesta alla luce del vigente regolamento di contabilità comunale o se si debba procedere ad un'eventuale modifica di quest'ultimo, al fine di fare rientrare la fattispecie rappresentata nella richiesta di parere, induce preliminarmente il Collegio alle seguenti considerazioni.

E' consolidato convincimento della Sezione che le concrete modalità attuative delle decisioni, così come ogni altra scelta attinente l'attività gestionale dell'ente, spettano esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale (per tutte: delibera di questa Sezione 29 giugno 2006, n. 9/pareri/06).

Comunque, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, gli organi dell'ente territoriale, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

La questione giuridica sottesa alla nota indicata in premessa involge il tema del rapporto tra le fonti del diritto, sotto il particolare profilo, per quel che interessa in tale sede, della credibilità delle norme fissate in materia di fideiussione dall'art. 207 TUEL rispetto al regolamento di contabilità approvato dall'Ente.

La norma di rango primario di cui all'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.

La richiamata normativa va letta nel combinato disposto con l'art. 152 dello stesso Testo Unico Enti Locali, afferente la potestà regolamentare degli enti locali in materia di contabilità.

Tale norma consente al regolamento di contabilità adottato da tali soggetti pubblici di recare una differente disciplina rispetto ad alcune disposizioni del Testo Unico medesimo, testualmente enumerate, tra le quali proprio l'art. 207 TUEL.

Si evince, pertanto, la cedevolezza di tale norma primaria rispetto alla norma regolamentare, dettata dall'ente locale nel legittimo esercizio della sua autonomia normativa.

Ciò consente alla disciplina regolamentare difforme di prevalere, sostituendola, sulla prefata disposizione di legge statale.

Peraltro, la natura di norma giuridica attribuita alla predetta disciplina non consente alla stessa la regolamentazione di una singola, concreta, fattispecie, quale può essere quella che qui interessa, dovendo piuttosto involgere una valutazione di più ampia portata coerentemente col il carattere generale ed astratto che contraddistingue tutte le fonti del diritto.

Sul punto è significativo quanto già precisato da questa Sezione con la delibera n. 924 del 2009, il cui stralcio qui d'interesse è del seguente tenore: "*Stabiliti i presupposti e l'ambito della portata di norme regolamentari modificative del precetto dell'art. 207 TUEL, va precisato che il problema della concreta concessione della fideiussione va risolto solo dopo e sulla base della nuova normativa (il provvedimento amministrativo costituisce un posterius rispetto alla norma applicabile)*".

A ciò si aggiunga l'ulteriore limite all'attività regolamentare dell'ente, di natura inderogabile, posto dall'art. 204 TUEL, rubricato "Regole particolari per l'assunzioni di mutui".

Tale invalicabile paletto dovrebbe indurre l'ente, nel differentemente disciplinare con regolamento la materia della fideiussione, ad un atteggiamento di doverosa cautela prestando attenzione ad alcune particolari considerazioni di riferimento.

Tra queste possono annoverarsi il fatto che l'ampliamento del limite di concedibilità delle fideiussioni in favore di terzi, sub specie anche di reiterate garanzie fideiussorie a precedenti beneficiari, può avere effetti negativi sulla possibilità per l'ente di accedere direttamente a mutui che, nel tempo, fossero necessari per l'attività dell'ente stesso.

Valutazione da tenere presente, questa, anche nell'ipotesi in cui l'ente voglia apportare modifiche in senso ampliativo alla disciplina sulle fideiussioni recata dal regolamento di contabilità, già esistente.

In termini esplicativi, pur dopo l'eventuale modifica regolamentare, il comune dovrebbe attentamente valutare la compatibilità delle concessioni delle fideiussioni rispetto all'indebitamento complessivo ed alle ulteriori possibilità di contrarre mutui non solo nell'anno di riferimento, ma anche in quelli successivi.

Il fondamento di tale ponderazione sulla ripartizione interna tra mutui e fideiussioni risiede, tiene a precisare la Sezione, proprio nella norma non derogabile di cui all'art. 204 TUEL.

Conclusivamente la scelta di rilasciare la garanzia fideiussoria nei termini esposti nella formulazione del quesito del Sindaco del Comune di Castano Primo, o di eventualmente modificare il regolamento al fine di legittimare una richiesta del tipo di quella presentata al Comune e riportata in premessa, rientrerebbe nell'alveo della sfera di discrezionalità, di competenza dell'ente.

Tale scelta, tuttavia, nella ponderazione dei vari interessi coinvolti, tra i quali di prioritaria importanza l'interesse pubblico dell'operazione, non può prescindere dalle considerazioni valutative summenzionate.

L'attenzione alle stesse può rivelarsi di una certa utilità nel correttamente dimensionare l'ambito delle deroghe alle previsioni di cui all'art. 207, commi 3 e 4, TUEL, che comunque assurgono a parametro per l'Ente locale ai fini di perseguire - nell'alveo di una sana gestione finanziaria - un equilibrio economico duraturo. Obiettivo, questo, che potrebbe essere compromesso da un'eccessiva esposizione del Comune in situazioni anche solo potenzialmente debitorie, quali deriverebbero dal rilascio dell'ulteriore fideiussione prospettata nella richiesta di parere.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Antonio Caruso)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)