



Deliberazione n. FVG/ 1 /2012/..PAR.

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

V Collegio

composto dai seguenti magistrati:

CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti con funzioni di PRESIDENTE

CONSIGLIERE: dott. Giovanni Bellarosa,

REFENDARIO: dott.ssa Innocenza Zaffina, relatore.

Deliberazione del 16 dicembre 2011. Comune di Gonars. Motivato avviso avente ad oggetto il rilascio di garanzie fideiussorie ai sensi dell'art. 207 del TUEL.

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con deliberazione n. 232/Sez.PI./2011 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 9 del 4 giugno 2009 della Sezione delle Autonomie recante "Modifiche ed integrazione degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione 19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione 27/Sez.PI./2007 che

stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 7 del 9 febbraio 2011 relativa alla composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso avanzata dal Sindaco del Comune di Gonars, con nota dell'11 novembre 2011, acquisita in data 16 novembre 2011 al n. 4929 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto le modalità di contabilizzazione del rilascio delle garanzie fideiussorie da parte del Comune;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 68 del 13 dicembre 2011 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta di motivato avviso, la questione è stata deferita all'attuale V Collegio ed è stato individuato la d.ssa Innocenza Zaffina quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA la medesima ordinanza n. 68/2011 con la quale è stato convocato il V Collegio per il giorno 16 dicembre 2011 alle ore 11.00 presso la sede della Sezione per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2011 il relatore dott.ssa Innocenza Zaffina;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Gonars ha rivolto alla Sezione una richiesta di motivato avviso ex art. 33, comma 4, D.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 volta a conoscere quale sia "la rappresentazione più corretta e completa della fideiussione rilasciata da parte di un ente locale".

Esponde il Sindaco che un'associazione sportiva comunale che sta gestendo, in base a una convenzione, un campo sportivo di proprietà dell'Ente locale ha intenzione di presentare un "progetto" che sarà finanziato da un mutuo per il quale l'istituto bancario chiede la fideiussione del Comune. In proposito, l'Ente istante, prospettata l'incertezza circa il momento in cui l'impegno assunto a seguito del rilascio della garanzia fideiussoria debba essere iscritto in bilancio, ritiene che la rappresentazione contabile della garanzia possa consistere, alternativamente, in: a) iscrizione in bilancio di previsione per tutti gli anni di durata del mutuo garantito di stanziamenti pari all'ammontare delle rate annuali; in tal caso si prospetterebbero due possibilità: le somme potrebbero essere svincolate dopo il pagamento da parte del garantito o le stesse potrebbero essere accumulate negli anni come residui e, solo quando il garantito avrà estinto integralmente il debito, potrebbero essere svincolate dall'ente garante; b) iscrizione in bilancio di previsione di una posta contabile (a titolo di fondo rischi) pari all'intero ammontare del debito garantito con riduzione annuale per l'ammontare delle somme pagate, considerato che la fideiussione verrebbe prestata per l'intera somma del mutuo e pertanto la banca potrebbe, a fronte dell'insolvenza del debitore principale, esigere il pagamento dell'intero debito residuo.

*** * ***

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato

avviso.

E' opportuno precisare che le richieste di motivato avviso rivolte a questa Sezione regionale di controllo trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 d. lgs. 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Preliminarmente all'esame del merito, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, verificano l'ammissibilità delle richieste di motivato avviso sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva si osserva che, questa Sezione in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004, ai fini dell'individuazione dei soggetti legittimati a rivolgere istanze di motivato avviso, ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva espletabile dalla Sezione del Friuli Venezia Giulia è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125 che individua le amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione. Tali amministrazioni, per espressa disposizione legislativa, sono costituite dalla regione e dai suoi enti strumentali, dagli enti locali territoriali e loro enti strumentali, dalle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione al profilo dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione una richiesta di motivato avviso deve essere individuato nell'organo di vertice dell'ente che, per il Comune, è il Sindaco; la richiesta di parere in esame è, sotto tale profilo ammissibile, in quanto da costui sottoscritta.

Quanto all'ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, circoscrive i pareri che questa Sezione regionale di controllo può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione Regionale per il Friuli Venezia Giulia, nella delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, che è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez. Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso, ha precisato che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva delle richieste di motivato avviso costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e di carattere e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;

- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;

- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;

- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o se esistente, agli uffici di controllo interno.

Nel quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore ordinario con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009, convertito nella legge 3 agosto 2009, n.102, che ha assegnato alle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale. Tutte le sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi alle pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni riunite.

In seguito dell'attivazione della sopra richiamata competenza le Sezioni riunite, in presenza di un contrasto interpretativo tra le Sezioni regionali, sono intervenute con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010 a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Tanto premesso, la Sezione rileva che, con riferimento alle specifiche modalità di contabilizzazione della fideiussione che il Comune intende prestare, il quesito non presenta i requisiti di ammissibilità oggettiva, in quanto, pur potendo essere astrattamente ricondotto nell'alveo della contabilità pubblica (attenendo alla rappresentazione contabile di una "passività"), è in realtà volto ad ottenere indicazioni puntuali sulle modalità di rappresentazione contabile di una specifica e concreta attività amministrativo-gestionale "in itinere"; da ciò consegue l'inammissibilità oggettiva per carenza del carattere della generalità, secondo quanto affermato da questa Sezione nella deliberazione n. 27/Sez. Pl./2007.

Inoltre, se la Sezione si esprimesse sulla legittimità della specifica rappresentazione contabile della richiamata attività amministrativo-gestionale interpreterebbe la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Ordinanza Presidenziale di questa Sezione n. 47/2011 del 16 settembre 2011, Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009); ciò determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità (cit. Sezione Autonomie 5/2006, nonché Sez. controllo Basilicata 4/2011; Sez. controllo Lazio 22/2011).

Tuttavia, prescindendo dalla valutazione dello specifico negozio giuridico che l'Ente locale intende porre in essere, questo Collegio ritiene di poter esprimere il proprio motivato avviso con riferimento alle scelte ancora da compiersi dall'Ente e nei limiti di seguito specificati.

Le più generali questioni relative alla legittimità e ai presupposti del rilascio delle garanzie fideiussorie, cui è strettamente connessa anche quella, più specifica, del momento in cui la passività derivante dalla fideiussione deve essere rappresentata nei documenti contabili, possono essere ricondotte alla nozione di "contabilità pubblica" in quanto, in disparte i profili più strettamente civilistici, sono rette da norme e principi giuscontabili che attengono, tra l'altro, ai limiti d'indebitamento, alle conseguenze che le fideiussioni possono avere sugli equilibri di bilancio, alla rappresentazione contabile delle passività. Limitatamente a tali profili, la Sezione ritiene di poter fornire indicazioni di principio che possano orientare l'attività dell'ente anche alla luce del quadro normativo (statale e regionale) in materia.

Sempre in relazione al profilo di ammissibilità oggettiva, si osserva che la richiesta non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

Sussiste, infine il requisito della "non pendenza di richiesta di analogo parere rivolta ad altra autorità o organismo pubblico".

Nei limiti sopra precisati, la richiesta di parere è pertanto ammissibile e può essere esaminata

Nel Merito

1. In via preliminare, la Sezione osserva che la scelta di rilasciare garanzie fideiussorie, pur consentita dall'ordinamento (cfr. art. 207 del decreto legislativo 267/2000), non può essere compiuta dall'Ente locale senza la valutazione di molteplici aspetti che attengono non solo alla legittimità della specifica operazione, ma anche all'idoneità del progetto finanziato a realizzare un'utilità per l'ente medesimo nonché per la comunità amministrata (cfr. Deliberazioni di questa Sezione FVG/197/2010/PAR e FVG/20/2004).

Come può desumersi dalle ipotesi previste dal richiamato articolo 207 del TUEL, il rilascio di una fideiussione è infatti funzionalmente connesso all'attività che il debitore principale svolge e/o all'investimento che intende avviare; pertanto, al pari di qualsiasi attività amministrativa gestionale, anche la fideiussione andrà valutata secondo i criteri dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, nonché alla luce dei limiti e vincoli di finanza pubblica, previsti, come in seguito si preciserà, dalla normativa statale e regionale.

Contestualmente, l'Ente istante dovrà verificare i risvolti dell'operazione sul piano più strettamente finanziario. La fideiussione comporta infatti l'assunzione di un rischio che l'ordinamento assimila, sotto molteplici aspetti, a quello del ricorso all'indebitamento, implicando per l'Ente medesimo la riduzione delle possibilità di ricorrere direttamente a ulteriori operazioni finanziarie: in particolare, ai sensi del cit. art. 207, comma 4, *"gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204 e non possono impegnare più di un quinto di tale limite"*.

Inoltre, anche il ricorso alla fideiussione incontra i limiti imposti dall'art. 119, comma 6, della Costituzione che vieta di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento (cfr. Sezione Regionale di controllo per la Toscana, deliberazione 153/2011;

Sezione Regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 368/2011).

Con specifico riferimento alle peculiarità di ciascuna obbligazione fideiussoria, si richiama il principio di sana gestione finanziaria che impone all'Ente locale di valutare attentamente l'opportunità di rilasciare la garanzia in relazione alle caratteristiche del debitore principale e degli specifici obblighi assunti mediante il negozio giuridico da stipulare. Andrà, in particolare, effettuata la verifica della solvibilità del debitore principale, in quanto l'assunzione di un'obbligazione solidale, quale la fideiussione (art. 1944 cc), può comportare per il garante il pagamento dell'intero ammontare del debito, con potenziali conseguenze sugli equilibri di bilancio. Da ciò consegue che, qualora si riscontri una elevata probabilità di insolvenza e, quindi, di escussione, fermi restando e in disparte gli eventuali profili di responsabilità amministrativa, l'obbligazione fideiussoria andrà equiparata in sostanza a un'operazione di indebitamento, con conseguenze sia sul piano della rappresentazione contabile, sia su quello della copertura e della sostenibilità finanziarie.

Al di là delle concrete probabilità di escussione, si ritiene comunque opportuno che la passività derivante dalla fideiussione debba sempre trovare adeguata rappresentazione nei documenti contabili fin dal sorgere dell'obbligazione principale (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 368/2011 del 14 ottobre 2011), a fronte dell'alea "tipica" della fideiussione che espone l'amministrazione locale al rischio (attuale) del verificarsi dell'insolvenza del debitore e, conseguentemente, dell'attivazione della responsabilità patrimoniale.

A tale conclusione si perviene alla luce dei principi desumibili dalla normativa civilistica e giuscontabile, nonché dai principi contabili, idonei, da un lato, a individuare il contenuto degli obblighi assunti mediante il rilascio della fideiussione e, dall'altro, gli oneri di copertura finanziaria e di rappresentazione contabile.

Dalla disamina delle caratteristiche dell'obbligazione fideiussoria vengono in rilievo la tipica funzione economico-sociale (di ampliamento e rafforzamento delle garanzie per il creditore) e il carattere della "solidarietà" che implicano, per il garante, il sorgere di una "immediata" responsabilità patrimoniale che investe tutti i beni presenti e futuri del fideiubente.

Proprio il peculiare regime giuridico dell'obbligazione fideiussoria, caratterizzato da un vincolo particolarmente pregnante sul patrimonio, impone al fideiussore l'attento monitoraggio dell'esposizione debitoria al fine di prevedere un'idonea copertura finanziaria la cui consistenza dipenderà, in un'ottica prudenziale, dall'esborso massimo cui il garante potrebbe essere costretto in caso di escussione, nonché (eventualmente) dalla probabilità di insolvenza e dalle concrete condizioni cui è subordinato l'intervento finanziario del fideiussore. Se è vero, infatti, che, in base al criterio di competenza finanziaria, le spese si riconducono al periodo amministrativo in cui sorge l'obbligo a pagare (impegno), non v'è dubbio che dai principi di attendibilità e veridicità del bilancio nonché dal principio di copertura degli oneri finanziari discende l'obbligo per l'ente che rilascia la garanzia fideiussoria di predisporre adeguati accantonamenti a fondo rischi (principio contabile n. 3 dell'Osservatorio per la finanza e la

contabilità degli enti locali).

2. Per quanto riguarda, più in generale, le modalità di informativa contabile sul vincolo fideiussorio, in assenza di una specifica disposizione normativa in materia, viene in rilievo la disciplina civilistica che prevede l'iscrizione in calce allo stato patrimoniale delle garanzie prestate direttamente e indirettamente (art. 2424 c.c.); tale norma, se pure contemplata per il bilancio civilistico, costituisce principio cui attenersi anche nella redazione del bilancio finanziario a carattere autorizzatorio. I conti d'ordine costituiscono, peraltro, non solo una informativa necessaria e idonea ad esporre, in modo completo e veritiero, i rapporti finanziari con altri enti, ivi comprese le associazioni e le fondazioni, ma rappresentano uno strumento particolarmente utile per identificare eventuali passività potenziali da indicare anche nella relazione illustrativa al rendiconto (cit. principio contabile n. 3 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali).

3. Infine, pur non costituendo oggetto di specifico quesito, si ritiene opportuno evidenziare che, ove si verifichi l'effettiva escussione della fideiussione, la rappresentazione contabile dei conseguenti impegni e del diritto di regresso nei confronti del debitore principale non potrà che essere il più possibile "neutra" rispetto ai vincoli previsti dal decreto legislativo 267/2000 (cfr. in particolare, quelli di cui all'art. 162, comma 6) e da quelli contemplati dalla normativa in materia di patto di stabilità (cit. Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 97/2010/PRSE del 21 luglio 2010; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione 114/2011). Si osserva, a tale ultimo proposito, che il ricorso alle garanzie fideiussorie non può costituire occasione di elusione dei vincoli di finanza pubblica imposti dalla normativa statale e/o regionale. In particolare, si fa riferimento, per gli enti locali nella Regione Friuli Venezia Giulia, alla normativa regionale che impone il rispetto degli obblighi comunitari e la conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, con l'osservanza delle disposizioni in materia di Patto di stabilità interno (cfr. articolo 12, comma 5, legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 e succ. mod.) nonché, per gli enti che non aderiscono al Patto, delle disposizioni di cui al comma 8, del cit. articolo 12. Al di là della forma del negozio giuridico stipulato, assumerà rilievo, a tal fine, il complesso delle obbligazioni assunte dall'Ente nei confronti del debitore principale, ivi comprese quelle derivanti da convenzioni o da altri negozi giuridici stipulati tra l'ente medesimo e il debitore garantito (cfr. cit. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione 114/2011)

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Gonars, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 16 dicembre 2011.

Il Relatore
f.to Innocenza Zaffina

Il Consigliere anziano
con funzioni di Presidente
f.to Fabrizio Picotti

Depositata in Segreteria in data 12 gennaio 2012.

Per Il preposto al Servizio di supporto
Coordinatore amministrativo
f.to Dott. Andrea Gabrielli