



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 29 maggio 2024*

*composta dai magistrati:*

|                        |                               |
|------------------------|-------------------------------|
| Maria Elisabetta LOCCI | Presidente                    |
| Elena BRANDOLINI       | Consigliere                   |
| Amedeo BIANCHI         | Consigliere                   |
| Vittorio ZAPPALORTO    | Consigliere                   |
| Giovanni DALLA PRIA    | Primo Referendario            |
| Paola CECCONI          | Primo Referendario            |
| Fedor MELATTI          | Primo Referendario            |
| Daniela D'AMARO        | Primo Referendario            |
| Chiara BASSOLINO       | Primo Referendario - relatore |
| Emanuele MIO           | Referendario                  |

\*\*\*\*\*

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-*bis*, comma 3, del TUEL, così come introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTO l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

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

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 14/2023/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2023;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 18/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore Chiara Bassolino,

### **FATTO**

Nell'ambito delle verifiche condotte dalla Sezione sul bilancio di previsione 2021/2023 e sul rendiconto 2021 del Comune di Arzignano, ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 266/2005 e dell'art. 148 *bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 (introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012), è emersa una questione ad avviso del Collegio 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.

Per chiarezza di esposizione, si anticipa che, nell'ambito dell'attività istruttoria, è emerso che tali operazioni - della cui legittimità la Sezione, come si preciserà nel prosieguo, dubita, anche in linea con quanto statuito di recente dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte (con deliberazioni nn. 95/2023 e 66/2024) - sono, su proposta dell'Istituto per il Credito Sportivo (ICS), da tempo poste in essere da diversi enti locali su tutto il territorio nazionale. Considerata, dunque, la rilevanza che la questione può assumere per gli equilibri finanziari degli enti, la Sezione ha ritenuto opportuno sollevare la presente questione di massima.

Ciò premesso, per un miglior inquadramento del tema, si ricostruisce brevemente la fattispecie oggetto di esame da parte della Sezione.

Il Comune di Arzignano, nell'ambito di un'operazione di finanza di progetto, aveva prestato una garanzia fideiussoria per complessivi euro 3.850.000,00 alla società concessionaria SPVUL5 S.r.l. alla quale era stata affidata la riqualificazione dell'area della Cittadella dello sport, che prevedeva, tra l'altro, il rifacimento dell'impianto natatorio e la gestione del relativo servizio pubblico, dei campi da tennis e del calcio a cinque.

In sede istruttoria è emerso che, avendo la società omesso negli ultimi anni i pagamenti delle rate semestrali del mutuo, *“l'Istituto per il Credito Sportivo, dopo avere più volte sollecitato l'adempimento, con nota in data 25 settembre 2023, [aveva] dichiarato la società mutuataria decaduta dal beneficio del termine, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1186 c.c., con la risoluzione del contratto di mutuo e, contestualmente”* aveva avviato *“la procedura per escutere la fideiussione rilasciata del Comune di Arzignano per l'intera posizione debitoria dovuta dal mutuatario alla data del 9 ottobre 2023, per l'importo complessivo di € 4.402.953,51”*.

Il Comune, pertanto, oltre ad aver dichiarato *“la decadenza della concessione per la riqualificazione dell'area Parco dello Sport con gestione dei relativi servizi pubblici sportivi”*, aveva comunicato *“all'Istituto per il Credito Sportivo la volontà di adempiere alla propria obbligazione, corrispondendo la somma complessiva di € 4.402.953,51”*; quest'ultimo, a sua volta, aveva comunicato *“di voler rinunciare agli interessi di mora maturati e maturandi dal 09.10.2023 al 20.12.2023 (data prevista per il versamento del quantum dovuto), dando atto che l'importo complessivo di quanto dovuto, per effetto dell'escussione della garanzia, ammonta ad € 4.306.086,21, al netto degli interessi di mora maturati e maturandi”*.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 59 del 28 novembre 2023 il Comune ha, quindi, *“deliberato:*

- *di provvedere al pagamento della somma di € 1.142.953,51 (comprensiva degli interessi di mora maturati di € 42.867,30 ed oggetto di rinuncia da parte dell'Istituto per il Credito Sportivo ...) e delle quote di ammortamento scadute e non pagate da SPVUL5 per la riduzione dell'esposizione debitoria;*
- *di contrarre, ai sensi dell'art. 3, comma 17 e comma 18, lett. h), della legge 350/2003, un nuovo mutuo con l'Istituto per il Credito Sportivo della durata 25 anni a tasso fisso, alle condizioni dei tassi enti locali (IRS 15 anni + spread 2,10%) per un importo di € 3.260.000,00, da somministrare in un'unica soluzione entro il 20.12.2023, con inizio ammortamento dal 1.1.2024;*
- *di esercitare il diritto di rivalsa nei confronti della società inadempiente”*.

In merito all'assunzione del nuovo mutuo con l'Istituto per il Credito Sportivo finalizzato all'adempimento delle obbligazioni di garante assunte dal Comune, il Magistrato istruttore ha chiesto in sede istruttoria di relazionare in merito alle disposizioni ritenute rilevanti ai fini della legittimità della suddetta operazione e della sussistenza delle relative condizioni nel caso specifico, rammentando che la possibilità di ricorrere all'indebitamento per gli enti territoriali è limitata, sotto il profilo finalistico, al finanziamento delle spese di investimento, come disposto dall'art. 202 TUEL in attuazione dell'art. 119, ultimo comma, Cost. e dell'art. 10 della l. n. 243/2012.

In proposito, l'Amministrazione ha dichiarato di ritenere che *“il contratto di mutuo rep. 5961600 del 18.12.2023, ... sia stato sottoscritto legittimamente dal Comune di Arzignano, ricorrendo i presupposti, i limiti e le condizioni prescritti dall'art 203 del TUEL (come indicato nella richiamata D.C.C. n. 59/2023), e per le seguenti ragioni:*

*- esso è stato stipulato, ai sensi dell'art. 3, comma 17, della legge 350/2003, che prevede che “per gli enti di cui al comma 16, costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art. 119,*

*sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, (...) il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia (...) fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario (...)"*;

*- si aggiunge che il nuovo mutuo è stato finalizzato nella sostanza a restituire le somme erogate dall'Istituto per il Credito Sportivo al Concessionario di SPUVL5 per finalità di investimento - sui beni immobili (patrimoniali indisponibili) costituenti l'impianto sportivo e natatorio di integrale proprietà del Comune oggetto dei lavori di ristrutturazione e di manutenzione anche straordinaria affidati in concessione tramite project financing la cui convenzione del 28.09.2012 (...), all'art. 28 prescrive che al termine della concessione stessa le opere realizzate devono essere consegnate nella materiale disponibilità del Comune, con accrescimento del valore degli stessi in ragione dell'investimento appunto affrontato dal concessionario per eseguire i lavori, senza alcun onere per lo stesso Ente - con l'originario contratto di mutuo n. 4204420 di € 3.850.000,00, (...), dallo stesso operatore SPUVL5 srl non onorato in seguito alla risoluzione comminata dalla Banca (con nota prot. n. 45179 del 25.09.2023) per i mancati pagamenti delle rate previste, da parte di tale Concessionaria, e riferiti alla "Concessione di lavori pubblici, mediante finanza di progetto, della riqualificazione dell'area "Parco dello Sport" in Comune di Arzignano", come da convenzione sottoscritta il 28.09.2012. L'I.C.S., infatti, in seguito al mancato pagamento di n. 3 rate semestrali di ammortamento (la n. 9 del 30.04.2022, la n. 10 del 31.10.2022 e la n. 11 del 30.04.2023) per € 505.559,97, da parte del concessionario SPVUL5, ha dichiarato la società mutuataria decaduta dal beneficio del termine di pagamento rateale ed ha escusso la fideiussione rilasciata dal Comune di Arzignano;*

*- si evidenzia poi che dei due contratti di mutuo - quello originario garantito dal Comune e quello nuovo - quest'ultimo è stato negoziato con ICS a condizioni assai più favorevoli rispetto a quello precedente (ICS ha anche rinunciato a pretendere dal Comune il pagamento degli interessi di mora maturati nel periodo dal 09.10.2023 al 20.12.2023 per oltre € 40.000,00), e prevede un accollo del debito residuo al tasso euribor 6 mesi 365 più uno spread di 4,40 punti percentuale, con la conseguenza che ad oggi il tasso sarebbe stato del 8,311%, in quanto a tale mutuo sono stati applicati i più favorevoli tassi previsti per gli enti locali (IRS 15 anni + spread 2,10% - con tasso di interesse applicato al nuovo mutuo del 4,67%, che consente di ridurre gli oneri passivi finanziari annuali e di rendere il debito maggiormente sostenibile). I due mutui costituiscono un'ipotesi di collegamento negoziale che, come noto, è quel fenomeno giuridico che ricorre quando più negozi giuridici sono tra loro in rapporto, nel senso che l'esecuzione dell'uno esercita un'influenza sulla formazione e sull'esecuzione dell'altro: tali contratti, benché autonomi e distinti, hanno la medesima causa (mutuo) e sono diretti al medesimo fine (investimento su un bene pubblico per realizzare lavori di ristrutturazione e ampliamento dell'impianto sportivo comunale), essendo entrambi parti di un rapporto unitario: ciò che è avvenuto nel caso in esame;*

*- si tratta, quindi, di un'operazione contrattuale unitaria per il collegamento dei due mutui, consentita dall'art. 3, comma 18, della Legge 24.12.2003, n. 350 e, in particolare, dalla lettera h), riferita ai "Contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie 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, le cui concessioni o contratti di*

*servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata”, come scritto nella D.C.C. n. 59/2023;*

*- il nuovo mutuo, alla luce della concessione assegnata in project financing, potrebbe trovare sostegno anche nell’art. 3, comma 18, della Legge n. 350/2003, lettera b), riferita al[la] “costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere ed impianti”, in quanto finalizzato a restituire somme investite nei lavori dell’impianto natatorio di proprietà del Comune”.*

Non ritenendo superati i dubbi sulla legittimità dell’operazione, il Magistrato istruttore ha deferito la questione all’esame collegiale della Sezione, con convocazione dell’Amministrazione a comparire davanti alla Sezione medesima.

In vista dell’Adunanza pubblica, il Comune, con nota del 6 maggio 2024, ha evidenziato che il nuovo contratto di mutuo è stato sottoscritto *“sulla base della “best practice” posta in essere dall’Istituto per il Credito Sportivo in tutta Italia volta a non consentire alcuna surroga, chiesta dal Dirigente dell’Area finanziaria del Comune ma non accettata da ICS, i cui funzionari e dirigenti hanno sempre evidenziato, a chi del Comune si è interfacciato con loro, la bontà e legittimità dell’operazione, che avrebbe consentito al Comune di risparmiare significativamente rispetto ai tassi di interesse - notevolmente più elevati - applicati al “vecchio mutuo”, rispetto a quelli previsti nel nuovo mutuo”*. A tal proposito, nella nota, nel ribadire che *“l’Istituto per il Credito Sportivo opera in tutta Italia nel senso di far stipulare nuovi mutui con gli Enti locali in seguito alla risoluzione di quelli precedentemente contratti con i concessionari di impianti sportivi”,* si evidenziano *“alcune casistiche analoghe alla presente, di nuovi mutui stipulati ai sensi dell’art. 3 comma 17, della legge n. 350/2003 e collegati a precedenti mutui risolti per inadempimento dei concessionari ed escussione dei Comuni garanti”,* citando, in particolare, i casi del Comune di Modena (*“mutuo assunto con determinazione n. 1801/2017 di € 3.862.307,15”*), del Comune di Torino (*“mutuo assunto con determinazione n. 84/2018”*) e del Comune di Palazzolo sull’Oglio (*“mutuo assunto con deliberazione n. 46/2022”*). Al riguardo, il Comune adduce che tali operazioni non hanno formato oggetto di rilievo in sede di controllo finanziario.

Il Comune ha altresì ribadito che il nuovo mutuo:

- (i) *“è stato negoziato con ICS a condizioni assai più favorevoli rispetto a quello precedente (ICS ha anche rinunciato a pretendere dal Comune il pagamento degli interessi di mora maturati nel periodo dal 09.10.2023 al 20.12.2023 per oltre € 40.000,00), e prevede un accollo del debito residuo al tasso euribor 6 mesi 365 più uno spread di 4,40 punti percentuale, con la conseguenza che ad oggi il tasso sarebbe stato del 8,311%, in quanto a tale mutuo sono stati applicati i più favorevoli tassi previsti per gli enti locali (IRS 15 anni + spread 2,10% - con tasso di interesse applicato al nuovo mutuo del 4,67%, che consente di ridurre gli oneri passivi finanziari annuali e di rendere il debito maggiormente sostenibile)”;*
- (ii) *“che si ritiene sia stato sottoscritto legittimamente dal Comune di Arzignano, ricorrendo i presupposti, i limiti e le condizioni prescritti dall’art 203 del TUEL (come indicato nella richiamata D.C.C. n. 59/2023) - rappresenta un tassello della medesima operazione negoziale originaria, in quanto esso è stato*

*finalizzato nella sostanza a restituire le somme erogate dall'Istituto per il Credito Sportivo al Concessionario SPUVL5 per finalità di investimento – sui beni immobili costituenti l'impianto sportivo e natatorio di integrale proprietà del Comune, oggetto dei lavori di ristrutturazione e di manutenzione anche straordinaria affidati in concessione tramite project financing, la cui convenzione del 28.09.2012 (...), all'art. 28, prescrive che al termine della concessione stessa le opere realizzate devono essere consegnate nella materiale disponibilità del Comune, con accrescimento del valore degli stessi in ragione dell'investimento appunto affrontato dal concessionario per eseguire i lavori, senza alcun onere per lo stesso Ente – con l'originario contratto di mutuo n. 4204420". Sul punto in sede istruttoria è altresì emerso che l'ex concessionaria SPUVL5 srl non ha ancora restituito le chiavi al Comune, che, dunque, al momento non ha la disponibilità dell'impianto; la vicenda, unitamente a quelle concernenti le reciproche richieste economiche, è oggetto di un complesso contenzioso.*

Il Comune ha poi evidenziato che *“nell'assunzione del nuovo mutuo si è tenuto, altresì, conto di quanto previsto dall'art. 10, comma 2, della L. n. 243/2021, in merito alla durata del piano di ammortamento e della vita utile dell'investimento: invero la fine dei lavori ed il collaudo dell'opera sono riferiti al 2017; il punto 4.18 dell'allegato 4/3 al D.lgs. 118/2011 prevede il coefficiente di ammortamento del 3% corrispondente ad una durata massima di vita del bene in questione di 34 anni; in applicazione di tali coefficienti la scadenza dell'ammortamento si colloca quindi nel 2051, mentre la durata del finanziamento di 25 anni scadrà nel 2049".* Nel corso dell'adunanza pubblica del 15 maggio 2024 è stato rilevato che, come indicato in precedenti note dell'Amministrazione in risposta all'istruttoria, l'avvio della gestione del nuovo impianto è avvenuta nel 2015. Anche considerando tale data, tuttavia, la scadenza dell'ammortamento non andrebbe oltre quella del finanziamento ma, al più, sarebbe coincidente.

Infine, nell'ambito della suddetta audizione i rappresentanti dell'Ente, nel ribadire che al momento della stipula del mutuo erano convinti della legittimità dell'operazione sia in quanto unica soluzione prospettata dall'Istituto per il Credito Sportivo - che aveva escluso la surroga - sia in quanto operazione già posta in essere da diverse altre amministrazioni locali, hanno aggiunto che l'alternativa per l'Ente poteva essere quella di attendere che l'Istituto per il Credito Sportivo agisse nei suoi confronti, venendosi così a creare le condizioni per il riconoscimento di un debito fuori bilancio, per il quale è possibile ricorrere all'indebitamento. Tale soluzione, tuttavia, avrebbe comportato il maturare di interessi, con aggravio dei costi a carico dell'amministrazione; il che, quindi, ha indotto il Comune ad intervenire subito con la stipula del nuovo mutuo.

## **DIRITTO**

**1.** Il mutuo contratto dall'Ente con l'Istituto per il Credito Sportivo in data 18 dicembre 2023 rappresenta un mutuo di scopo, finalizzato ad estinguere il debito residuo del precedente mutuo contratto dalla società SPVUL5 s.r.l. per finanziare la riqualificazione dell'area "Parco dello Sport" nel Comune di Arzignano.

Come emerso in sede istruttoria, a seguito della stipula del mutuo l'Ente ha incassato la somma di euro 3.260.000,00 erogata dall'Istituto per il Credito Sportivo e successivamente

ha provveduto, in data 21 dicembre 2023, a estinguere parte del debito residuo di euro 4.360.086,21 derivante dal mutuo contratto dalla società (la restante parte del debito, euro 1.100.086,21, è stata pagata dall'Ente in data 6 dicembre 2023).

Tale finalità e modalità esecutiva trovano riscontro nelle previsioni contrattuali, come illustrato anche dall'Amministrazione in sede istruttoria. In particolare, la somma pagata (e finanziata) di euro 3.260.000,00 rappresenta una quota del debito residuo del mutuo, divenuto integralmente esigibile a seguito della dichiarazione di decadenza dal beneficio del termine del debitore principale. Il Comune ha quindi fatto ricorso all'indebitamento per procurarsi le risorse finanziarie necessarie all'adempimento delle proprie obbligazioni di garante, aventi fonte nella fideiussione a suo tempo rilasciata a favore dell'Istituto per il Credito Sportivo.

È noto che la possibilità di ricorrere all'indebitamento per gli enti territoriali è limitata, sotto il profilo finalistico, al finanziamento delle spese di investimento, come disposto dall'art. 202 TUEL in attuazione della norma costituzionale di cui all'art. 119, ultimo comma Cost. e del parametro interposto rappresentato dall'art. 10 della l. n. 243/2012. Il precetto costituzionale risponde all'esigenza di garantire la tendenziale neutralità, in termini patrimoniali, del debito contratto dagli enti territoriali, assicurando che alla passività rappresentata dal debito sia sempre correlato un aumento del valore dell'attivo patrimoniale, quale prodotto dell'investimento realizzato. La possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare la spesa corrente è riservata allo Stato, nei limiti e con le modalità previste dall'art. 81 Cost., anche a seguito della riforma operata dalla l. cost. n. 1/2012, al fine di consentire l'utilizzo della spesa pubblica in funzione anticiclica e di affrontare situazioni emergenziali. La limitazione dell'autonomia negoziale degli enti territoriali è giustificata, come chiarito dalla Corte costituzionale (sent. n. 435/2004), dalle esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di garanzia dell'unità economica della Repubblica, anche nel contesto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Il legislatore ha dettato disposizioni volte a chiarire la nozione di “*spese di investimento*” ai fini del rispetto della regola costituzionale. I commi dal 16 al 19 dell'art. 3 della l. 24 dicembre 2003, n. 350 elencano tipologie di spese che, rientrando in tale nozione, possono essere finanziate con il ricorso all'indebitamento, nonché fattispecie che costituiscono ricorso all'indebitamento e fattispecie escluse.

Nel caso di specie, innanzitutto occorre considerare il comma 17, richiamato dall'Amministrazione in sede istruttoria, nella parte in cui prevede che costituisce “*indebitamento, agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, ... il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia*”.

Tale disposizione, come di recente rilevato nelle citate deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Piemonte (deliberazioni nn. 95/2023 e 66/2024), esclude l'immediata rilevanza del rilascio della garanzia ai fini del rispetto dell'art. 119, ultimo comma Cost. (cfr. Sez. controllo Lombardia, delib. n. 179/2016/PARI) e chiarisce che a seguito dell'escussione della garanzia la passività potenziale rappresentata dal debito garantito diviene un debito dell'ente ai sensi dell'art. 119 Cost. Da ciò discende che anche 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. Sez. controllo Puglia, delib. n. 84/2017/PAR; Sez. controllo Veneto, delib. n. 132/2018); nel caso degli

enti locali, peraltro, ciò è imposto altresì dalle disposizioni dell'art. 207 TUEL che indicano le fattispecie nelle quali è loro consentito il rilascio di fideiussioni. Diversamente da quanto sostenuto dall'Amministrazione in sede istruttoria, la disposizione non costituisce, dunque, parametro di legittimità dell'operazione di indebitamento in parola.

Né a diversa conclusione si può giungere considerando l'asserito collegamento negoziale tra i due contratti di finanziamento. Il collegamento negoziale attiene, infatti, alla causa del contratto e consente la propagazione di talune vicende di un rapporto contrattuale sul rapporto collegato e di eventuali vizi genetici di un atto su un altro (*ex multis*, Cass. civ., sent. 19 dicembre 2003, n. 19556; Cass. civ., sent. 12 luglio 2005, n. 14611). Il vincolo posto dall'art. 119 Cost. opera invece su di un diverso piano, quello economico-patrimoniale; le risorse finanziarie derivanti dall'indebitamento devono essere destinate a coprire i costi dell'investimento, così accrescendo il valore della componente attiva del patrimonio dell'ente. L'eventuale collegamento negoziale fra due contratti di finanziamento non può quindi assumere rilievo ai fini del rispetto della c.d. *golden rule*, se non nelle particolari ipotesi in cui lo stesso legislatore ha previsto che alcune operazioni - non produttive di tali effetti sul piano patrimoniale - siano considerate *ex lege* quali spese di investimento o escluse dal perimetro di applicazione della norma.

Per le medesime ragioni, non assume rilievo che, come dichiarato in sede istruttoria, l'Amministrazione nell'assunzione del nuovo mutuo abbia *“tenuto, altresì, conto di quanto previsto dall'art. 10, comma 2, della L. n. 243/2021, in merito alla durata del piano di ammortamento e della vita utile dell'investimento”*. La circostanza, infatti, che la scadenza dell'ammortamento non superi la durata del nuovo finanziamento non è sufficiente di per sé a legittimare l'operazione, tenuto conto della (diversa) finalizzazione delle risorse finanziarie in esame.

Per completezza di esposizione si ritiene opportuno richiamare anche le ulteriori argomentazioni sviluppate dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte nelle citate deliberazioni in merito all'ulteriore disposizione del comma 17 nella parte in cui prevede la cd. surroga (*“non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni di revisione, ristrutturazione o rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario che determinano una riduzione del valore finanziario delle passività totali”*), meccanismo mediante il quale è, dunque, consentito ai comuni di contrarre nuovi mutui a condizioni più favorevoli per estinguere, con le somme mutate, i finanziamenti in corso. In questo caso, dunque, non si realizza - dal punto di vista finanziario - un debito “nuovo”, ma solo la sostituzione di un debito già esistente di maggior valore finanziario, derivante dal primo finanziamento, con un debito di minor valore, derivante dal nuovo finanziamento a condizioni più favorevoli. Ciò rappresenta evidentemente, alla luce delle norme richiamate, un requisito di legittimità dell'operazione. Il caso di specie, tuttavia, si ritiene che non possa essere ricondotto all'ipotesi della surroga - mai peraltro richiamata nella documentazione contrattuale ed anzi esclusa dall'Istituto per il Credito Sportivo - in quanto il precedente rapporto (tra il soggetto mutuante e la società) è stato risolto per iniziativa del finanziatore in seguito all'inadempimento del soggetto finanziato; inoltre, l'operazione non prevede una riduzione del valore finanziario delle passività totali, dal momento che il nuovo mutuo porta con sé oneri aggiuntivi per interessi (nel caso di specie, per oltre 2 milioni di euro). In ultimo, in caso di surroga si è ritenuto che la durata del nuovo mutuo non possa comunque eccedere quella del mutuo precedente (Sez. controllo Marche, delib. n. 12/2019/PAR) e, nel caso di specie, il mutuo

contratto dal Comune di Arzignano supera di quasi quindici anni (2024-2048) quella del mutuo contratto dalla Società SPVUL5 s.r.l. (2014-2034).

Parimenti, non si attaglia al caso di specie il disposto della lettera b) del comma 18, invocato anch'esso dall'Amministrazione, sempre in virtù del collegamento negoziale fra il nuovo mutuo e quello contratto dalla società. La norma qualifica come investimenti, ai sensi dell'art. 119 Cost., la *“costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere ed impianti”*. Le risorse derivanti dal contratto di finanziamento non sono state tuttavia utilizzate per realizzare gli interventi sull'impianto natatorio, conclusi nel 2017, molto prima quindi della stipula del contratto di mutuo da parte del Comune. L'eventuale collegamento negoziale fra i due contratti, il secondo dei quali è stato stipulato al fine di estinguere il debito derivante dal primo, potrebbe assumere rilievo ad altri fini, ma non consente, a giudizio del Collegio, per le ragioni già esposte, di qualificare il ricorso all'indebitamento da parte dell'Ente come finalizzato alla realizzazione di un'opera, ai sensi della disposizione sopra citata.

Non coglie nel segno nemmeno il richiamo da parte dell'Amministrazione al disposto di cui alla lettera h) del comma 18. La norma dispone che costituiscano investimento per gli enti pubblici *“i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie 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, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109”*.

Come già osservato nelle citate pronunce della Sezione regionale di controllo per il Piemonte, il legislatore ha qui inteso configurare come spese di investimento le diverse forme di sostegno finanziario (*“contributi agli investimenti”* e *“trasferimenti in conto capitale”*) che l'ente territoriale può concedere ai gestori di impianti in regime di concessione. Tali interventi, non determinando un incremento del patrimonio dell'ente, non rientrerebbero nella nozione di spese di investimento in mancanza della disposizione citata, con la quale il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha inteso restringere l'ambito di applicazione del divieto costituzionale di finanziare spesa corrente con il ricorso al debito. La disposizione, infatti, è applicabile nel solo caso in cui le concessioni prevedano la retrocessione all'ente pubblico dei beni acquisiti con il trasferimento di risorse pubbliche.

Nel caso di specie, tuttavia, nessun trasferimento di risorse si è realizzato nei confronti del gestore, con cui il rapporto concessorio era stato già risolto per inadempimento al momento della stipulazione del mutuo. L'operazione realizzata dal Comune di Arzignano non è, pertanto, assimilabile a quella individuata dalla norma. In proposito, per maggiore chiarezza, si osserva che la disposizione citata parla di *“contributi agli investimenti”* e *“trasferimenti in conto capitale”* da effettuare necessariamente a favore del soggetto esecutore o gestore dell'opera pubblica e non del soggetto con cui quest'ultimo abbia stipulato un contratto di finanziamento. Anche la locuzione *“in favore di soggetti concessionari”* non può essere riferita al pagamento effettuato dal Comune al soggetto finanziatore dal momento che normalmente tale pagamento non libera il debitore principale/concessionario in ragione del diritto di regresso che il fideiussore acquisisce

verso il debitore principale a seguito del pagamento eseguito (artt. 1949 e 1950 c.c.). La locuzione *“trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie”*, contenuta anche nella lettera g) del comma 18, si riferisce infatti 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. Depone in tal senso la disciplina del principio contabile che, al punto 5.5, prevede che *“nel caso in cui un ente subentri al debitore originario di una passività finanziaria già in essere, facendosi carico del rimborso per capitale e interessi, l’operazione è considerata come un trasferimento in conto capitale per assunzione di debiti a favore del debitore originario ed il relativo mandato è commutato in quietanza di entrata nel proprio bilancio, imputando l’entrata tra le accensioni di prestiti”*; tale movimento è necessario per coprire con risorse nella parte entrata la spesa che si è assunta in corso di rapporto. La collocazione nell’ambito delle *“accensioni di prestiti”*, tuttavia, non consente la contrazione di un prestito nuovo, posto che la dicitura *“prestiti”* si riferisce al prestito originariamente contratto dal debitore principale e garantito dall’ente pubblico, che poi l’amministrazione garante assume come proprio a seguito dell’escussione delle garanzie. Per tali ragioni, l’indebitamento consentito *“a seguito di escussione delle garanzie”* è il debito originario - la cui garanzia già postulava in capo all’ente la disponibilità di risorse a copertura in caso di escussione - contratto dal soggetto garantito e si trasferisce in capo al Comune per effetto dei suddetti meccanismi contrattuali e contabili.

Diversamente opinando, come altresì evidenziato nelle predette pronunce della Sezione regionale di controllo per il Piemonte, *“si giungerebbe a un’interpretazione delle lettere g) e h) del comma 18 violativa dell’articolo 119 della Costituzione, in quanto si ammetterebbe una sorta di rifinanziabilità, potenzialmente ‘all’infinito’, dei prestiti garantiti, se ogni garante potesse contrarre un nuovo prestito per procurarsi la provvista necessaria a estinguere il debito residuo. La ratio legis che consente di finanziare solamente i nuovi apporti di capitale a favore dei soggetti concessionari riposa sul fatto 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 o opere aggiuntivi rispetto a quelli che furono oggetto iniziale del rapporto concessorio; viceversa, il pagamento effettuato a favore del creditore del gestore, per l’importo residuo del finanziamento contratto da quest’ultimo, non sarà in grado di incrementare l’attivo patrimoniale dell’amministrazione, in quanto l’opera finanziata è la medesima oggetto del rapporto concessorio iniziale e perverrà all’amministrazione già in gran parte ammortizzata per essere stata sfruttata dal gestore stesso”*.

2. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la Sezione dubita, dunque, della legittimità della stipula del mutuo in parola.

Tuttavia, come anticipato in narrativa, dalle risultanze istruttorie è emerso che, a seguito dell’escussione della garanzia, il Comune, stante l’elevato importo del mutuo garantito, ha ritenuto necessario perseguire l’unica opzione prospettata dall’Istituto per il Credito Sportivo, verificando che ciò costituiva una prassi già seguita da numerosi altri enti locali. Quanto appena esposto trova conferma, peraltro, non solo nei casi puntualmente evidenziati dal Comune di Arzignano ma anche nei precedenti esaminati dalla Sezione Piemonte, a cui occorre aggiungere che, di recente, un altro Comune della Regione Veneto ha chiesto di essere audito dalla Sezione proprio in relazione ad una situazione del tutto analoga a quella in esame.

Inoltre - seppur evidentemente non attinente in modo diretto alla valutazione della legittimità dell'operazione - il Collegio ritiene di sottolineare, nella complessiva valutazione della questione, la circostanza indicata in sede di istruttoria dall'Amministrazione, laddove ha evidenziato che un'alternativa poteva essere quella di attendere azioni giudiziarie da parte dell'Istituto per il Credito Sportivo, così da realizzarsi le condizioni per il riconoscimento di un debito fuori bilancio, con conseguente possibilità, ai sensi degli artt. 194 e 202 TUEL, di ricorrere a un nuovo indebitamento. Ciò, tuttavia, avrebbe generato un indubbio aggravio dei costi per l'Amministrazione in ragione del maturare degli interessi.

Alla luce di quanto sopra esposto, è di tutta evidenza che trattasi di un fenomeno diffuso, le cui determinazioni al riguardo possono avere rilevanti impatti sugli equilibri economico finanziari degli enti, posto che, come è noto, l'art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002, dispone che *“qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli”*.

Conseguentemente, la Sezione ritiene che il quesito che si intende formulare integri i requisiti di una questione di massima di particolare rilevanza.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, sospende la pronuncia nel merito e, alla luce delle considerazioni riportate nella parte motivazionale e della rilevanza sistematica della questione, delibera di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, ovvero alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, la seguente questione di massima avente carattere di interesse generale, alla luce delle circostanze di fatto, di cui la Sezione ha preso conoscenza: *“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”*.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa, in via telematica, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Arzignano (VI).

Così deliberato in Venezia, nelle Camere di consiglio del 15 e 29 maggio 2024.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Chiara Bassolino

Il Presidente

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 11 giugno 2024

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini