



REPUBBLICA ITALIANA  
LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f. (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2014

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 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota del 12 novembre 2014, prot. 14672, con la quale il sindaco del comune di Villa Guardia (CO) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Villa Guardia (CO);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

### **PREMESSO CHE**

Il sindaco del comune di Villa Guardia (CO), mediante nota n. 14672 del 12 novembre 2014, ha posto un quesito in merito alla possibilità di rinegoziare un mutuo a seguito di un'eventuale escussione di garanzia fidejussoria concessa dal comune.

Il sindaco riferisce che il comune di Villa Guardia, in forza di gara di appalto aggiudicata nel febbraio del 2004, ha concesso alla società "Wet Life s.r.l.", oggi "Wet Life s.s.d.r.l.", la realizzazione e la gestione di un impianto natatorio, come da contratto in data 30 giugno 2005 n. 86335 di repertorio.

In base a tale contratto, il comune di Villa Guardia ha costituito a favore della società in questione un diritto di superficie su alcuni terreni di sua proprietà, ove è stato costruito l'impianto natatorio e, contestualmente, ha poi garantito due mutui bancari (necessari per il reperimento delle risorse necessarie alla costruzione) con fidejussione, come previsto dall'articolo 207, comma 3, del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

La scadenza naturale dell'ultimo mutuo e, quindi, delle fidejussioni prestate dal comune è oggi prevista al 31 dicembre 2022.

L'impianto è stato correttamente realizzato ed è attualmente in funzione.

Il comune si è impegnato, nel rilasciare le garanzie fidejussorie, a subentrare nel piano di ammortamento dei mutui in caso di inadempimento del gestore, evitando di restituire in unica soluzione l'importo residuo del debito. Tale soluzione apparì all'Ente allora la più opportuna, al fine di tutelare il Comune nell'ipotesi in cui la società risultasse inadempiente al pagamento delle rate.

Purtroppo, sia a causa della crisi perdurante che attraversa il Paese intero sia delle avverse condizioni atmosferiche di questa ultima stagione estiva, la società ha comunicato al comune le gravi difficoltà finanziarie in cui versa, peraltro già evidenziate dalla banca mutuataria che ha sollecitato il pagamento di rate scadute.

Qualora la società non dovesse riuscire a far fronte alle rate residue dei mutui, al comune verrebbe richiesto il pagamento delle medesime in virtù delle fidejussioni a suo tempo rilasciate.

Le rate dei mutui, così come sono oggi strutturate, comporterebbero serie difficoltà per il bilancio del comune con circa 8.000 abitanti, salvo prevedere un aumento generalizzato dell'imposizione tributaria che - in tempi di crisi - avrebbe non trascurabili risvolti sociali e non necessariamente assicurerebbe un aumento delle entrate comunali in tempi brevi, dovendosi a volte attendere i tempi dell'attività di accertamento da parte dell'ufficio comunale preposto e della eventuale attività di riscossione coattiva.

Si sta pertanto valutando l'opportunità di rinegoziare i mutui di cui sopra, nell'ipotesi in cui il comune dovesse farsene carico quale obbligato in via sussidiaria.

La possibilità per gli enti locali di rinegoziare i mutui è prevista, in via generale, dalla legge finanziaria per l'anno 2002 (art. 41, comma 2, legge n.° 448/2001), che autorizza gli enti locali a procedere alla rinegoziazione dei mutui, purché si verifichi la riduzione del valore finanziario delle passività a carico degli enti stessi.

Successivamente, la legge n. 266/2005, nell'introdurre nell'art. 1, comma 71 *bis* della legge finanziaria n. 311/2004 (art. 1, comma 71), è intervenuta nuovamente sulla possibilità di rinegoziazione dei mutui contratti da parte degli enti locali introducendo un principio cardine, cioè che ciò avvenga solo in presenza di condizioni di mercato che rendano tali operazioni vantaggiose, con l'obiettivo principale di ridurre la spesa per interessi a carico della finanza pubblica.

La legge 22 dicembre 2008 n. 203 (art. 3, comma 66), nel modificare l'art. 1, comma 70 della legge n. 448/2001, stabilisce che - nel ricontrattare i mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996 - devono essere garantite condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi.

Alcune sezioni regionali della Corte dei conti si sono già espresse in merito; in particolare la Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, con parere n. 27/2011 (oltre a Lombardia deliberazione n. 1027 del 1° dicembre 2010 e Liguria deliberazione n. 77 del 17 settembre 2008);

I citati pareri chiariscono che, sebbene la legge espressamente preveda in generale la possibilità della rinegoziazione dei mutui, nella pratica tale operazione - per essere considerata legittima - deve tuttavia venire circoscritta entro limiti ben definiti, onde evitare di risultare elusiva rispetto a norme diverse e comunque foriera di danno per l'ente.

Il senso della presente richiesta di parere, pertanto, sta nell'esigenza di interpretare correttamente la norma per poterla applicare efficacemente al fatto concreto.

A tal proposito, si osserva che la situazione del comune di Villa Guardia è del tutto peculiare, in quanto attualmente nessun onere è iscritto nel bilancio di previsione e la fidejussione costituisce, per ora, unicamente un limite ad ulteriori assunzioni di

mutui, in quanto concorre al calcolo della percentuale di indebitamento dell'ente, ad oggi sempre rispettata.

Un'eventuale rinegoziazione vincolerebbe, come notato dai citati pareri, i bilanci futuri: ma ciò vale anche per l'eventuale escussione della garanzia fideiussoria da parte delle banche.

La fattibilità della rinegoziazione, inoltre, viene presa in considerazione non per liberare risorse da bilanci nei quali le spese per le rate di mutuo sono già iscritte, ma al contrario per evitare di iscrivere somme molto onerose in un bilancio in cui esse non sono - e legittimamente - per nulla previste.

Ai fini della valutazione dell'impatto sui bilanci futuri dell'eventuale accollo delle rate di mutuo in luogo della società inadempiente, occorre anche considerare che al 31 dicembre 2015 si estingueranno alcuni mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e rinegoziati nel 1996. Dal 2016 quindi, e solo da tale data, il comune avrebbe la possibilità di sostenere il piano di ammortamento dei mutui in questione - così com'è oggi - senza necessità di aumentare la pressione fiscale.

I pareri delle diverse Sezioni regionali della Corte dei conti sono inoltre concordi nel ritenere - quale ulteriore limite all'operazione - la circostanza che la rinegoziazione, prolungando il periodo di ammortamento del prestito, potrebbe porre di fatto a carico delle generazioni future oneri per opere in conto capitale che hanno già esaurito il beneficio derivante dagli interventi d'investimento realizzati.

Nemmeno tale ipotesi corrisponde alla situazione del comune di Villa Guardia. I mutui assunti, infatti, sono finalizzati alla realizzazione di un impianto natatorio che ha una vita residua molto più lunga del residuo piano di ammortamento del mutuo; il piano di ammortamento è stato infatti a suo tempo valutato e richiesto dalla società in relazione alla durata sia della convenzione, alla cui conclusione l'impianto torna nella piena disponibilità del comune, sia alla durata del contributo economico del comune previsto dalla convenzione stessa. Si sottolinea, inoltre, che la proprietà dell'intero impianto è pubblica.

Infine, altra considerazione espressa dalle diverse Sezioni della Corte dei conti è *"che l'eventuale incremento della spesa corrente, finanziato con le economie derivanti dalla rinegoziazione del debito, costituirebbe un comportamento non avveduto da parte degli amministratori, oltre che una soluzione concreta economicamente poco conveniente sul piano generale"*. Anche questa considerazione non si può ritenere confacente al caso di questo comune, dato che attualmente nessuna spesa è iscritta a bilancio, come già sopra specificato.

Per i motivi sopra specificati, un'eventuale rinegoziazione dei mutui non avrebbe le finalità, elusive della norma, richiamate dai citati pareri, ma sarebbe esclusivamente tesa ad assicurare maggiore compatibilità col bilancio di oneri dei quali

il comune è costretto a farsi carico per circostanze non previste (e sempre che il rischio, che ad oggi è solo tale, si verifichi).

Pertanto, considerato che i mutui non sono stati contratti dal comune di Villa Guardia, ma che si tratterebbe di accollo di mutui a seguito di escussione di garanzia fideiussoria, cui far seguire una rinegoziazione allo scopo di evitare l'aumento dell'imposizione tributaria, il sindaco chiede alla Sezione di pronunciarsi in merito a:

- a) la coerenza rispetto alla legge di un'operazione di rinegoziazione nel caso in cui, dall'allungamento del piano di ammortamento e nonostante tassi di interesse passivi oggi particolarmente favorevoli, non fosse possibile garantire una diminuzione delle passività totali;
- b) la possibilità di considerare, ai fini dell'economicità dell'operazione e quindi della diminuzione delle passività complessive, un'eventuale estinzione parziale anticipata dei mutui, mediante applicazione dell'avanzo di amministrazione.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere presentata è ammissibile, poiché il medesimo ha per oggetto un quesito attinente alla concessione di garanzia fideiussoria e all'applicazione di norme finanziarie in caso di rinegoziazione di un mutuo che, per pacifico orientamento della giurisprudenza contabile, rientra nella materia della contabilità pubblica.

## MERITO

Il comune richiedente pone due quesiti in ordine ai riflessi contabili e di sana gestione finanziaria che conseguono ad una complessa operazione di accollo di mutuo a favore di soggetto vincitore di appalto per la realizzazione e gestione di impianto natatorio, che si assume funzionante, su terreni di proprietà comunale; accollo resosi necessario a causa dell'inadempimento del gestore nel regolare pagamento delle rate dei due mutui contratti per la costruzione dell'impianto. L'amministrazione viene chiamata in causa a titolo di fideiussore del mutuatario.

Innanzitutto, va ribadito il principio, più volte sostenuto da questa Sezione, in base al quale è potere-dovere dell'ente locale adottare le scelte concrete nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, sul se e come effettuare operazioni di ristrutturazione dei debiti, con le opportune cautele e valutazioni in ordine alla convenienza economica dell'operazione e alla realizzazione dell'interesse pubblico che non può prescindere da ogni atto di utilizzo di fondi della collettività.

A questa Corte spetta fornire indicazioni circa il quadro normativo e la qualificazione giuridica in cui si orienta l'operazione illustrata nel quesito, alla luce delle norme e dei principi che regolano gli istituti di contabilità pubblica che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, senza entrare nel merito amministrativo e senza nulla osservare in ordine ai profili di eventuale responsabilità per danno erariale derivanti dall'aver posto in essere un contratto di appalto con rischi finanziari gravanti quasi esclusivamente sull'amministrazione comunale.

Sotto il profilo strettamente giuridico, a prescindere dalla valutazione sulla convenienza economica dell'operazione, l'accollo del mutuo intestato alla società "*Wet life s.s.d.r.l.*" muta la posizione giuridica dell'ente locale, che da fideiussore diviene obbligato in via principale in concorso con l'originario debitore, con la conseguente attrazione del debito nell'ammontare dell'indebitamento a carico dell'amministrazione ai sensi e nei limiti dell'art. 204 T.U.E.L., esclusivamente per spese destinate all'investimento (artt. 119 u.c. Cost. ed art. 3 comma 18 della legge n.350/2003).

Il soccorso finanziario a beneficio di soggetti privati concessionari o gestori di opere pubbliche è dunque ammissibile, solo se l'operazione incrementa il patrimonio dell'ente pubblico, ovvero persegue direttamente un'utilità pubblica sul territorio amministrato (Cfr. con ampi riferimenti giurisprudenziali, SRC Lombardia, deliberazione n.409/2013/PAR).

Per quanto concerne, invece, i limiti prescritti dalla legislazione finanziaria all'operazione di rinegoziazione dei mutui, l'art. 1 commi 71 e 71 *bis* della legge n.311/2004 pone il vincolo di riduzione del peso finanziario delle passività totali scaturente dalle operazioni di rifinanziamento, tenuto conto anche dei costi di rinegoziazione, nonché il divieto di incrementare il valore nominale delle nuove

passività oltre in 5 punti percentuali del valore nominale delle passività preesistenti. *In carenza di tale ulteriore condizione, il rifinanziamento non deve essere effettuato, fermo restando che all'atto della rinegoziazione dei mutui deve essere applicata la commissione onnicomprensiva sul debito residuo, in termini percentuali, secondo le condizioni previste dal sistema bancario (Così testualmente recita il comma 71 bis della citata norma).*

Le disposizioni testé enunciate assumono valore di principi inderogabili di ordine pubblico economico, cui le amministrazioni locali devono conformarsi per assicurare il coordinamento della finanza pubblica allargata.

Ne consegue che al primo quesito prospettato dall'amministrazione non può che risponderci negativamente, qualora dall'allungamento del piano di ammortamento e dall'applicazione del tasso d'interesse effettivo non sia possibile garantire una diminuzione delle passività totali. Peraltro, l'affermazione si pone assolutamente in linea con i precedenti consultivi richiamati nel contesto del quesito (SRC Toscana, deliberazione n.27/2011/PAR, SRC Lombardia deliberazione n.1027/2010/PAR, entrambe si soffermano sul concetto di "risparmio" finanziario sotteso alle operazioni di rinegoziazione dei finanziamenti in ammortamento).

Venendo al secondo quesito circa l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non vincolato ai fini di un'eventuale estinzione anticipata dei mutui, il collegio richiama i propri consolidati orientamenti consultivi, dai quali non sussistono motivi per discostarsi (SRC Lombardia, deliberazioni n. 36/2007/PAR, 40/2007/PAR, 27/2009/PAR, n.546/2010, n.317/2011/PAR).

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

nelle considerazioni che precedono è reso il parere della Sezione.

Il Presidente f.f. e Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria  
Il 21/04/2015  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)