



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

dott. Mario Scano	Presidente
dott. Nicola Leone	Consigliere
dott.ssa Maria Paola Marcia	Consigliere– relatore
dott.ssa Valeria Mistretta	I Referendario
dott.ssa Lucia d'Ambrosio	I Referendario
dott.ssa Valeria Motzo	I Referendario

nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la deliberazione n. 48 del 23 novembre 2010 con la quale il Consiglio delle Autonomie ha trasmesso alla Sezione del controllo la richiesta di parere del Comune di SANT'ANNA ARRESI;

Vista la nota del 10 gennaio 2011 con cui il Magistrato istruttore, Consigliere Maria Paola Marcia, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 1/2011 con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per l'adunanza del 12 gennaio 2011 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Consigliere Maria Paola Marcia;

P R E M E S S O

Il Sindaco del Comune di Sant'Anna Arresi ha proposto i seguenti quesiti:

"Considerato che sussiste incertezza sull'interpretazione dell'art. 207 del d.lgs. 267/2000 in ordine ai presupposti finalizzati alla concessione della fideiussione comunale, si chiede il parere circa la possibilità di concedere, ai sensi dell'art. 207 del d.lgs. 267/2000, garanzia fideiussoria a favore di terzi per l'assunzione di mutui destinati alla realizzazione o alla ristrutturazione di opere a fini culturali, sociali o sportivi, su terreni di proprietà dell'ente locale, anche nell'ipotesi in cui gli interventi siano già realizzati e conclusi e che il mutuo richiesto in base alla fideiussione sia finalizzato a consentire il pagamento delle spese sostenute per le opere già realizzate".

C O N S I D E R A T O

1. L'art. 7, comma 8 cit. legge n. 131 del 2003 prevede che le richieste di parere vengano, di norma, formulate tramite il Consiglio delle Autonomie locali. Il Consiglio, poiché ha riconosciuto alla questione sollevata rilevanza di portata generale per il sistema delle Autonomie, ha trasmesso la richiesta di parere alla Sezione.

2. La Sezione ravvisa, altresì, l'ammissibilità oggettiva del parere che risulta strettamente ascrivibile all'ambito della contabilità pubblica poiché la questione proposta concerne il rispetto dei vincoli posti all'indebitamento dall'art. 119 Cost. e dalla leggi finanziarie, e presenta i requisiti di generalità ed astrattezza.

3. L'ipotesi all'esame, concernente il caso di garanzia fideiussoria prestata dal comune in favore di terzi, i quali assumano mutui destinati ad investimenti consistenti in lavori per opere a fini culturali, sociali o sportivi su terreni di proprietà dell'ente, risulta consentita dall'art. 207 commi 1 e 3 del citato TUEL,

ove se ne prevedono circostanziate modalità e condizioni senza fissarne, però, un limite temporale.

Infatti, sul presupposto che *le opere di realizzazione o ristrutturazione siano state interamente realizzate a regola d'arte*, il Comune chiede se la fideiussione possa essere concessa ai terzi esecutori delle opere stesse *solo prima che l'opera sia stata eseguita* o possa ammettersi anche ad opere ultimate.

4. Alla luce della normativa richiamata, le opere o i lavori devono insistere su terreni comunali, devono essere realizzate su progetto approvato dal comune e saranno acquisiti al patrimonio del comune stesso al termine della concessione. E' prescritta allo scopo apposita convenzione per definire compiutamente i rapporti giuridico- patrimoniali tra l'ente locale e il terzo e per assicurare le modalità di pubblica fruizione dei beni in questione.

Trattandosi per l'ente locale di sottoscrivere una condizione potenzialmente debitoria, concorrente alla formazione del limite generale di indebitamento (pari al 15 per cento dei primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione della garanzia, TUEL art. 207 comma 4 che richiama art. 204 comma 1), il TUEL subordina la garanzia fideiussoria alla realizzazione di "*investimenti*", nel rispetto dei requisiti richiesti dallo stesso TUEL (come sopra sinteticamente richiamati) e degli altri fissati dalla normativa generale in materia di divieto di indebitamento, ai quali occorre anche qui fare opportuno rinvio (v. art. 119 Cost., art. 202 e seguenti TUEL, art.3 commi 16 e seguenti legge n 350 del 2003, art. 62 d.l. n. 112/2008 convertito in legge n. 133 del 2008). La questione giuridica sottoposta alla sezione - dovendosi ritenere detti requisiti pacificamente già individuati dall'ente richiedente - è, dunque, circoscritta alla individuazione della fase temporale in cui sarebbe o meno consentita l'assunzione del mutuo da parte del terzo e la successiva concessione della garanzia fideiussoria da parte dell'ente locale.

5. La normativa in argomento, con riguardo ad altra ipotesi specifica dettata in favore di società pubbliche, prevede espressamente, invece, un limite temporale

alla concessione di fideiussione per effetto della contrazione del mutuo da parte della società, individuato *limitatamente alle rate di ammortamento da corrispondersi da parte delle società sino al secondo esercizio finanziario successivo a quello dell'entrata in funzione dell'opera* realizzata (ed in misura non superiore alla quota percentuale di partecipazione al capitale sociale detenuta dall'ente). In tal caso, inequivocabilmente, si presuppone che il mutuo sia stato assunto prima dell'entrata in funzione dell'opera (cfr. TUEL cit. art. 207 comma 2).

6. Nel caso all'esame, pur non dettando espressamente un termine entro il quale assumere il mutuo e riconoscere la garanzia, va comunque rilevato che la norma richiama la qualità di *mutuatario* in capo al soggetto concessionario fin dal momento della stipula della prevista convenzione con l'ente locale (cit. TUEL art. 207 comma 3 lett. a e lett. c). Si ammette, quindi, che possa essere assistito da garanzia fideiussoria dell'ente pubblico solo il mutuo da utilizzarsi da parte del privato per provvedere alle convenute opere di investimento produttive di incremento patrimoniale (realizzazioni o ristrutturazioni) e insistenti su terreni di proprietà comunale.

Tale restrittiva impostazione pare anche rivolta ad assicurare la necessaria programmazione finanziaria che deve presiedere al compimento delle opere di investimento, alla quale vengono obbligati non solo i pubblici soggetti ma anche i terzi che con essi interagiscono, pure questi tenuti alla corretta esplicitazione delle proprie disponibilità economico-finanziarie o, quantomeno, delle modalità con cui intendano acquisirle, dovendosi poter confidare nella stabilità dell'impresa da realizzare e gestire. In altri termini l'ente locale deve preventivamente ponderare le condizioni di massima che caratterizzeranno sia l'esecuzione delle opere/lavori, sia lo svolgimento successivo del rapporto convenzionale stipulato, oltretutto la propria eventuale esposizione debitoria.

Infatti, pur tenendo conto del fatto che la concessione della garanzia non origina un movimento finanziario immediato, diventando operativa solo con l'insolvenza del debitore principale, con la normativa in oggetto il legislatore postula tuttavia

che – date le concrete fattispecie da esaminarsi caso per caso - il comune dovrebbe disporre di adeguate fonti notiziali in ordine alle condizioni di solvibilità patrimoniale del terzo eventualmente da garantire, da porre anche a fondamento della decisione amministrativa di concessione e della scelta del concessionario. In tale prospettiva non risulta certo secondaria la modalità di approvvigionamento delle risorse con cui provvedere ai lavori da parte del terzo. Di qui la necessità che il ricorso al mutuo sia previamente portata a conoscenza dell'ente locale già in sede di convenzione, discendendone la possibilità che il *mutuatario* possa anche richiedere la fideiussione all'ente stesso.

7. Viceversa, nel caso di opera *interamente realizzata a regola d'arte* dal terzo (secondo il presente quesito), ovvero già completata nel rispetto delle clausole convenzionali a suo tempo concordate, l'interesse primario dell'ente locale proprietario alla realizzazione dell'investimento risulta sostanzialmente già conseguito. Quindi, la sopraggiunta necessità di contrarre il mutuo non può che discendere da esigenze proprie esclusivamente del terzo, che ove fossero riconducibili a difficoltose condizioni finanziarie per la prosecuzione potrebbero- tra l'altro- connotare negativamente il buon seguito del rapporto convenzionale, se del caso determinando l'attivazione della clausola contrattuale per i casi di rinuncia del terzo (TUEL cit. art. 207 comma 3 lett. c).

In altri termini, in assenza di espressa tipizzazione normativa e con indefinite fattispecie che potrebbero in concreto determinarsi, non si rinvengono convincenti ragioni a sostegno di una tale ulteriore ipotesi, la quale, semmai, aprirebbe numerosi interrogativi sulla sua compatibilità con il quadro delle disposizioni come sopra delineato, sviandone le finalità di certezza giuridico-patrimoniale..

Ove, pertanto, si ammettesse che la conclusione delle opere non sia di per se preclusiva per la richiesta del mutuo e della successiva concessione della fideiussione, si concretizzerebbe una anomala applicazione dell'istituto della garanzia. Tale scenario non pare coerente con quello disegnato dal Legislatore e

induce a negare la possibilità di provvedere al mutuo e alla successiva garanzia ad opere ultimate.

8. Ulteriormente, fermo restando che l'obbligazione di prestare la garanzia a carico del comune potrà considerarsi giuridicamente perfezionata solo per effetto dell'inadempimento dell'obbligato in via principale (e a seguito di formale comunicazione del creditore), quanto al piano delle scritture, pur non trattandosi di *impegno* tecnicamente già assunto, dovrà darsi conto della fideiussione concessa con adeguata illustrazione negli atti di bilancio, attesa la limitazione alla complessiva capacità d'indebitamento che ne discende.

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione

D E L I B E R A

e nei termini sopraesposti è reso il parere richiesto dal Comune di SANT'ANNA ARRESI

O R D I N A

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco del Comune di SANT'ANNA ARRESI, al Direttore generale del Comune e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 12 gennaio 2011.

IL RELATORE

(Maria Paola Marcia)

IL PRESIDENTE

(Mario Scano)

Depositata in Segreteria in data 18 Gennaio 2011

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)