Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per il Veneto

CORTE DEI CONTI
0000447-28/01/2015-SC_VEN-T97-P

Posta elettronica certificata

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di

NOVENTA PADOVANA (PD)

e per il tramite dell'Ente All'Organo di revisione economico-finanziaria

del Comune di
NOVENTA PADOVANA (PD)

OGGETTO: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2012 – Comune di Noventa Padovana (PD).

La Sezione del controllo della Corte dei conti per il Veneto, al cui esame sono state sottoposte la relazione in oggetto e le osservazioni del Magistrato istruttore, ha ritenuto, nell'adunanza del 25 novembre 2014, che quanto emerge dagli atti non rientri in alcuna delle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia, dando tuttavia incarico, con apposita deliberazione che si allega in copia, al Magistrato istruttore di trasmettere a codesta Amministrazione una specifica nota nella quale vengano illustrate le irregolarità riscontrate.

L'esame della relazione al rendiconto 2012, inoltrata dall'organo di revisione in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23.12.2005, n. 266 e l'istruttoria al riguardo svolta hanno evidenziato alcune criticità sulle quali, con nota istruttoria di questa Corte del 24/07/2014, prot. n. 5907, venivano chiesti chiarimenti a codesto comune.

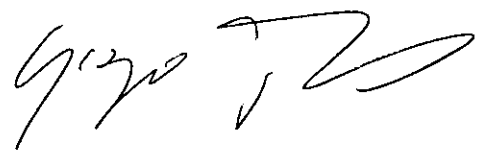
L'ente rispondeva con nota del 2/09/2014, prot. n. 13929 (acquisita al prot. C.d.c. n. 6710 del 2/09/2014). La risposta, tuttavia, non fa venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione alla presenza di una fidjussione prestata a favore di una societa' sportiva, come rilevato nella Seconda Sezione del questionario relativo al rendiconto 2012.

1. In relazione al profilo sopra evidenziato, l'ente comunica che nell'anno 2012 aveva in essere una fidejussione a favore della Banca dì Credito Cooperativo di Piove di Sacco a fronte di mutui sottoscritti da parte della società sportiva Noventa Calcio SSD a r.1, con detta banca. I mutui sottoscritti nell'anno 2006 erano pari a € 1.000.000,00 e € 1.695.000,00 e comportavano l'obbligo da parte della. società di riqualificare gli impianti sportivi in via Roma. Sul punto, comunica l'ente che: *"...a seguito della Deliberazione di Consiglio 'n. 18 del 12/04/2006 avente oggetto "Garanzia fideiussoria a favore della società Noventa Calcio SSd a r.l. per l'assunzione di un mutuo :finalizzato alla riqualificazione degli impianti sportivi in via Roma a Noventa. Padovana", il Comune aveva assunto nei confronti della Banca di Credito Cooperativo di Piove di Sacco e a favore di Noventa Calcio SSD a r.i. la veste di fideiussore, impegnandosi a garantire il pagamento delle rate dei due mutui fino alla concorrenza di 4.500.000,00. In sede di approvazione dei bilanci di previsione 2012 e 2013*

sono stati accantonati gli importi per far fronte al pagamento delle rate dei mutui garantiti da parte dell'Ente e la fidejussione e gli importi della fideiussione erano stati conteggiati ai fini dell'indebitamento come previsto dall'art. 204 del D.lgs. n. 267/2000...".

In merito alla prassi di concedere fideiussioni bancarie agli organismi comunque partecipati dagli enti locali soci o a soggetti concessionari o associazioni per lo svolgimento di attività di interesse collettivo, giova premettere che questa Sezione ha più volte rilevato come la natura giuridica dell'obbligazione fideiussoria risulti accessoria rispetto all'obbligazione garantita, *"... infatti, la fideiussione non è valida se non è valida l'obbligazione principale, salvo che sia prestata per un'obbligazione assunta da un incapace (art. 1939 c.c.); inoltre, la fideiussione non può eccedere ciò che è dovuto dal debitore, né può essere prestata a condizioni più onerose (art. 1941 c.c. primo comma). Ancora, la fideiussione si estende a tutti gli accessori del debito principale, nonché alle spese per la denunzia al fideiussore della causa promossa contro il debitore principale e alle spese successive (art. 1942 c.c.); il fideiussore, infine, può opporre al creditore tutte le eccezioni che spettano al debitore principale, salva quella derivante da incapacità (art. 1945 c.c.)..."* (deliberazione di questa Sezione n. 368/2011/PAR).

La valenza del vincolo di accessorietà per tutta la durata del rapporto fideiussorio (sicché le vicende che attengono al rapporto principale si ripercuotono necessariamente sulla garanzia fideiussoria - cfr. ex multis Cassazione, sezione I civile, 14 dicembre 2007, n. 26262), origina diverse conseguenze, non solo sull'efficacia e sulla estensione della garanzia fideiussoria, ma anche sul piano giuscontabile: *".....emerge, infatti, dalla disciplina sommariamente delineata che il mantenimento dell'iscrizione in bilancio della posta inerente l'obbligazione di garanzia, fintantoché sussista l'obbligazione principale, rappresenta un preciso obbligo da parte del Comune, posto non già a presidio di vincoli di prudenza o di opportunità, bensì di imprescindibili doveri di veridicità e chiarezza del bilancio, affermati dal principio contabile n. 1 (Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali), punto c. sezione II, approvato il 12 marzo 2008 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali costituito presso il Ministero degli Interni, nonché, da ultimo, dall'Allegato 1 (punto 5) dell'art. 3 comma 1 del D. Lgs. n. 118 del 23/06/2011.."* (deliberazione di questa Sezione n. 368/2011/PAR). Le anzidette conclusioni di questa Sezione trovano, inoltre, esplicita conferma nella disamina dei limiti che circondano l'assunzione di obbligazioni fideiussorie da parte dell'ente locale e, segnatamente, del vincolo previsto dal comma 4 dell'art. 204 del TUEL 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'articolo 204 e non possono impegnare più di un quinto di tale limite". La ratio di tale 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 dall'articolo 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 da spese di investimento. E' evidente quindi come, attraverso tali disposizioni, si sia voluto introdurre, in via normativa primaria, un meccanismo rigido che opera in modo vincolato su una delle componenti della spesa, appunto quella di investimento, utilizzata dagli enti per raggiungere parte degli obiettivi che si prefiggono, senza che residuino in capo agli enti medesimi margini di discrezionalità nella scelta dei parametri suddetti (cfr. delibera di questa Sezione n. 269/2011/PAR dell'8/03/2011). Ciò, anche in considerazione del fatto che, alla luce di quanto evidenziato, il rilascio di una garanzia fideiussoria, assimilata normativamente all'ipotesi di indebitamento, potrebbe esporre l'ente garante al rischio di escussione in caso di insolvenza del debitore, non solo in rapporto alla situazione debitoria attuale, ma anche a quella prevedibile futura (cfr. delibera di questa Sezione n. 449/2010/PAR del 14/12/2010). Dall'affermata assimilazione operata dal legislatore tra indebitamento e fideiussione discende che la possibilità per gli enti locali di prestare garanzie fideiussorie a terzi è circoscritta alle sole operazioni, tra l'altro, di investimento, comportanti futuri vantaggi per la comunità (cfr. la delibera di questa Sezione n. 190/2012/PAR nonché quelle della Sezione regionale di controllo Piemonte n. 14/PAR/2007 del 13/09/2007 e della Sezione Lombardia n. 92/2010/PAR del 04/02/2010). La estrema cautela che deve dunque accompagnare la prestazione di fideiussioni da parte degli enti locali impone, dunque, *"....la necessità che l'iscrizione della passività virtuale riferibile all'obbligazione accessoria di garanzia deve, al pari dei mutui direttamente contratti dal Comune con finanziamento garantito da entrate correnti proprie, permanere per tutta la durata dell'obbligazione principale..."* (deliberazione di questa Sezione n. 368/2011/PAR, citata). Alla luce di quanto sopra premesso, ritiene il

Collegio, che il comune di Noventa Padovana debba continuare a monitorare con puntualità la corretta gestione del debito (mutuo) a suo tempo contratto dall'associazione sportiva al fine di evitare che eventuali possibili insolvenze possano riverberarsi sui propri equilibri di bilancio. Ciò, in relazione alle obbligazioni principali garantite in qualità di fideiussore. Sul punto, giova evidenziare che questa Sezione ha affermato che 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 discenda 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). Peraltro, il Collegio, chiamato in altra occasione ad esprimersi in merito alla possibilità da parte di ente locale di prestare garanzia fideiussoria ad un ATER, ha affermato che *"...il principio di sana gestione finanziaria 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: al riguardo 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.."* (questa Sezione, deliberazione n. 190/2012/PAR e deliberazione della Sezione Friuli Venezia Giulia FVG n. 1/2012/PAR del 16 dicembre 2011). Circostanza quest'ultima che non ricorre nel caso in specie laddove l'ente ha già prestato garanzie fideiussorie alla quale, allo stato degli atti, non è seguita l'iscrizione di una posta di pari importo in apposito fondo di bilancio.

IL MAGISTRATO ISTRUTTORE
Dott. Giampiero Pizziconi