

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella Camera di consiglio del 13 aprile 2015 composta dai magistrati:

Presidente	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

A seguito della Camera di consiglio del 13 aprile 2015 ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere (prot. n. 1139 CdC del 24 marzo 2015), formulata dal Sindaco del comune di Grumo Appula (BA).

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

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

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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 25 del 30 marzo 2015 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 13 aprile 2015;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, Ref. Rossana De Corato;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del comune di Grumo Appula (BA) ha presentato una richiesta di parere inerente alla possibilità che l'ente assuma a proprio carico una garanzia fideiussoria a favore del concessionario aggiudicatario di un *Project financing* per la costruzione e gestione di un centro sportivo.

In particolare, il Rappresentante legale del comune ha precisato in via preliminare che:

- *- "...in data 06/03/2013 una Società, ai sensi del comma 19 dell'art. 153 del D. Lgs. 163/2006 e s.m.i. ha presentato una proposta/progetto preliminare per la costruzione e la gestione di un centro sportivo costituito da piscina coperta climatizzata, bar cd annessi servizi, sull'area di proprietà comunale ubicata all'interno del più ampio complesso sportivo di Via Roma, ricadente, ai sensi del vigente P.d.F., in zona "F" con destinazione urbanistica "Attrezzature ed impianti di interesse generale;*
- *-con deliberazione di Giunta Comunale n. 280 del 15/10/2013 la proposta presentata è stata dichiarata di pubblico interesse e per gli effetti del D.Lgs. 163/2006 art. 153 comma 19 il progetto è stato inserito nel Programma Triennale Opere Pubbliche-Triennio 2013-2015 ed in elenco annuale 2013 approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 56 del 28/11/2013 unitamente al bilancio di previsione dell'Ente contenente la programmazione finanziaria triennale quest'ultimo approvato nella stessa seduta di C.C. n. 60 del 28/11/2013;*
- *-con deliberazione della Giunta Comunale n. 353 del 18/12/2013 è stato approvato il progetto preliminare presentato dalla Società, che ha assunto il ruolo di promotore con diritto di prelazione ex art. 153 comma 19 del D.lgs. 163/2006;*
- *-con determinazione dirigenziale del Servizio Tecnico n. 36 del 30 gennaio 2014 venne stabilito di dare corso all'affidamento in Project Financing mediante procedura aperta, di cui all'art. 3 comma 37 del D. Lgs. 12.04.2006 n. 163 e s.m.i. della concessione previa acquisizione del progetto preliminare in sede di gara, della progettazione definitiva-esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, costruzione, gestione economica e funzionale di un impianto sportivo natatorio coperto, tenendo a base di gara il progetto preliminare approvato dalla G.M. con atto n. 353 del 18/12/2013 con diritto di prelazione in favore del promotore ex art. 153 comma 19 del D.lgs. 163/2006, approvati gli schemi di bando e disciplinare di gara e stabilite le modalità di gara ai sensi degli art. 81 e 83 del D. Lgs. 163/06 con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;*
- *-con determinazione dirigenziale del Servizio Amministrativo N . 262 del 25/10/2014 venne aggiudicato in via definitiva l'appalto di cui trattasi, alle*

condizioni del progetto tecnico e di gestione, dell'offerta economica e temporale, proposto dallo stesso aggiudicatario per un investimento globale per realizzare l'opera in € 2.125.000,00 (duemilionicentoventicinquemila euro);

- *-che in data 9 Febbraio 2015 è stata sottoscritta la convenzione che disciplina, la concessione per l'esecuzione dei lavori per la realizzazione di un impianto sportivo costituito da piscina coperta climatizzata, bar ed annessi servizi, previa l'esecuzione delle progettazioni definitiva ed esecutiva da redigersi dal concessionario, con la gestione del medesimo impianto, concedendo il diritto di superficie sulle aree oggetto dell'intervento;*
- *-sul mutuo a contrarsi da parte della Società concessionaria, l'Amministrazione si è impegnata a rilasciare una garanzia fideiussoria ai sensi dell'art.207 comma 3 del D.L. 267/2000 favore dell'Istituto per il Credito Sportivo a altro Istituto mutuante, con l'obbligo della preventiva escussione del mutuatario, trattandosi di opera realizzata per fini sociali e sportivi, su terreni di proprietà del Comune;*
- *-a norma di detto articolo 207, comma 4 del D.Lgs n. 267, gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fidejussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1, dell'art. 204 del suddetto T.U.E.L.;*
- *-questo Ente, non ha rispettato i vincoli del patto di stabilità per l'anno 2014...".*

In considerazione di quanto suesposto il Sindaco chiede un parere affinché venga chiarito se *"...avendo il Comune aggiudicato il Project financing ed essendosi impegnato con la ditta con la sottoscrizione della convenzione, sia possibile l'emissione nel corrente anno di garanzia fideiussoria nei confronti del concessionario come previsto dall'art. 207 comma 3 del D.Lgs n. 267 comma 3 per la realizzazione del complesso natatorio in attuazione alla programmazione delle opere pubbliche approvata, e se il rilascio della predetta fideiussione rientri tra le sanzioni previste dalla Legge 12/11/2011 n°183 in caso di violazione del patto di stabilità nell'anno successivo a quello di inadempienza ed in particolare nel divieto di ricorrere ad indebitamento per investimenti, pur avendo sottoscritto la convenzione con l'aggiudicatario e considerato che l'eventuale escussione della garanzia non avverrà nel corrente anno, successivo alla violazione del patto di stabilità..."*

CONSIDERATO

1. Ammissibilità soggettiva.

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali..."*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancanza di detto

Organismo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n. 29 del 26 ottobre 2007), ma ancora non operante, non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Sindaco del comune, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

In particolare, nel definire gli ambiti della funzione consultiva, sotto il profilo dell'attinenza con la materia della "contabilità pubblica", le SS.RR. della Corte dei conti con deliberazione 54/2010, nell'escludere che la suindicata disposizione conferisca alle Sezioni regionali di controllo una funzione di consulenza di portata generale, ha specificato che: *"La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* .

Da ciò discende, in primo luogo, che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali.

Ulteriore elemento di valutazione è connesso alla indispensabile verifica della circostanza che il quesito proposto, non implichi la possibilità di adottare provvedimenti amministrativi di ordine propriamente gestionale, soprattutto se già posti in essere o

connessi a comportamenti espletati; inoltre, tale elemento di valutazione risulta particolarmente significativo nei casi in cui l'interesse concreto rinvenibile nella richiesta di parere (e conseguentemente nel provvedimento che l'ente intende adottare), possa, in qualche modo, essere oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Orbene, alla luce delle suindicate considerazioni di principio, nel caso di specie, la richiesta di parere del comune presenta alcuni profili d'inammissibilità sotto il profilo oggettivo, atteso che il quesito proposto, inerisce, per stessa ammissione del Sindaco istante, ad un adempimento procedurale specifico (emissione di una garanzia fideiussoria), esecutivo di una convenzione già sottoscritta con il concessionario aggiudicatario; tale convenzione, a sua volta, si colloca nell'ambito di una più complessa ed articolata operazione di *Project financing*, anch'essa già deliberata ed in parte attuata.

Inoltre, il Collegio non può esimersi dall'evidenziare che la richiesta di parere, oltre a riguardare una tipica fattispecie gestionale, involge questioni specifiche, quali la possibile interferenza di tale operazione sulle sanzioni previste per la violazione del patto di stabilità, nonché su problematiche inerenti l'esecuzione del contratto che, com'è noto, sono oggetto di verifica e di accertamento di responsabilità sia da parte del giudice contabile che amministrativo e/o ordinario.

Tuttavia, il Collegio ritiene di poter esprimere alcune considerazioni di ordine generale, con riguardo alle problematiche applicative inerenti alla possibilità per gli enti locali di assumere una garanzia fideiussoria nei confronti di terzi; fermo restando che il convincimento della Sezione non può incidere, sotto alcun profilo, sulla valutazione della legittimità o meno dell'operazione prospettata, né sulle conseguenze giudiziarie che ne potrebbero derivare.

Pertanto, nel rendere il parere, la Sezione intende delineare i principi giuridici che presidono la materia, rimettendo all'amministrazione comunale ogni altra valutazione sulla scelta in concreto da operare.

MERITO

Con riferimento all'applicazione dell'istituto giuridico della fideiussione da parte degli enti locali, la normativa di riferimento è contenuta nell'art. 207 del D.Lgs. n. 267/2000, che stabilisce condizioni e modalità per il rilascio di garanzie fideiussorie a favore di: aziende dipendenti, consorzi o comunità montane (comma 1), società partecipate di servizi pubblici (comma 2), terzi per l'assunzione di mutui destinati alla realizzazione e ristrutturazione di opere a fini culturali, sociali o sportivi, su terreni di proprietà dell'ente locale in presenza di alcune condizioni (comma 3). A queste condizioni si aggiunge il vincolo ex comma 4 in base al quale *"gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla*

formazione del limite di cui al comma 1 dell'art. 204 D.Lgs. n. 267/2000 (Regole particolari per l'assunzione di mutui) e non possono impegnare più di un quinto di tale limite". La ratio della suesposta normativa appare riconducibile al generale divieto, per le regioni e gli enti locali, di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da spese di investimento, previsto dall'art. 119 della Costituzione, al fine di limitare il ricorso a questa forma di finanziamento ai soli casi in cui i relativi costi possano risultare neutralizzati dai benefici derivanti alla collettività per spese di investimento. Nella disciplina in esame, pertanto, il rilascio della garanzia fideiussoria da parte di un ente locale, sotto il profilo contabile, può collocarsi nella materia dell'indebitamento, considerato che l'ente pubblico è esposto al rischio di escussione in caso di insolvenza del debitore principale. La richiamata normativa va, altresì, interpretata congiuntamente alla disciplina civilistica della fideiussione (artt. 1936 c.c. ss), in forza della quale un terzo aggiunge la sua responsabilità a quella del debitore, assumendo un'obbligazione personale e autonoma verso il creditore, di contenuto identico e sullo stesso piano di quella principale. In virtù del rapporto accessorio con l'obbligazione principale, in caso di insolvenza del debitore principale, il fideiussore è esposto al rischio di escussione ed è tenuto al pagamento a seguito di semplice richiesta del creditore. L'ente locale di fronte alla possibilità di rilasciare una fideiussione (art. 207 D.Lgs. n. 267/2000) è chiamato, in vista di assicurare una sana gestione finanziaria e un equilibrio economico duraturo, a valutare la compatibilità del rilascio della stessa rispetto all'indebitamento complessivo (Corte dei Conti, sezione di controllo per il Piemonte del. 14/2007 e 39/2008; Umbria del. 1/2006; Sardegna del. 6/2011; Lombardia del. 92/2010) e all'ulteriore possibilità di contrarre mutui, sia nell'anno di riferimento, che in quelli successivi nel rispetto di quanto prescrive il novellato 1 comma dell'art. 97 della Costituzione "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".

Da quanto esposto consegue che la possibilità di un ente locale di rilasciare garanzia fideiussoria è subordinata alla verifica dei presupposti e delle condizioni fissate dal legislatore in relazione alla materia dell'indebitamento (art. 204 D.Lgs. n. 267/2000) e al rispetto dei principi costituzionali (artt. 97 e 119), tra cui si pone anche il rispetto del Patto di stabilità a norma di quanto dispone l'art. 1 comma 119 della legge 220/2010 (Legge stabilità 2011): *"...In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, fermo restando quanto disposto dal comma 3 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, "l'ente inadempiente non può, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza...b) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti".*

In tale contesto si inserisce la legge 12 novembre 2011 n. 183 che all'art. 31, comma 26, stabilisce che in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale

inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, tra le varie sanzioni: "...c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti, devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione...". Tra le sanzioni previste dal legislatore nel caso di mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, fatti propri dal Patto di stabilità di anno in anno, il divieto di ricorrere all'indebitamento esprime la consapevolezza del legislatore che, ancorché diretto a finanziare investimenti, il debito comporta oneri che possono essere assolti solo da quegli enti la cui situazione finanziaria sia sana e non presenti particolari anomalie. Le sanzioni per mancata osservanza del Patto hanno, infatti, lo scopo di richiamare l'ente ad un comportamento di maggior rigore nella gestione dei fondi pubblici, anche mediante una serie di penalizzazioni finanziarie e gestionali.

Considerato, pertanto, che il divieto di ricorrere all'indebitamento deve essere rispettato da un punto di vista sostanziale e non solo formale (Corte dei Conti, Sezione controllo per il Piemonte, del. 114/2011), e che conseguentemente l'ente che ha violato il Patto di stabilità non può porre in essere operazioni elusive mediante particolari fattispecie contrattuali, ad avviso della Sezione gli enti locali che hanno violato il Patto di stabilità, non possono, nell'esercizio successivo e fino a quando non sia tornato a rispettare i parametri imposti dal Patto, rilasciare fidejussioni.

PQM

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario Preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Grumo Appula (BA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 13 aprile 2015