



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 50/2025/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita MONDERA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario relatore
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.ssa	Lorena CHIACCHIERINI	Referendario
Dott.ssa	Gabriella DE STEFANO	Referendario

nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2025

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del **Comune di Peveragno (CN)** con nota pervenuta a questa Sezione in data 8 gennaio 2025, prot. n.51, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza 1 del 2025, con la quale il Presidente Aggiunto ha assegnato la richiesta di parere per la trattazione al Referendario dr.ssa Maria Di Vita;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio,

Udito il relatore, Referendario dr.ssa Maria Di Vita,

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Peveragno (CN), per il tramite del Consiglio delle autonomie locali ha formulato una richiesta di un parere circa *"l'ammissibilità di una novazione soggettiva di mutuo con la quale il Comune si accollerebbe la quota rimanente di un mutuo stipulato da una associazione del territorio.*

Trattasi di associazione sportiva che, a seguito dell'introduzione della Legge n. 104/2024 sul Terzo Settore, sta andando incontro allo scioglimento societario e, non essendo più in grado di rimborsare le quote del mutuo contratto per la manutenzione straordinaria di campi sportivi di proprietà comunale ottenuti in concessione, richiede un contributo al Comune. Considerato però che il concessionario ha realizzato investimenti su beni dell'Ente, il cui incremento di valore non è ancora stato completamente ammortizzato e che, alla scadenza della concessione verranno acquisiti al patrimonio dell'Ente, si ritiene più corretto procedere a novazione soggettiva del mutuo, richiedendo all'istituto bancario la variazione del mutuo a suo tempo contratto dalla società intestando lo stesso al Comune".

L'Ente richiama in proposito L'art. 202, comma 1, del Tuel (D.Lgs. 267/2000) il quale recita: *"Il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti. Può essere fatto ricorso a mutui passivi per il finanziamento dei debiti fuori bilancio di cui all'articolo 194 e per altre destinazioni di legge."*

Ad avviso del Comune la novazione contrattuale sarebbe rispettosa dell'art. 119 della Costituzione (*"Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che*

per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio")
ancorché trattasi di un investimento non realizzato in maniera diretta.

AMMISSIBILITA' DEL QUESITO

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza, sotto il profilo sia soggettivo, sia oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo

Come specificato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, i limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, quanto al profilo soggettivo, sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può formalmente avanzarla.

Il primo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva esterna, è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003: essa appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, ed a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

Il secondo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva interna, riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere; il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere, in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale, ai sensi dell'art. 1, comma 8, Legge 7 aprile 2014, n. 56.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è dunque ammissibile, provenendo da un Comune per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed essendo firmata dal sindaco.

Sotto il profilo oggettivo

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che gli Enti prima citati possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri "in materia di contabilità pubblica".

La giurisprudenza ha costantemente ricondotto alla "materia contabilità pubblica" i quesiti riguardanti i limiti all'indebitamento quale quello in esame. Ciò a partire dalla pronuncia della Sezione Autonomie n. 5 del 17 febbraio 2006, con la quale è stato chiarito come nella nozione di contabilità pubblica, ai fini dell'esercizio della funzione consultiva debba essere ricompresa "la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Inoltre, secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza contabile, l'ammissibilità di ogni richiesta di parere si riscontra allorché il quesito inerisca, in termini generali e astratti, all'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica e devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici. Diversamente si determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Al riguardo, si evidenzia che il quesito posto dal Comune di Peveragno è formulato in termini non del tutto astratti. Il Comune fa infatti riferimento all'eventuale accollo di un mutuo a suo tempo contratto da una società sportiva per *la manutenzione straordinaria di campi sportivi di proprietà comunale ottenuti in concessione*.

Premettendo che con la trattazione del parere non si intendono fornire indicazioni sulla specifica vicenda cui il Comune ha fatto cenno, si ritiene comunque possibile fornire orientamenti di carattere generale, intendendo tale quesito come volto a conoscere se sia ammissibile l'accollo, con conseguente novazione soggettiva, di un mutuo stipulato da un soggetto terzo per lavori di manutenzione straordinaria su beni di proprietà comunale.

Si ritiene, quindi che, anche sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere, nei termini prima espressi, sia ammissibile.

MERITO

La risposta al quesito proposto rende opportuno richiamare preliminarmente la disciplina dei limiti all'indebitamento degli enti locali.

La norma cardine è rappresentata dall'art. 119, Costituzione, cui lo stesso Ente fa riferimento, il quale prevede che i Comuni "*Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*".

L'art. 202 del Testo unico enti Locali (d.lgs. 167 del 2000) ribadisce tale principio, prevedendo che il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti.

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, attraverso l'investimento

realizzato, un aumento del valore dell'attivo patrimoniale. 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 del 2012.

La definizione delle fattispecie che costituiscono indebitamento e l'elencazione delle operazioni che costituiscono investimento sono poi contenute all'art. 3 della l. 24 dicembre 2003, n. 350, commi 17, e 18.

Rileva innanzitutto il comma 17 il quale stabilisce che costituisce indebitamento "l'assunzione di mutui".

Il comma 17 dell'art. 3, l. n. 350 del 2003 qualifica, dunque, come indebitamento l'assunzione di mutui senza distinguere tra l'ipotesi in cui il mutuo sia stato *ab origine* contratto dall'Ente e l'ipotesi in cui quest'ultimo assuma un debito altrui per effetto di un acollo.

Si rammenta in proposito che l'acollo, disciplinato dall'art. 1273 c.c. è il contratto con il quale l'accollante assume il debito dell'accollato. L'adesione del creditore accollatario non è necessaria ai fini del perfezionamento del contratto, ma rende irrevocabile la stipulazione a suo favore, secondo lo schema del contratto a favore di terzo. L'acollo non libera il debitore che rimane obbligato in solido con l'accollante, a meno che non vi sia una dichiarazione espressa del creditore accollatario.

Atteso che anche l'assunzione del mutuo di un terzo può essere qualificata come "indebitamento", ai sensi del comma 17 dell'art. 3, l. n. 350 del 2003, sarà necessario verificare anche per tale fattispecie il rispetto dei vincoli finalistici di cui all'artt. 119 Cost e 202 Tuel, ovvero che l'operazione sia finalizzata a sostenere spese di investimento.

A proposto del quesito oggetto di esame soccorrono, in particolare, le lettere a) e b) dell'art. 3, l. 350 del 2003 che qualificano come spese di investimento:

"a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;

b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti".

Dalla lettura delle norme sopra richiamate si ricava pertanto che l'assunzione di un mutuo di terzo attraverso l'acollo è consentita se finalizzata a sostenere le spese di cui al comma 18, dell'art. 3, l. n. 350 del 2003, tra cui rientrano le spese di costruzione, ristrutturazione, manutenzione straordinaria su beni immobili, opere e impianti, di proprietà comunale.

Va tuttavia considerato l'ulteriore vincolo che nasce dall'articolo 10, comma 2, della L. n. 243/2012 il quale impone che *"le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti"*.

Quindi l'accollo sarà consentito purché la durata residua del mutuo non ecceda la vita residua utile dell'investimento.

Peraltro, il tema della possibilità di accollo di un mutuo contratto da un soggetto terzo è stato già affrontato dalla Sezione e risolto in termini positivi con la Deliberazione n. 76/2023/SRCPIE/PAR, emessa sempre in sede consultiva e richiamata pure nella scheda di ammissibilità redatta dal C.A.L. per l'odierna richiesta di parere. Nella citata pronuncia la Sezione ha, tra l'altro, evidenziato che, la possibilità di accollo è implicitamente prevista dai principi contabili applicati, che dettano modalità di contabilizzazione per il "caso in cui un ente subentri al debitore originario di una passività finanziaria già in essere" (par. 5.5 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011).

La fattispecie esaminata non è del tutto sovrapponibile a quella odierna in quanto la richiesta riguardava la possibilità di accollo di un mutuo a suo tempo stipulato da una società partecipata dal Comune e precedentemente garantito da una fideiussione rilasciata dallo stesso Ente. In tale fattispecie, in ragione delle diverse conseguenze giuridico economiche che il subentro nel debito altrui comporta rispetto alla fideiussione (perdita del regresso nei confronti del debitore principale) la Sezione ha ricordato che l'accollo del debito deve essere motivato da ragioni di interesse pubblico (cfr. in proposito anche la giurisprudenza citata nella deliberazione n. 76 del 2023).

Ciò vale anche per l'operazione prospettata che comporta spese per il Comune e per la quale dovrà, pertanto, essere attentamente valutata la rispondenza all'interesse pubblico dei relativi oneri.

In conclusione, l'accollo del debito di un terzo che costituisce operazione di indebitamento per il Comune, assoggettata ai limiti di cui all'art. 119, comma 7 costituzione, è ammissibile se si tratta di un mutuo contratto per finanziare spese di investimento su beni proprietà comunale, che rientrano nell'elenco di cui al comma 18 dell'all'art. 3 della l. 24 dicembre 2003, n. 350, purché la durata residua del mutuo non ecceda la vita utile dell'investimento e purché ciò risponda all'interesse pubblico.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2025

Il Relatore

Dott.ssa Maria Di Vita

Il Presidente

Dott.ssa Acheropita Mondera

Depositato in Segreteria il **21 marzo 2025**

Il Funzionario Preposto

Margherita Ragonese