



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Parere n. 39/Par./2008

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 2 dicembre 2008, composta dai Magistrati:

Dott. Ivo MONFELI	Presidente
Dott. Ugo REPPUCCI	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Referendario Relatore
Dott. Walter BERRUTI	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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 una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, del 12 novembre, prot. 92800, proveniente dal Comune di Alessandria, avente per oggetto il rilascio di garanzia fideiussoria per la concessione di un mutuo per finanziare il trasferimento di beni immobili effettuato ai sensi dell'art. 84 della legge 27 dicembre 2002, n. 289;

ai favore di una società mista, partecipata dal medesimo Comune;

Vista l'Ordinanza n. 27, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Alessandria, premesso che persegue, tra gli altri, l'obiettivo strategico della valorizzazione e della dismissione del proprio patrimonio immobiliare, chiede di sapere se può legittimamente rilasciare, ai sensi dell'articolo 207 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.), garanzia fideiussoria per la concessione di un mutuo ad una società di capitali interamente partecipata dal Comune, finalizzato al finanziamento del corrispettivo dovuto dalla società al medesimo Ente per il trasferimento di beni immobili, ai sensi dell'art. 84 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città

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

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine ciascuna richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Alessandria, ente legittimato, ed è stata sottoscritta dal suo Sindaco. Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006 del 26 maggio 2005, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

La prestazione di una garanzia fideiussoria, che di per sé 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 fideiussore. Le norme di contabilità pubblica, che disciplinano fra l'altro la materia dell'indebitamento degli enti locali, stabiliscono anche limiti e condizioni per la concessione di fidejussioni a tutela degli equilibri di bilancio dei medesimi enti, assimilando ad ipotesi di indebitamento queste operazioni che 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.

Tuttavia, come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, dovendosi invece ritenere inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza e dunque una compartecipazione dell'organo magistratuale all'amministrazione attiva dell'Ente.

La questione sottoposta all'esame di questa Sezione riguarda un caso specifico.

Pertanto, questa Sezione, per poter considerare la medesima richiesta ammissibile sotto il profilo oggettivo, è tenuta ad esaminarla solo da un punto di vista generale ed astratto, limitandosi ad illustrare la disciplina rilevante in materia, e lasciando all'Amministrazione interessata ogni valutazione sull'attività gestionale da porre in essere.

Nei limiti sopra descritti la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

In merito alla possibilità per un ente locale di rilasciare, in via generale, garanzie fideiussorie, si richiama quanto previsto dall'articolo 207 del T.U.E.L., nonché le considerazioni già espresse da questa Sezione nel parere n. 14/2007.

Il citato articolo 207, al comma 3, prevede la possibilità, per gli enti locali, di assumere garanzie fideiussorie anche a favore di soggetti terzi, nei 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.

Come già precisato nel richiamato parere, 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. Pertanto, attraverso la previsione di condizioni tassative, viene circoscritta la possibilità per gli enti locali di prestare garanzie fideiussorie a terzi, alle sole operazioni di investimento comportanti futuri vantaggi per la comunità.

In base alla sopraesposta normativa, il rilascio da parte di un ente locale di una garanzia fideiussoria a favore di una società, sia pure interamente partecipata dallo stesso ente, è dunque in primo luogo subordinato alla verifica della sussistenza dei presupposti e delle tassative condizioni ivi stabilite.

Con particolare riferimento all'ipotesi oggetto della richiesta di parere in esame, oltre alla restrittiva disciplina appena descritta, viene in rilievo la specifica normativa vigente in materia di privatizzazione del patrimonio immobiliare, che si richiama per gli aspetti maggiormente rilevanti nel caso di specie.

L'art. 84 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha esteso alle regioni, provincie, comuni, ai loro enti strumentali, nonché alle aziende sanitarie ed ospedaliere, la facoltà di effettuare operazioni di cartolarizzazione dei proventi conseguenti alla vendita di beni immobili degli enti stessi, già prevista, per gli immobili dello Stato, dal D.L. 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modifiche dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, di cui il citato articolo 84 richiama espressamente alcune previsioni.

Come noto, attraverso le operazioni in parola, gli enti cedono immobili preventivamente individuati, ad una o più società "veicolo" che provvedono ad effettuare operazioni di cartolarizzazione, mediante emissione di titoli o attraverso l'acquisizione di finanziamenti.

La Sezione ritiene di dover ricordare la previsione di cui al comma 1 dell'articolo 2 del D.L. n. 351 del 2001 (norma richiamata dal citato art. 84 della legge n.289 del 2002), ai sensi del quale "delle obbligazioni nei confronti dei portatori dei titoli e dei concedenti finanziamenti di cui al comma 2, nonché di ogni altro creditore nell'ambito di ciascuna operazione di

cartolarizzazione, risponde esclusivamente il patrimonio separato con i beni e diritti di cui al comma 2".

Il richiamato comma 2 dell'articolo 2 del D.L. n. 351 del 2001 precisa che i beni immobili destinati al soddisfacimento dei diritti dei portatori dei titoli e dei concedenti i finanziamenti, nonché ogni altro diritto acquisito nell'ambito di ciascuna operazione di cartolarizzazione, costituiscono patrimonio separato a tutti gli effetti da quello delle società stesse e da quello relativo alle altre operazioni.

Le disposizioni illustrate precisano, dunque, che i portatori dei titoli ovvero gli istituti concedenti i finanziamenti possono rivalersi "esclusivamente" sul patrimonio separato oggetto della cartolarizzazione.

Infatti, fra gli aspetti che caratterizzano le operazioni di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare che la legge consente agli enti locali di effettuare, vi è proprio il trasferimento, in capo agli investitori, dei rischi connessi alla gestione dei beni ceduti.

A loro volta i creditori ricevono particolare tutela, attraverso la previsione di cui al comma 2, dell'articolo 2 del D.L. n. 351 del 2001 (anch'esso richiamato dal citato art. 84 della legge n.289 del 2002), per la quale su ciascun patrimonio separato "non sono ammesse azioni da parte di qualsiasi creditore diverso dai portatori dei titoli dalle società ovvero dai concedenti i finanziamenti da esse reperiti".

Infine, si ritiene opportuno richiamare quanto da ultimo previsto dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, all'art. 58, ove si è stabilito che, per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali, ciascun ente è tenuto ad individuare, redigendo apposito elenco, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di propria competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione, allo scopo di redigere un piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 2 dicembre 2008.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 3 dicembre 2008

Il Direttore
F.to Funz. Nicola MENDOZZA