



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AMMISSIBILITÀ DELL'ASSUNZIONE DI UN MUTUO PER FAR FRONTE ALL'ESCUSSIONE DI UNA FIDEIUSSIONE A GARANZIA DI UN SOGGETTO CONCESSIONARIO RESOSI INADEMPIENTE AL PAGAMENTO DELLE RATE DEL MUTUO SOTTOSCRITTO PER LA REALIZZAZIONE DI UN'OPERA PUBBLICA

DELIBERAZIONE N. 15/SEZAUT/2024/QMIG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 15/SEZAUT/2024/QMIG

Adunanza del 19 luglio 2024

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidente della sezione preposto
alla funzione di referto

Francesco PETRONIO

Presidente della sezione preposto
alla funzione di coordinamento

Maria Annunziata RUCIRETA

Presidenti di sezione

Antonio CONTU, Stefano SIRAGUSA, Rossella
SCERBO, Vincenzo PALOMBA, Marcovalerio
POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Antonio
BUCCARELLI, Stefania FUSARO;

Consiglieri

Adriana LA PORTA, Elena TOMASSINI, Antongiulio
MARTINA, Rosa FRANCAVIGLIA, Elena
BRANDOLINI, Daniele BERTUZZI, Marcello
DEGNI, Giampiero Maria GALLO, Stefano
GLINIANSKI, Tiziano TESSARO, Luigi DI MARCO,
Amedeo BIANCHI, Andrea LUBERTI, Gianpiero
D'ALIA, Marilisa BELTRAME Alessandro
VISCONTI;

Primi Referendari

Stefania Anna DORIGO, Davide FLORIDIA;

Referendari

Ruben D'ADDIO, Lorenzo GATTONI, Antonino
GERACI.

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio
1934, n. 1214;

Visto l'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000;

Vista la deliberazione n. 250/2024/QMIG, adottata nelle camere di consiglio del 15 e 29 maggio 2024, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Veneto, nell'ambito delle verifiche sul bilancio di previsione 2021-2023 e sul rendiconto 2021 del Comune di Arzignano - ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa l'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, o alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, la seguente questione di massima ai fini dell'adozione di una pronuncia di orientamento generale: *«se sia da considerarsi o meno spesa di investimento la sottoscrizione da parte di un Ente locale di un mutuo per far fronte all'escussione di una fideiussione, qualora il soggetto garantito avesse, a sua volta, sottoscritto un mutuo per realizzare un'opera pubblica su incarico del medesimo Ente fideiussore e si fosse, poi, reso inadempiente nel pagamento delle rate ed eventualmente a quali condizioni»*.

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 7 del 13 giugno 2024, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato articolo 6 del decreto-legge n. 174/2012, è stata deferita alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti, n. 3017 del 15 luglio 2024, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di Referto della Sezione delle autonomie, n. 3018 del 16 luglio 2024, con la quale è stata comunicata ai componenti del Collegio la possibilità di partecipazione anche tramite collegamento da remoto;

Udito il Relatore, Consigliere Gianpiero D'Alia;

PREMESSO

1. Nell'ambito delle verifiche condotte dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto sul bilancio di previsione 2021-2023 e sul rendiconto 2021 del Comune di Arzignano - ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 266/2005 - è emersa, ad avviso del Collegio remittente, una questione *«di particolare rilevanza relativa ai limiti alla capacità di indebitamento degli enti locali che, in estrema sintesi, attiene alla possibilità per gli enti locali che abbiano rilasciato una garanzia fideiussoria, oggetto di escussione, di stipulare un nuovo mutuo finalizzato all'estinzione del debito garantito»*.

2. Il Comune di Arzignano (di seguito «Ente»), nell'ambito di un'operazione di finanza di progetto, ha prestato garanzia fideiussoria alla Società concessionaria (di seguito «Società»), affidataria in concessione dell'intervento di riqualificazione dell'area della Cittadella dello sport, comprensivo del rifacimento della piscina e della gestione degli impianti sportivi ivi allocati.

L'Ente, in ragione del mancato pagamento da parte della Società di 3 rate semestrali di mutuo, è stato escusso dall'Istituto per il Credito Sportivo (di seguito ICS) ed ha, pertanto, dichiarato la decadenza della Società dalla concessione e manifestato all'ICS la volontà di adempiere alla propria obbligazione.

L'Ente ha, quindi, deliberato il pagamento diretto di una quota parte del debito residuo; ha, altresì, deliberato di contrarre un nuovo mutuo con l'ICS, ai sensi dell'art. 3, commi 17 e 18, lett. h), della legge 24 dicembre 2003, n. 350, da somministrare in un'unica soluzione, e di esercitare il diritto di rivalsa nei confronti della Società.

3. La Sezione remittente ha evidenziato diversi profili di illegittimità dell'operazione in esame, richiamando alcune deliberazioni di altre Sezioni regionali di controllo.

In particolare, ha affermato che: a) la possibilità di ricorrere all'indebitamento per gli enti territoriali è limitata, sotto il profilo finalistico, al finanziamento delle spese di investimento, ai sensi dell'art. 202 del TUEL, in attuazione dell'art. 119, ultimo comma, Cost. e del parametro interposto rappresentato dall'art. 10 della legge n. 243/2012; b) per tale ragione, il legislatore è intervenuto, con l'art. 3, commi da 16 a 19, della legge n. 350/2003, dettando disposizioni volte a chiarire la nozione di «*indebitamento*» e di «*spese di investimento*». Nel caso in esame, l'art. 3, co. 17, della legge n. 350/2003, che indica, tra le altre fattispecie di indebitamento, ai sensi dell'art. 119, ultimo comma, Cost., «*(...) il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia.*», esclude la immediata rilevanza del rilascio della garanzia ai fini del rispetto del già menzionato precetto costituzionale (cfr., in termini, Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 179/2016/PARI); c) il rilascio della garanzia deve essere, fin dall'origine, finalizzato a spese di investimento, capaci di incrementare la componente attiva del patrimonio dell'ente (cfr. Sezione controllo Puglia, deliberazione n. 84/2017/PAR; Sezione controllo Veneto, deliberazione n. 132/2018), secondo quanto disposto, per gli enti locali, dall'art. 207 del TUEL; d) l'asserito collegamento negoziale tra i due contratti di finanziamento non avrebbe alcun rilievo, posto che lo stesso attiene alla causa del contratto, consentendo la propagazione di alcune vicende del rapporto contrattuale sul rapporto collegato e di eventuali vizi genetici di un atto sull'altro, mentre il vincolo posto dall'art. 119 Cost. opera sul diverso piano economico-patrimoniale (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 95/2023 cit.; id. n. 66/2024 cit.); e) non assume rilievo il richiamo all'art. 10, secondo comma, della legge n. 243/2012, in ordine alla durata del piano di ammortamento e della vita utile dell'investimento, considerata la diversa finalizzazione delle risorse finanziarie in esame; f) non ricorrono le condizioni della surroga, disciplinate dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003; g) in ogni caso,

la durata del nuovo mutuo non può superare quella del mutuo precedente come nel caso in esame (cfr. Sezione controllo Marche, deliberazione n. 12/2019/PAR); h) l'art. 3, comma 18, lett. b), della legge n. 350/2003 non riguarda la fattispecie in esame, considerato che le risorse derivanti dal nuovo contratto di finanziamento non sono state utilizzate per la «costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti» ma per pagare il debito derivante dall'escussione della garanzia prestata in favore del debitore originario; i) inconferente appare anche il richiamo all'art. 3, comma 18, lett. h), della legge n. 350/2003, perché, con tale disposizione, il legislatore ha inteso considerare spese per investimenti le diverse forme di sostegno finanziario (contributi agli investimenti e trasferimenti in conto capitale) che l'ente può concedere ai gestori di impianti in regime di concessione, le quali, in assenza della specifica disposizione legislativa, non possono essere classificate come tali. Infatti, nel caso in esame, non si è realizzato alcun trasferimento di risorse nei confronti del gestore, con il quale il rapporto concessorio era stato già risolto; l) peraltro, anche la locuzione «in favore di soggetti concessionari» non può essere riferita al pagamento effettuato dall'Ente al soggetto finanziatore, dal momento che normalmente tale pagamento non libera il debitore principale/concessionario in ragione del diritto di regresso conferito al fideiussore, ex artt. 1940 e 1950 c.c. (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 66/2024 cit.).

La Sezione remittente ha, inoltre, precisato che la locuzione «trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie», contenuta anche nella lettera g) del comma 18 dell'art. 3 della legge n. 350/2003, deve riferirsi alla regolazione contabile di pagamenti effettuati dai comuni nell'ambito di rapporti finanziari stipulati da altri soggetti, in sede di subentro nel rapporto in corso.

Pertanto, a giudizio della Sezione remittente, l'art. 3, comma 18, lett. h), della legge n. 350/2003 dovrebbe essere interpretato nel senso che costituisce spesa di investimento solo il nuovo apporto di capitale a favore dei soggetti concessionari, posto che l'incremento patrimoniale di cui questi andrebbe a beneficiare si risolverebbe, al termine del rapporto, in un incremento a favore dell'ente pubblico erogante, presupponendo la realizzazione di lavori e opere aggiuntive rispetto a quelle che furono oggetto iniziale del rapporto concessorio.

Pur dubitando della legittimità della stipula del mutuo in questione, nei termini sopra indicati, la Sezione di controllo per il Veneto ha sollevato la questione di massima di particolare rilevanza, considerato che l'Ente, stante l'elevato importo del mutuo garantito, ha ritenuto di dovere perseguire l'unica soluzione prospettata dall'ICS, già adottata da diversi comuni italiani, e cioè quella della stipula di un nuovo mutuo per la estinzione del debito garantito, e che l'alternativa alla contrazione del nuovo mutuo sarebbe stata solo quella di subire una azione giudiziaria da parte dell'ICS, con il conseguente riconoscimento del debito fuori bilancio e, quindi, di ricorrere in questo caso ad un nuovo indebitamento, ai sensi degli artt. 194 e 202 del TUEL, con aggravio di costi.

La Sezione remittente ha, infine, sottolineato la rilevanza della questione, attesa la diffusione di una siffatta pratica di estinzione di debiti garantiti da parte degli enti locali.

CONSIDERATO

4. Va preliminarmente ricordato che l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 ha assegnato alla Sezione delle autonomie, nell'ambito dei compiti di coordinamento e di indirizzo interpretativo per garantire la coerenza dell'attività svolta dalla Corte dei conti in materia di finanza pubblica, anche la c.d. «funzione nomofilattica del controllo» in precedenza di competenza delle Sezioni Riunite della Corte stessa (cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG; id. in termini, deliberazione n. 8/SEZ AUT/2019/QMIG). Tale funzione investe sia l'ambito del controllo che l'attività consultiva.

Nel caso in esame, la funzione nomofilattica è stata attivata in sede di controllo e per questo motivo nella delibera di deferimento viene prospettata una fattispecie concreta (mentre, per consolidata giurisprudenza, la funzione consultiva nelle materie di contabilità pubblica deve riguardare una fattispecie astratta desumibile dalla richiesta di parere).

Le pronunce di orientamento generale possono riguardare questioni interpretative risolte in modo difforme dalle Sezioni regionali di controllo o casi che richiedono la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza. Nell'esercizio di questa funzione, alla Sezione delle autonomie compete enucleare il principio di diritto, mentre alle Sezioni regionali spetta la definizione nel merito delle questioni specifiche ad esso collegate (cfr. deliberazione n. 24/SEZAUT/2017/QMIG).

In questo caso, la fattispecie deducibile dalla procedura di controllo, nel cui contesto si è generato il dubbio interpretativo, riguarda una complessa vicenda in cui emergono diversi aspetti problematici. Tuttavia, l'oggetto delle valutazioni di seguito espresse deve essere circoscritto al dubbio interpretativo prospettato e, quindi, all'ammissibilità dell'indebitamento per provvedere alla spesa derivante dall'escussione di una fideiussione.

In questa sede, pertanto, non viene esaminata la pur connessa questione del rilascio delle garanzie che deve avvenire nel rispetto delle indicazioni di cui all'art. 207, terzo comma, del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale stabilisce le condizioni per il rilascio di garanzie fideiussorie a favore di terzi da parte degli enti locali, per progetti approvati e regolati da convenzioni con i mutuatari.

5. Il tema in esame riguarda la gestione delle passività derivanti dall'insolvenza di un terzo garantito da un ente locale e le conseguenti implicazioni per il bilancio dell'ente. In caso di insolvenza del terzo, si crea una sopravvenienza passiva che potrebbe generare difficoltà di copertura. Un comportamento prudentiale dell'ente potrebbe evitare effetti sugli equilibri nel caso in cui fossero stati disposti accantonamenti a fondi di riserva, in linea con il Principio contabile 4/2, punto 5.5.

In assenza di tali accantonamenti, l'ente deve rinvenire altre fonti di finanziamento per estinguere la passività. Se le risorse non fossero disponibili, l'inerzia dell'ente potrebbe sfociare in una lite giudiziaria e nel riconoscimento di un debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 194 del TUEL.

La Sezione remittente esprime dubbi sulla possibilità di finanziare tale spesa tramite indebitamento, perché una siffatta operazione sarebbe in contrasto con l'articolo 119 della Costituzione, con la conseguente nullità del contratto di finanziamento e applicazione delle sanzioni a carico degli amministratori dell'ente locale che hanno assunto la relativa decisione, ai sensi dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002.

Ad avviso di questa Sezione, la soluzione della questione rende necessario precisare che l'art. 207 del TUEL (come modificato dall'art. 74, primo comma, n. 45, lett. b), del d.lgs. n. 118/2011, nel testo introdotto dall'art. 1, primo comma, lett. aa) del d.lgs. n. 126/2014), consente agli enti locali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, di rilasciare una garanzia fideiussoria solo a favore dei soggetti che possono essere destinatari di contributi agli investimenti finanziati da debito, come definiti dall'art. 3, comma 18, lett. g) e h), della legge n. 350/2003, per la contrazione di mutui destinati alla realizzazione o alla ristrutturazione di opere a fini culturali, sociali o sportivi, su terreni di proprietà dell'ente locale.

La norma consente, inoltre, il rilascio della garanzia a condizione che il progetto sia stato approvato dall'ente locale e sia stata stipulata una convenzione con il soggetto mutuatario che regoli la possibilità di utilizzo delle strutture in funzione delle esigenze della collettività, che la struttura realizzata sia acquisita al patrimonio dell'ente al termine della concessione e che la convenzione regoli i rapporti tra l'ente locale e mutuatario nel caso di rinuncia di questi alla realizzazione o ristrutturazione dell'opera.

Infine, il rilascio della fideiussione comporta che gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento, garantite con fideiussione, concorrono alla formazione del limite di indebitamento definito dall'art. 204, primo comma, del TUEL e non possono superare un quinto di tale limite, non concorrendo al limite di indebitamento solo le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito.

Sul punto, è appena il caso di ricordare che, come affermato dalla Sezione regionale remittente con la deliberazione n. 132/2018/PRSE, «*La concessione di garanzie è, quindi, correlata dall'ordinamento ad operazioni di indebitamento tese a realizzare un investimento per l'ente locale nel rispetto della regola aurea posta dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione che vieta il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento*» e che «*L'ente locale, di fronte alla possibilità di rilasciare una fideiussione (art. 207 d.lgs. n. 267/2000) è pertanto 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*» (cfr. in termini, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 84/2017).

Inoltre, l'art. 187, comma 1, del TUEL (come sostituito dall'art. 74, primo comma, n. 31, lett. b), del d.lgs. n. 118/2011, nel testo introdotto, dall'art. 1, primo comma, lettera aa), del d.lgs. n. 126/2014) dispone, tra l'altro, che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, i trasferimenti in

conto capitale non possono essere destinati al finanziamento degli investimenti e non possono essere finanziati dal debito o dalle entrate in conto capitale destinate al finanziamento degli investimenti.

Le due disposizioni sopra richiamate sono state modificate per essere adeguate alla disciplina relativa alla armonizzazione contabile introdotta dal d.lgs. n. 118/2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014, in vigore dal 1° gennaio 2015.

Nell'ambito dell'adeguamento alla disciplina relativa all'armonizzazione contabile è stata anche effettuata una modifica dell'art. 3 della legge n. 350/2003, relativa alla definizione di «*indebitamento*» e di «*investimenti*». In forza di tale intervento, a decorrere dal 1° gennaio 2015, viene rivisto il disposto dei commi 17 e 18 (art. 75, comma 1, lett. *a*) e *b*) del d.lgs. n. 118/2011, nel testo introdotto dalla lettera *aa*) del d.lgs. n. 126/2014) e precisate, tra l'altro, le condizioni per i «*trasferimenti in conto capitale*».

In particolare, il comma 17 dell'art. 3, della citata legge è stato, tra l'altro, modificato per precisare che, dal 2015, le garanzie possono essere rilasciate solo a soggetti destinatari di contributi agli investimenti finanziati da debito per le finalità stabilite dal comma 18 e che costituisce indebitamento anche il residuo debito garantito dall'ente a seguito dell'escussione definitiva della garanzia, o dopo tre annualità consecutive di escussione, mantenendo il diritto di rivalsa verso il debitore originario.

Inoltre, le lettere *g*) e *h*) del comma 18, dell'art. 3, della legge n. 350/2003 sono state modificate per evitare che i «*trasferimenti in conto capitale*» possano essere automaticamente qualificati come investimenti.

In particolare, in forza della introduzione della nuova formulazione delle lettere *g*) e *h*) del comma 18 dell'art. 3, è stato precisato che tra gli «*investimenti*» rientrano i «*contributi agli investimenti*» e i «*trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie*»:

- 1) destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni (lett. *g*);
- 2) in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, con la condizione che gli investimenti siano retrocessi agli enti committenti alla scadenza della concessione o del contratto di servizio, anche anticipata (lett. *h*).

La disposizione in esame ha, pertanto, inteso adeguare alle norme europee la disciplina dell'indebitamento, prevista per Regioni ed Enti locali dall'art. 3 della legge n. 350/2003, specificando che i trasferimenti in conto capitale non possono essere finanziati tramite debito o entrate in conto capitale, con la sola eccezione dei trasferimenti derivanti dall'escussione definitiva delle garanzie, che pongono il debito garantito a carico dell'ente.

Al riguardo, è appena il caso di osservare, infatti, che il Principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), specifica come tali trasferimenti (salvo l'eccezione innanzi riportata) debbano essere trattati come spese correnti e non possono essere finanziati con debiti o dismissioni patrimoniali.

Il punto 5.5 del principio contabile precisa, inoltre, che quando un ente subentra al debitore originario di una passività finanziaria, facendosi carico del rimborso, l'operazione è considerata un trasferimento in conto capitale e l'entrata deve essere registrata tra le accensioni di prestiti.

Anche l'Atto di indirizzo del 2019 dell'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali aveva confermato che in caso di insolvenza del terzo garantito, si realizza un'eccezione al divieto di finanziare con debito i trasferimenti in conto capitale non destinati agli investimenti, con un impatto negativo sugli equilibri di parte corrente.

Pertanto, il subentro al debitore originario di una passività finanziaria a seguito dell'escussione della garanzia è considerato un investimento ai sensi dell'art. 3, comma 18, lett. g) e h), della legge n. 350/2003, e viene trattato come trasferimento in conto capitale.

Questa soluzione normativa consente di integrare tali operazioni nel bilancio dell'ente tramite la regolazione contabile delle sopravvenienze passive.

In ragione della interpretazione delle disposizioni sopra richiamate, devono, pertanto, essere valutate le argomentazioni espresse dalla Sezione remittente circa l'impossibilità di utilizzare operazioni ricognitive, come quelle previste dai commi 17 e 18 dell'art. 3 della legge n. 350/2003, per giustificare l'assunzione di un mutuo per coprire una sopravvenienza passiva.

L'operazione in esame riguarda la concessione di una garanzia fideiussoria da parte di un ente locale a favore di terzi per la realizzazione o ristrutturazione di opere a fini culturali, sociali o sportivi su terreni di proprietà dell'ente stesso, come previsto dall'articolo 207, comma 3, del TUEL.

In condizioni normali, questa garanzia non comporta obblighi economici per l'ente, poiché gli oneri del mutuo spettano al concessionario beneficiario del finanziamento.

Solo in situazioni eccezionali e patologiche, quando si verifica l'escussione definitiva della garanzia (anche dopo tre anni consecutivi di escussione, come previsto dall'articolo 3, comma 17, della legge n. 350/2003), l'ente è tenuto ad assumere il residuo debito garantito.

In tali casi, le obbligazioni risultanti possono essere considerate indebitamento ai sensi dell'art. 119, settimo comma, della Costituzione, anche se questo indebitamento non deriva da una acquisizione diretta di fondi da parte dell'ente, ma è una conseguenza delle garanzie fornite.

Inoltre, per effetto di una specifica e derogatoria previsione di legge, contenuta nel comma 18, lett. h), dell'articolo 3 della legge n. 350/2003, questa operazione è qualificata come «*investimento*», ponendo eccezione alla regola che stabilisce che i trasferimenti in conto capitale non sono destinati a spese di investimento.

Di conseguenza, quando un ente territoriale, avendo subito l'escussione di una garanzia che ha rilasciato, assume un mutuo per farvi fronte, si crea una situazione giuridica

configurata come «*indebitamento*» legato a un'operazione di «*investimento*».

Tale situazione eccezionale di indebitamento nasce da una sequenza diversa rispetto agli altri casi descritti nel comma 17 dell'art. 3 della legge n. 350/2003, dove l'ente incassa direttamente la provvista ed assume l'obbligo di pagamento.

Infatti, in questo caso, l'ente garantisce il mutuo assunto da un concessionario, e solo in caso di escussione della garanzia diventa a sua volta debitore (per l'importo residuo del mutuo, ivi compresi gli interessi passivi).

Ne deriva che la fattispecie complessa deve essere considerata in maniera unitaria, essendo strettamente collegati i rapporti finanziari assunti dal concessionario per l'esecuzione dell'opera e la garanzia prestata dall'ente locale.

Pertanto, se gli oneri finanziari sopravvenuti sono coperti tramite un mutuo, questa operazione non viola la «*golden rule*» posta dall'articolo 119, comma 7, della Costituzione, a condizione che venga effettivamente realizzato un incremento del patrimonio pubblico destinato a scopi sociali.

Ad avviso di questa Sezione, anche in tale caso viene rispettato il precetto costituzionale posto a garanzia della tendenziale neutralità, in termini patrimoniali, del debito contratto dall'ente locale, posto che la passività rappresentata dal nuovo indebitamento si limita a finanziare la quota parte dell'investimento originario non pagata dal debitore principale ed è, quindi, strettamente correlata all'aumento dell'attivo patrimoniale derivante dal medesimo investimento.

Si ritiene, pertanto, che, sebbene in linea generale non sia consentito contrarre mutui per finanziare debiti, sussista una connessione logica tra la fideiussione rilasciata per l'investimento - se la stessa è stata prestata nell'assoluto rispetto delle condizioni indicate dall'art. 207 del TUEL - e il mutuo, necessario per estinguere il residuo debito in caso di escussione della garanzia.

Nei termini sopra indicati è da ritenere legittima la contrazione di un nuovo debito per estinguere il debito risultante dall'escussione, senza violare l'art. 119 della Costituzione, a condizione che l'opera venga completata (se non lo è ancora) e acquisita al patrimonio dell'ente, in quanto, seppure in modo indiretto, l'assunzione del nuovo mutuo è stata effettivamente finalizzata ad investimento.

Inoltre, l'ente locale che ricorre all'indebitamento per estinguere un debito garantito:

- 1) deve limitare l'assunzione del mutuo al solo debito residuo senza includere penali o interessi di mora, che rappresenterebbero nuovo indebitamento non giustificato dalle disposizioni sopra richiamate;
- 2) deve verificare che il nuovo mutuo riduca il valore finanziario totale della passività, facendo ricorso al metodo del valore attualizzato, comparando il valore attualizzato delle rate residue del mutuo originario con quelle del nuovo mutuo;
- 3) deve, infine, rispettare la previsione dell'art. 10, secondo comma, della legge

n. 243/2012, quale parametro interposto dell'art. 119, ultimo comma, Cost., in forza del quale il piano di ammortamento della operazione di indebitamento non può avere una durata superiore alla vita utile dell'investimento.

PER QUESTI MOTIVI

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con deliberazione n. 250/2024/QMIG, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012 n. 213, enuncia il seguente principio di diritto:

«È da considerare spesa d'investimento quella dovuta all'escussione di una fideiussione a seguito dell'inadempimento al pagamento di un mutuo contratto da un soggetto concessionario per l'esecuzione di un'opera pubblica.

La conseguente assunzione del mutuo da parte dell'ente locale deve soggiacere alle seguenti condizioni: l'importo del nuovo mutuo deve limitarsi al solo debito residuo senza includere penali o interessi di mora; deve ridurre il valore finanziario totale della passività; la durata del nuovo mutuo non deve eccedere la vita utile dell'investimento».

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si conformeranno al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 19 luglio 2024.

Il Relatore
Gianpiero D'ALIA
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Guido CARLINO
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 29 luglio 2024

Il Responsabile della Segreteria
Grazia MARZELLA
(firmato digitalmente)

