

Deliberazione n. 185/2025/PAR/Piazzola sul Brenta (PD)



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 23 settembre 2025

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere - relatore
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

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" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Piazzola sul Brenta (PD) in data 30 maggio 2024, acquisita al prot. Cdc n. 3938 del 4 giugno 2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 25/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Vittorio Zappalorto.

FATTO

Il Sindaco del Comune di Piazzola sul Brenta (PD) ha sottoposto alla Sezione una richiesta di parere - formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - articolata in diversi quesiti, tra loro subordinati, in merito all'ammissibilità dell'assunzione di un mutuo, da parte del Comune, per far fronte all'escussione di una fideiussione, costituita a garanzia del mutuo contratto da un soggetto concessionario resosi inadempiente al pagamento delle rate del mutuo sottoscritto per la realizzazione di un'opera pubblica.

In particolare, nell'istanza di parere si premette che il Comune *"ha in essere con la società G.I.S. Gestione Impianti Sportivi e Tempo Libero S.r.l. (di seguito GIS) un contratto di concessione di progettazione, costruzione e gestione di un impianto sportivo natatorio, a seguito di una operazione cofinanziata in parte dal Comune con somme a carico del bilancio Comunale."*

Inoltre, si specifica che: *"Per il finanziamento della quota a carico del privato, la GIS ha contratto nel 2011 un mutuo di € 2.840.000,00 con l'Istituto per il Credito Sportivo (di seguito ICS) e contestualmente il Comune ha acceso una fideiussione a favore della GIS a garanzia del pagamento delle rate del mutuo."*

Tuttavia, in seguito alla crisi aziendale sopravvenuta a causa della avversa congiuntura economica, per il privato è pendente l'omologazione della domanda di concordato in continuità.

Nel gennaio 2024, il mutuante ha comunicato al Comune l'escussione della fideiussione per un importo complessivo di € 2.320.363,50, includendo capitale residuo, interessi di mora e penali per estinzione anticipata.

Dopo aver illustrato compiutamente la gestione del rischio derivante dalla escussione della garanzia, la rappresentazione contabile del debito e le misure assunte dal Comune in conseguenza dell'escussione della garanzia, il Sindaco formula il quesito articolandolo in una domanda principale ed in altre tre questioni ad essa subordinate:

- "1. se sia conforme alla normativa vigente l'assunzione di un nuovo mutuo per l'estinzione del debito residuo derivante dall'avvenuta escussione di una garanzia fideiussoria, sul presupposto che l'indebitamento conseguente, per sua natura e finalità, è destinato all'incremento del patrimonio dell'ente e quindi costituisce investimento;*
- 2. in subordine, nel caso in cui non si ritenga che quanto sopra costituisca investimento, se la contrazione di un nuovo mutuo possa essere considerata una operazione di ristrutturazione del debito con riduzione del valore finanziario delle passività totali (conformemente ad una interpretazione estensiva dell'art. 3 comma 17 della Legge 350/2003 che ne valorizzi l'applicabilità a qualsiasi debito finanziario*

- dell'Ente, compreso quello derivante da escussione della fideiussione), non comportando nuovi e maggiori oneri rispetto al debito per il quale è stata escussa la garanzia (sulla scorta di una possibile restituzione anticipata parziale del debito finanziata con risorse proprie, di entità tale da consentire che l'importo del nuovo mutuo- comprensivo di interessi ed oneri accessori – sia inferiore al debito escusso);*
3. *in subordine ulteriore, se sia ammissibile un accordo di dilazione di pagamento, concordato con l'ICS, che non comporti per l'Ente alcuna riscossione di somme in entrata, configurabile come assunzione di mutuo secondo la definizione dell'art. 1813 del codice civile;*
4. *se osti ad una interpretazione costituzionalmente orientata, basata sul principio di prevalenza della sostanza sulla forma, il fatto che vengano considerate ammissibili – in circostanze analoghe – operazioni quali l'accollo, il subentro o la surroga, con conseguente assunzione, a carico del bilancio comunale, degli oneri derivanti dal piano di ammortamento del mutuo originario (come anche confermato dal punto 5.5 allegato 4-2 del D. Lgs. n. 118/2011 e s.m.i.: "... l'ente provvede... 8) ad impegnare la spesa per interessi passivi e rimborso prestiti, imputati agli esercizi successivi, sulla base del piano di ammortamento del debito residuo"), mentre non venga considerata ammissibile l'assunzione di un nuovo mutuo, di importo anche inferiore al debito residuo scaduto e a condizioni più favorevoli, con evidente minore aggravio complessivo per le casse comunali".*

DIRITTO

I. Pregiudiziale all'esame nel merito dei quesiti sottoposti all'esame di questa Sezione è la verifica dei requisiti di ammissibilità soggettiva delle richieste, ossia relativi alla legittimazione dell'organo richiedente, ed oggettiva, in relazione all'attinenza alla materia della contabilità pubblica, ai caratteri di generalità ed astrattezza delle questioni sottoposte (che non devono implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti) e, infine, alla non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni.

Con riferimento ai requisiti soggettivi, il sopra citato art. 7, co. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha definito i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere, la cui elencazione va considerata tassativa, in quanto la disposizione menzionata riproduce letteralmente quella dell'art. 114 della Costituzione, di cui costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 13/AUT/07).

In merito ai requisiti di ammissibilità oggettiva, essi sono stati specificati dalla Sezione delle autonomie nell'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 (in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/

SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG).

Inoltre, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale loro assegnata dall'art. 17, co. 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con la deliberazione 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/2010, hanno precisato la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva, da interpretarsi in termini strettamente tecnici, non potendo essere ampliata a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, e dovendosi piuttosto attenere alle questioni interpretative inerenti alle disposizioni vincolistiche strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa, ai fini della sana gestione e degli equilibri di bilancio.

Alla luce dei richiamati indirizzi, l'ammissibilità dei quesiti formulati deve essere valutata esaminando le finalità sottese alle questioni proposte, le quali devono essere volte esclusivamente a ricevere indicazioni in ordine alla individuazione e alla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica e il loro ambito applicativo. Ciò significa che nell'esercizio della funzione consultiva di cui sono investite, le Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte, in nessun modo, nei processi decisionali degli enti. È esclusa, infatti, qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

Parimenti, l'ammissibilità oggettiva dell'attività consultiva va esclusa nel caso la richiesta di parere verta su fattispecie concrete, suscettibili di diventare (oppure già divenute) oggetto di cognizione da parte della Procura della Corte dei conti, o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare qualunque interferenza con le competenze di altri organi giurisdizionali.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di cogestione, incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della Corte dei conti.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l'esame del merito della richiesta.

II. Nel caso di specie, risulta integrato il requisito soggettivo sia con riguardo all'ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere.

La richiesta perviene, infatti, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art.

7, comma 8, l. n. 131/2003 ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'Ente.

Occorre precisare che la richiesta di parere è stata trasmessa direttamente e non per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione. Tale modalità, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta, posto che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, prevedendo che le richieste possano essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

III. Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere è da ritenersi ammissibile.

Non si può dubitare infatti che la risposta ai quesiti indicati abbia una incidenza diretta sulla contabilità dell'Ente, dal momento che l'assunzione di un mutuo è un fatto economicamente e contabilmente rilevante rispetto alla capacità di indebitamento, per gli equilibri di bilancio e per l'alimentazione dei relativi fondi di garanzia.

Anche il requisito della generalità ed astrattezza appare sussistere, sebbene sia naturale che la richiesta di parere, scaturendo da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, prospetti opzioni interpretative di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica riferibili al caso di specie. È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme alla fattispecie concreta, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni specifiche e puntuali sull'attività gestionale, poiché ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa deve restare in capo all'Ente.

Si noti, in proposito, che la questione dell'ammissibilità dell'indebitamento per provvedere alla spesa derivante dall'escussione di una fideiussione è stata oggetto di una recente pronuncia della Sezione delle autonomie su una questione di massima sollevata da questa stessa Sezione (cfr. deliberazione 15/SEZAUT/2024/QMIG). Ancorché la questione sia sorta nell'ambito del controllo finanziario dei bilanci dei comuni, la stessa è stata risolta con l'enunciazione del 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".

Ferma la qualificazione della spesa quale investimento, come enunciato nel

primo principio di diritto, occorre meglio specificare e tenere presenti le ragioni sottese alle condizioni poste per l'assunzione del mutuo da parte dell'ente locale.

In particolare, l'obbligo di contenere strettamente l'importo del mutuo al debito residuo senza ulteriori oneri, è volto ad evitare che aggravii di spesa, quali penali ed interessi, siano identificabili alla stregua di nuovo indebitamento, il che sarebbe ingiustificato dal quadro delle disposizioni contabili.

Inoltre, la verifica della riduzione del valore finanziario totale della passività in forza del nuovo mutuo, deve avvenire utilizzando il criterio del valore attualizzato, ovvero sia attraverso il confronto tra il valore attualizzato delle rate residue del mutuo originario rispetto a quelle del nuovo mutuo.

Da ultimo, il piano di ammortamento della operazione di rinnovo del debito non può avere una durata superiore alla vita utile dell'investimento: tale indicazione è fedele espressione della previsione dell'art. 10, secondo comma, della legge 10 n. 243/2012, quale parametro interposto dell'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione.

Con preciso riferimento al dettato costituzionale contenuto nell'articolo ora ricordato, si richiama l'Ente al rispetto della *golden rule*, ovvero sia alla condizione che vi sia un effettivo incremento del patrimonio pubblico attraverso il completamento dell'opera (ove questo non sia già stato raggiunto) e, comunque, attraverso la sua acquisizione al patrimonio dell'Ente, in quanto, seppure in modo indiretto, l'assunzione del nuovo mutuo è stata effettivamente finalizzata ad investimento.

Conclusivamente, questa Sezione ritiene che il primo quesito sottoposto dall'Ente possa trovare inquadramento nel principio di diritto espresso dalla Sezione delle autonomie e nella puntuale ricostruzione normativa compiuta nella richiamata questione di massima. Pertanto, tutte le questioni subordinate alla domanda principale devono ritenersi assorbite.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Piazzola sul Brenta.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Piazzola sul Brenta (PD) e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 23 settembre 2025.

Il Relatore

Il Presidente

Vittorio ZAPPALORTO

f.to digitalmente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 26 settembre 2025

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente