



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 17 luglio 2012

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 1748.3.6 di protocollo in data 24 maggio 2012, con la quale il sindaco del Comune di Brembate di Sopra (BG) ha richiesto 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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco di Brembate di Sopra;

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del Comune di Brembate di Sopra, mediante nota n. 8789 del 3 luglio 2012, ha posto un quesito in materia di contabilità pubblica inerente l'assunzione di mutui da parte dei comuni per la realizzazione di opere pubbliche.

In via preliminare il sindaco espone quanto segue:

- la Polisportiva Brembate Sopra – Sez. Nuoto associazioni sportiva dilettantistica – gestisce gli impianti sportivi comunali in forza di convenzione per la concessione in gestione degli stessi fino al 31 dicembre 2016;
- la convenzione prevede, tra l'altro, la facoltà dell'Associazione di realizzare nuovi impianti, previa autorizzazione comunale e a condizione che gli stessi vengano acquisiti gratuitamente al patrimonio comunale;
- il Comune di Brembate di Sopra, con deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 27 febbraio 2003, ha autorizzato l'associazione Polisportiva alla realizzazione di un campo di calcetto coperto presso il centro sportivo comunale, su terreno di proprietà comunale, approvandone il relativo progetto ed impegnandosi a rilasciare, ai sensi dell'art. 207 comma 3 D.Lgs. 267/2000, fidejussione a garanzia del mutuo dell'importo capitale di € 1.550.000,00 in favore della Banca OPI Spa (ora BIIS Spa gruppo Intesa San Paolo);
- con atto pubblico a rogito del notaio Dr. Gianfranco Ghisalberti di Zogno Rep. N. 80150 del 6 giugno 2006 veniva stipulato contratto di mutuo di euro 1.550.000,00 tra la Banca OPI Spa e la Polisportiva Brembate Sopra – Sezione Nuoto associazioni dilettantistica – con l'intervento del Comune di Brembate di Sopra in qualità di fideiussore, ai sensi dell'art. 207, comma 3 e 4 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 a garanzia dell'adempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto ed in specie a garanzia della restituzione

del capitale, del pagamento degli interessi, degli accessori e del rimborso di ogni spesa dipendente dal contratto medesimo.

Il sindaco, inoltre precisa che:

- il progetto esecutivo dell'opera pubblica è stato approvato dalla Giunta comunale;
- l'opera pubblica è stata realizzata ed è funzionante;
- è in atto tra il Comune e l'Associazione polisportiva la convenzione di concessione e gestione delle strutture sportive che regola la possibilità di utilizzo delle stesse da parte della collettività locale;
- la struttura realizzata dalla Polisportiva è acquisita al patrimonio del Comune;
- il Comune ottempera alle disposizioni contenute nell'art. 207 comma 4 del D.Lgs. 267/2000 in merito al calcolo degli interessi annuali relativi all'operazione di indebitamento garantita con fidejussione, per il calcolo del limite di cui al comma 1 dell'art. 204.

Considerato che l'associazione Polisportiva ha rappresentato la difficoltà del pagamento delle rate di ammortamento del mutuo, con il rischio concreto che il Comune venga chiamato al pagamento delle rate scadute, comprensive di capitale e interessi, in forza della fidejussione prestata; e che il Comune, ente con popolazione superiore a 5000 abitanti e soggetto al rispetto del "Patto di stabilità interno", intende procedere all'accollo del mutuo residuo in capo alla Polisportiva, utilizzando l'avanzo di amministrazione disponibile per l'estinzione anticipata dello stesso, ai sensi dell'art. 187 comma 2 del D. Lgs. 267/2000.

Ciò premesso, il sindaco del Comune di Brembate di Sopra, chiede a codesta Corte se sia legittimo, alla luce delle considerazioni innanzi svolte, che il Comune si accoli il residuo mutuo dell'Associazione Polisportiva per la realizzazione dell'opera pubblica rientrata nel patrimonio dell'Ente e se sia legittimo che il Comune, una volta proceduto all'accollo del mutuo (che rispetta il limite di cui all'art. 204 comma 1 del D. Lgs. 267/2000), proceda all'estinzione anticipata dello stesso utilizzando l'avanzo di amministrazione disponibile.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono

chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere delle Provincie, si osserva che il presidente è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Sotto il profilo oggettivo, il quesito proposto attiene alla corretta interpretazione dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 5 giugno 2003.

Depurato degli elementi di discrezionalità e prescindendo da eventuali profili di legittimità dell'azione amministrativa, il quesito riveste portata generale ed astratta e non interferisce né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile.

Ne consegue che la richiesta di parere, rientrando nella nozione di contabilità pubblica, è oggettivamente ammissibile, nei limiti testé indicati, e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Preliminarmente, la Sezione evidenzia che la risposta ai quesiti posti non attiene alla sfera della convenienza economica dell'operazione di accollo del mutuo, in quanto decisione rientrante nella sfera discrezionale riservata all'amministrazione richiedente. Né del pari, il convincimento della Sezione può fondarsi sull'accertare la legittimità o meno dell'operazione prospettata.

Nel rendere il parere, la Sezione delinea i principi giuridici che presiedono la materia, rimettendo ogni altra valutazione sulla scelta in concreto da operare a carico dell'amministrazione comunale.

Il Comune s'interroga sulla percorribilità di un accollo del mutuo contratto da un soggetto privato non avente scopo di lucro che agisce in convenzione con l'amministrazione pubblica allo scopo di gestire gli impianti sportivi comunali, nonché

sull'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non vincolato per l'estinzione anticipata delle residue rate.

Inoltre, l'amministrazione puntualizza che l'opera pubblica oggetto del mutuo (campo di calcetto coperto) è stata realizzata ed è pienamente funzionante, insiste su suolo di proprietà pubblica ed è stata acquisita al patrimonio dell'ente locale.

Si tratterebbe dunque di assumere nuovo indebitamento per finanziare l'estinzione di un mutuo di impianto sportivo di proprietà del comune.

In linea teorica, e salva la valutazione in concreto circa la convenienza economica, l'operazione rientrerebbe nelle ipotesi in cui l'ente locale può contrarre indebitamento a scopo incrementativo del patrimonio e dei servizi erogati alla collettività locale, a condizione che il vincolo di riduzione progressiva dell'indebitamento previsto per legge sia rispettato anche a seguito dell'accollo.

Occorre dunque puntualizzare i profili giuridici che rilevano nel caso prospettato

In ordine al primo quesito, se è vero che l'accollo consiste in un accordo fra terzo e debitore nell'assunzione di un debito (art. 1273 c.c.), cumulativo o liberatorio per il debitore accollato, è altrettanto vero che il Comune è attualmente obbligato quale mero fideiussore a garanzia del pagamento delle rate di mutuo contratto dalla Polisportiva.

Nel caso di specie, la garanzia fideiussoria potrebbe essere escussa dall'istituto di credito mutuante in ragione della difficoltà della Polisportiva di versare tempestivamente i ratei.

Tuttavia, si osserva che allo stato l'escussione della garanzia fideiussoria è evento ancora non verificatosi e dunque il Comune non è affatto tenuto ad esporsi nei confronti dell'istituto di credito in misura deteriore rispetto al suo ruolo di garante.

La Sezione evidenzia che l'istituto del c.d. accollo *esterno*, cui fa riferimento la richiesta di parere, così come disciplinato dall'art. 1273 c.c., implica che l'accollante assuma *in toto* il debito del debitore accollato e che tale impegno diventa irrevocabile in seguito all'adesione del creditore accollatario (art. 1411 c.c. contratto a favore di terzo).

Nel rapporto di fideiussione, il comune assume il ruolo di garante del debitore principale (la Polisportiva); con l'accollo esterno, il Comune assume la veste di condebitore (accollo cumulativo) o di debitore esclusivo dell'istituto di credito (accollo liberatorio), mutando non solo il titolo giuridico con cui può essere chiamato a rispondere del pagamento dell'obbligazione di mutuo, ma anche il regime delle eccezioni opponibili al creditore (art. 1945 c.c.; contra in caso di accollo esterno: art. 1273 ultimo comma c.c.). Mutano inoltre i rapporti interni fra debitore principale e accollante, rispetto al regime dei rapporti fra debitore principale e fideiussore (diritti di surrogazione e di regresso ai sensi degli artt. 1949 e 1950 c.c.).

Vi è poi da valutare il rapporto fra Comune e Polisportiva, posto che quest'ultima non rientra nelle partecipazioni dell'ente locale, ma svolge esclusivamente un ruolo di gestore in convenzione di taluni servizi pubblici.

Declinati tali rapporti, appare quanto mai dubbio ipotizzare favorevolmente un soccorso finanziario a sostegno della Polisportiva, senza che la fideiussione sia stata escussa dall'istituto di credito e senza aver accertato l'esistenza di garanzie patrimoniali in capo alla Polisportiva medesima, tese a ristorare in via di regresso il Comune per l'estinzione del mutuo.

Qualora la Polisportiva fosse incapiente, un acollo esterno avrebbe in sostanza l'effetto di una liberalità verso un soggetto terzo rispetto all'amministrazione comunale.

In ordine al secondo quesito, fatte salve le considerazioni che precedono, si evidenzia in linea teorica che l'estinzione anticipata di prestiti (mutui) è una fra le destinazioni previste per legge su cui impiegare l'avanzo di amministrazione disponibile, avente la finalità di ridurre o di ristrutturare l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche locali (art. 187 comma 2 lett. b T.U.E.L, come modificato dalla legge 27 dicembre 2007, n.244).

Sul tema della finanziabilità dell'estinzione anticipata (della quota capitale residua) di contratti di mutuo con l'avanzo di amministrazione, quale forma di politica attiva di bilancio, la Sezione si è già espressa in più occasioni (deliberazioni nn. 36 e 40/pareri/2007; 27/2009/PAR; 317/2011/PAR) e, pertanto, in questa sede non resta che richiamarsi all'orientamento già consolidato.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
30/07/2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)