



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 dicembre 2011, composta da:

Cons. Diana CALACIURA TRAINA Presidente f.f.

Dott. Giampiero PIZZICONI Referendario, relatore

Dott. Tiziano TESSARO 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 la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato 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, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di San Pietro in Cariano prot. n. 13950 del 20 luglio 2011, acquisita al prot. CdC n. 00004576-21/07/2011-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 159/2011 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il Sindaco di San Pietro in Cariano (VE), Comune soggetto a patto di stabilità, formula richiesta di parere in merito alla possibilità di cedere un immobile di proprietà comunale ad una costituenda Fondazione di diritto privato.

Il primo cittadino premette:

1. che l'ente, con provvedimento consiliare del maggio 2011, ha esternalizzato la gestione dei servizi di assistenza alla persona mediante affidamento all'Istituzione Comunale Servizi Sociali che, per lo scopo, viene trasformata in Fondazione di diritto privato;
2. che la Fondazione, quale istituto previsto dagli artt. da 14 a 35 del C. C. verrà dotata di un proprio patrimonio, sul quale incide un vincolo di destinazione allo scopo sociale per la quale la stessa è istituita;

3. che il Comune dovrebbe trasferire al nuovo organismo un immobile di sua proprietà il quale, a tutt'oggi, risulta ancora gravato da mutui assunti con la Cassa Depositi e Prestiti, che comportano il pagamento di una rata annua di ammortamento di Euro 108.746,84;
4. che la Cassa Depositi e Prestiti, con comunicazione in data 17.02.2011, ribadiva l'impossibilità di trasferire i mutui alla Fondazione, in quanto istituto privato;
5. che il Comune di San Pietro in Cariano non può ricorrere all'estinzione anticipata dei prestiti di cui trattasi.

Alla luce delle esposte premesse il Sindaco di San Pietro in Cariano chiede alla Sezione, alla luce della vigente normativa, *"se nell'eventualità di conferimento dell'immobile di proprietà comunale alla costituenda Fondazione di diritto privato, sia corretto tenere iscritto nel bilancio comunale gli oneri relativi all'ammortamento dei mutui che gravano sull'immobile stesso, che comunque, rappresenta elemento essenziale per lo svolgimento di tutti i servizi di carattere sociale"*.

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto di indirizzo del 27 aprile 2004, e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo

2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune richiedente, è da ritenersi ammissibile.

In ordine poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

La richiesta di parere in esame è ammissibile anche dal punto di

vista oggettivo in quanto rispondente a tutti i parametri suindicati ed in particolare riconducibile all'ambito della contabilità pubblica, riguardando la ricaduta sul bilancio dell'ente di una eventuale diversa imputazione degli oneri conseguenti all'assunzione di un mutuo presso la Cassa depositi e prestiti.

Resta fermo, comunque, che la questione posta deve riflettere problematiche interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di cui si è detto.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato dal Comune di San Pietro in Cariano, questa Corte ritiene di potersi unicamente esprimere richiamando i principi normativi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di competenza, possono riferirsi. La Sezione deve necessariamente premettere che, nel caso in specie, rende il parere allo stato degli atti soprattutto in relazione al fatto che non si hanno specifiche informazioni sulla tipologia del mutuo, i cui oneri gravano sul bilancio del Comune, assunto con la Cassa depositi e prestiti. Di tal che la richiesta, allo stato, si può delineare come di seguito specificata: se sia corretto tenere iscritti nel bilancio comunale gli oneri derivanti dall'ammortamento di mutui, stipulati con la Cassa deposito e prestiti, gravanti su di un immobile di proprietà comunale anche dopo un eventuale conferimento dello stesso ad una costituenda Fondazione di diritto privato, atteso che detto immobile rappresenta elemento essenziale per lo svolgimento di

tutti i servizi di carattere sociale che la detta Fondazione andrà a svolgere.

Preliminarmente appare necessario richiamare sommariamente la disciplina che regola il contratto di mutuo che grava sull'immobile che l'ente vorrebbe cedere alla costituenda fondazione per poi verificare se i relativi oneri possano essere traslati su detto nuovo organismo o se debbano necessariamente essere mantenuti in carico al bilancio del Comune quale originario soggetto stipulante.

La Cassa depositi e prestiti (di seguito Cdp) ai sensi dell'articolo 1 del D.M. 7-1-1998 recante *"Nuove norme relative alla concessione, garanzia ed erogazione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti"*, può concedere agli enti pubblici dei mutui a specifica destinazione, nell'ambito delle finalità pubbliche perseguite dagli enti mutuatari. I soggetti che possono stipulare mutui con la Cdp vengono enucleati specificatamente dal comma 1, lett. a), dell'art. 68, del R.D. 2 gennaio 1913, n. 453 recante *"Approvazione del testo unico delle leggi riguardanti l'Amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti, delle gestioni annesse, della sezione autonoma di credito comunale e provinciale e degli Istituti di previdenza"* (di seguito TU Cdp), lettera integralmente sostituita dall'articolo 49, comma 10 della Legge 27 dicembre 1997 n. 449 recante *"Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica"*. Il richiamato art. 68 si colloca nella TITOLO IV "Dei prestiti e degli altri impieghi delle somme disponibili", Capo I - Degli impieghi in generale" del TU

Cdp e prevede l'utilizzo dei fondi affluenti alla stessa Cdp anche per effettuare prestiti alle amministrazioni pubbliche. In base alla modificata lettera a), del comma 1 dell'articolo 69 dette amministrazioni espressamente indicate possono essere:

- le Amministrazioni statali;
- gli enti pubblici;
- le Regioni;
- i Comuni;
- le Province;
- le comunità montane; i consorzi di bonifica irrigazione o miglioramento fondiario;
- i consorzi tra enti locali o altri enti pubblici;
- le aziende speciali e società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico che gestiscono pubblici servizi.

L'elenco, dunque, dei destinatari dell'accesso al credito appare tassativo e la concessione del mutuo da parte della Cdp non può essere effettuata a soggetti non annoverabili all'interno dello stesso: soggetti che hanno la caratteristica di poter essere qualificabili quali organismi di diritto pubblico essendo gli stessi o pubbliche amministrazioni o organismi partecipati da pubbliche amministrazioni che svolgono pubblici servizi. Conseguenza alla tassatività dei soggetti sovvenzionabili ed alla loro tendenziale qualificazione pubblicistica che il mutuo concesso non appare trasferibile ad altro soggetto che non sia annoverabile in detto

tassativo elenco e non abbia la richiamata qualificazione (come ad esempio una fondazione) sia pure esso costituito dal contraente originario come prospettato dall'ente richiedente il parere. Conclusione che viene peraltro condivisa anche dalla stessa Cdp che, come evidenziato dal Comune di San Pietro in Cariano, ha negato allo stessa amministrazione comunale la possibilità del trasferimento dei mutui alla costituenda fondazione in quanto organismo privato.

E' necessario evidenziare, inoltre, che il Decreto del ministero del Tesoro 7-1-1998 recante *"Nuove norme relative alla concessione, garanzia ed erogazione dei mutui da parte della Cassa depositi"* all'articolo 1 - Oggetto dei mutui - prevede che *"1. I mutui della Cassa depositi e prestiti hanno specifica destinazione e possono avere per oggetto, nell'ambito delle finalità pubbliche perseguite dagli enti mutuatari:*

a) la costruzione, ristrutturazione e manutenzione straordinaria di beni immobili;

b) l'acquisizione di aree e di altri beni immobili;

c) l'acquisto e la realizzazione di attrezzature, mezzi di trasporto e altri beni mobili;

d) gli altri investimenti di interesse pubblico e gli interventi consentiti da norme comunitarie, statali e regionali, ivi compresi i conferimenti o le partecipazioni al capitale di società per azioni o a responsabilità limitata, costituite in base alle facoltà concesse ai medesimi enti mutuatari dalla legislazione vigente". Conseguente alle

specifiche previsioni del detto D.M. che il mutuo concesso dalla Cdp si attegga quale mutuo di scopo che si caratterizza rispetto al contratto di mutuo "ordinario", ed in contrapposizione ad esso, come "mutuo speciale" la cui caratteristica maggiormente qualificante è ravvisabile nella previsione di una cd. "clausola di destinazione o di reimpiego" (di fonte pattizia o come nel caso in specie legale), in forza della quale il finanziato è tenuto a utilizzare la somma concessagli a credito per la realizzazione di uno scopo prefissato. Mentre nel modello codicistico la ragione del prestito rimane confinata tra i motivi del negozio, nel mutuo "di scopo" l'obbligo (legale nel caso in specie) di destinazione integra una vera e propria obbligazione a carico del sovvenzionato, che si aggiunge a quelle, caratteristiche del mutuo ordinario, di restituire la somma mutuata e, se eventualmente stabilito, di pagare gli interessi. La clausola di destinazione è generalmente accompagnata da obblighi rinforzati a carico del sovvenzionato o addirittura da vere e proprie sanzioni tra le quali la più grave è costituita dallo scioglimento del rapporto (causa di nullità del contratto per difetto di causa o clausola risolutiva espressa o facoltà di recesso a favore del mutuante).

Tanto premesso evidenzia il Collegio che nel ricordato D.M. del 1998 la concessione del mutuo da parte della Cdp viene accompagnata dalla necessaria prestazione di una garanzia da parte del sovvenzionato ente destinatario. Infatti, l'articolo 6 recante "Garanzie" prevede che *"1. I mutui della Cassa depositi e*

prestiti possono essere garantiti: a) per i soggetti di diritto pubblico: nelle forme previste dalla legge per i singoli enti mutuatari;".

Come noto, per gli enti locali la prestazione di garanzia viene regolata dall' articolo 206 del TUEL recante " Delegazione di pagamento" in base al quale " 1. *Quale garanzia del pagamento delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti gli enti locali possono rilasciare delegazione di pagamento a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio annuale. Per le comunità montane il riferimento va fatto ai primi due titoli dell'entrata. 2. L'atto di delega, non soggetto ad accettazione, è notificato al tesoriere da parte dell'ente locale e costituisce titolo esecutivo".*

Nel caso in specie, come già anticipato, il Comune di San Piero in Cariano non ha fornito notizie approfondite sulla tipologia dei mutui stipulati nè sull'eventuale esistenza di garanzie prestate in sede di assunzione e, conseguentemente, questo Collegio non è in grado di asserire l'esistenza di una garanzia prestata ai sensi dell'art. 208 del TUEL: garanzia quale forma di obbligazione accessoria che, in base ai principi generali, segue necessariamente quella principale relativa al pagamento della rata del mutuo concessa. Obbligazione accessoria, la garanzia ex art. 208, che se eventualmente prestata dall'ente sovvenzionato rimane legata indissolubilmente alla titolarità dell'obbligazione principale che, come sopra evidenziato, non appare trasferibile

stante la tipicità prevista dalla normativa vigente in ordine ai soggetti destinatari dei mutui concessi dalla Cdp.

La Sezione evidenzia, inoltre, che l'art. 183 del TUEL, nel fissare le regole generali per gli impegni di spesa, al comma 5 prevede che *"Le spese in conto capitale si considerano impegnate ove sono finanziate nei seguenti modi: a) con l'assunzione di mutui a specifica destinazione si considerano impegnate in corrispondenza e per l'ammontare del mutuo, contratto o già concesso, e del relativo prefinanziamento accertato in entrata;....."*. Regole contabili che impongono al soggetto sovvenzionato l'iscrizione in bilancio della rata di ammortamento dei mutui contratti fino alla totale estinzione degli stessi e che per il Comune di San Piero in Cariano, in relazione all'immobile da cedere eventualmente alla costituenda fondazione ammontano, come evidenziato dall'ente, a circa 108.746,84 euro annui.

Alla luce delle suesposte considerazioni al quesito posto dall'ente circa la correttezza del mantenimento in bilancio degli oneri relativi all'ammortamento dei mutui che gravano sull'immobile che il Comune vorrebbe cedere ad una costituenda fondazione in quanto lo stesso immobile rappresenta *"elemento essenziale per lo svolgimento di tutti i servizi di carattere sociale"*, non può che darsi risposta affermativa.

L'intrasmissibilità del mutuo alla fondazione in quanto soggetto privato non contemplato nel ricordato art. 68 del TU Cdp, fa sì che l'obbligazione principale del pagamento delle rate di

ammortamento (in quota capitale ed interessi) e l'eventuale obbligazione accessoria di garanzia, permangano in capo all'ente stipulante: quest'ultimo, pertanto, dovrà necessariamente mantenere iscritti in bilancio i relativi oneri.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di San Pietro in Cariano.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2011.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Giampiero Pizziconi

f.to Cons. Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 06.03.2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)