



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 66/2024/SRCPIE/PRSE

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

Dott.	Antonio ATTANASIO	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario - relatore
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario

Nell'Adunanza pubblica del 20 febbraio 2024

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

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

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;

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

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto Testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali*";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il Decreto - Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la Legge n. 243/2012 e in particolare l'articolo 10;

Vista la Deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, e ss.mm., concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Viste le Deliberazioni della Sezione delle Autonomie nn. 7/SEZAUT/2021/INPR e 10/SEZAUT/2022/INPR che hanno approvato le linee guida a cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economica-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto della gestione per gli esercizi 2020 e 2021 e i relativi questionari;

Viste le Deliberazioni nn. 3/2022/SRCPIE/INPR e 23/2023/SRCPIE/INPR, con le quali sono stati approvati i programmi dei controlli di questa Sezione per gli anni 2022 e 2023.

Viste le relazioni sui rendiconti degli esercizi 2020 e 2021, redatte dall'Organo di revisione contabile del **Comune di Borgaro Torinese (TO)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Viste le richieste istruttorie formulate dal Magistrato istruttore e le risposte trasmesse dall'Amministrazione;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore del 29 dicembre 2023;

Vista l'ordinanza n. 6 del 23 gennaio 2024, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione in adunanza pubblica per il giorno 20 febbraio 2024, con invito all'amministrazione a presentare le proprie deduzioni;

Viste le deduzioni presentate dall'Amministrazione in data 12 febbraio 2024;

Uditi il relatore, dott. Diego Maria POGGI e, in rappresentanza del Comune di Borgaro Torinese, il Sindaco dott. Claudio GAMBINO, il Segretario comunale dott. Matteo BOSSA e il Dirigente, con qualifica di responsabile finanziario, dott. Andrea BORLA.

Premessa – contesto normativo

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame

di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

Come poi precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005, e l'art. 148 bis del D.Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti.

Tali verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti, infatti, è attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico; prerogative che assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Pertanto, qualora le irregolarità riscontrate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL (d.lgs. n. 267/2000), appare comunque opportuno segnalare agli Enti eventuali irregolarità contabili, specie se accompagnate da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

Con specifico riferimento alla possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento, la legge pone limiti, 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,

comma 7 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, sotto questo profilo, dell'autonomia negoziale degli enti territoriali è giustificata, come chiarito dalla Corte costituzionali (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, nel tempo, 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 da tale nozione.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto e a porre in essere interventi idonei per addivenire al superamento delle eventuali criticità rilevate; peraltro l'esame della Corte è limitato ai profili problematici e di irregolarità esposti nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

In fatto – le risultanze dell'istruttoria condotta sul comune di Borgaro Torinese

Il Comune di Borgaro Torinese, ente compreso nel territorio della Città Metropolitana di Torino e con una popolazione di 11.885 cittadini residenti al 31 dicembre 2021, ha approvato il rendiconto finanziario dell'esercizio 2021 con delibera consiliare n. 25 del 2 maggio 2022. Il relativo questionario, predisposto dall'Organo di revisione, è pervenuto alla Sezione in data 13 ottobre 2022.

L'analisi dei documenti e dei dati contabili delle gestioni 2020 e 2021 ha evidenziato questioni meritevoli di approfondimento, relative in particolare alla quantificazione dell'accantonamento del fondo contenzioso nel rendiconto 2020, alle risorse emergenziali ricevute per l'emergenza Covid, e all'avvenuto integrale accantonamento dell'importo di una garanzia fideiussoria prestata dal comune a favore del soggetto gestore della piscina

comunale.

Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, tanto nella relazione quanto nel Questionario dell'organo di revisione emergeva l'avvenuto stanziamento della somma di euro 610.000,00, già in sede di variazione al bilancio 2020, per i rischi di escussione della garanzia in parola, il cui importo sarebbe stato pagato interamente nel corso del 2021 reperendo le relative risorse con un finanziamento.

L'Ufficio pertanto invitava l'amministrazione a relazionare in merito alla garanzia complessivamente prestata e alle eventuali azioni di rivalsa intraprese verso il debitore principale, nonché a dettagliare le motivazioni per l'opzione di contrarre finanziamento a tale fine, soffermandosi sul rispetto della destinazione del finanziamento a spese di investimento.

La richiesta istruttoria del 6 maggio 2022 è stata riscontrata dall'Ente con nota del 11 novembre 2022, recante chiarimenti esaustivi in merito ai criteri applicati per la quantificazione del fondo contenzioso accantonato nel risultato di amministrazione 2020, nonché rispetto alle risorse emergenziali ricevute e vincolate a fine esercizio.

Con riferimento alla garanzia fideiussoria concessa a favore dell'Istituto per il credito sportivo, il comune di Borgaro Torinese ha relazionato quanto segue: *"La garanzia prestata da questo Ente è riferita ai mutui contratti dall'Associazione UISP River Borgaro a seguito dell'ampliamento della piscina comunale di via XX Settembre, nell'ambito di un contratto di concessione; l'intervento, approvato nel 2002, comprendeva tra l'altro la realizzazione di una nuova piscina scoperta.*

La convenzione stipulata per regolare i rapporti con l'associazione medesima, con scadenza al 27.11.2027, prevedeva il passaggio di proprietà delle opere al concedente al momento della loro realizzazione e senza corrispettivo alcuno, nonché l'impegno da parte del Comune a prestare garanzia fideiussoria per i mutui da contrarsi.

A partire dal gennaio 2020 il Credito Sportivo, a fronte del mancato pagamento delle rate del finanziamento, ha più volte intimato al mutuatario il sollecito versamento delle rate scadute; nel settembre dello stesso anno, la Polisportiva UISP River Borgaro ha comunicato agli utenti la sospensione di ogni attività sportiva a tempo indeterminato senza interlocuzione alcuna con questo Ente, circostanza che ha indotto il Comune alla risoluzione per grave inadempimento della convenzione.

Il rischio legato all'esposizione finanziaria connessa all'ipotesi di escussione è stato tenuto in debita considerazione attraverso l'accantonamento di idonee risorse in un apposito fondo denominato "Fondo escussione garanzie fideiussorie", come da deliberazione di Consiglio Comunale n. 53 del 30.11.2020".

L'amministrazione ha quindi aggiunto: "Al fine di bilanciare gli effetti della richiesta di intervento da parte del Credito Sportivo con la necessità di assicurare una sana ed equilibrata gestione, anche alla luce del momento di drammatica difficoltà sociale ed economica causata dall'emergenza sanitaria allora in pieno corso, questo Ente ha ritenuto di aderire alla soluzione operativa proposta dall'Istituto per il Credito Sportivo, che prevedeva l'intervento del Comune, in quanto garante dell'operazione, nel subentro mediante la contrazione di un nuovo mutuo; non è stata pertanto accantonata alcuna somma nel risultato di amministrazione al 31.12.2020.

Nel corso del 2021, a seguito dell'assunzione del nuovo mutuo si è provveduto ad attivare apposita azione di rivalsa nei confronti della Uisp River Borgaro, accertando la somma di € 611.801,42 sul titolo V dell'entrata (concessione di crediti da escussione) e contemporaneamente si è provveduto a stanziare il medesimo importo in spesa nella missione 20 "Fondi e Accantonamenti", ai sensi del principio contabile applicato 4.2 – punto 5.5. A chiusura del rendiconto 2021 tale somma è stata accantonata nel risultato di amministrazione a titolo di fondo rischi.

Il mutuo di cui sopra è stato contratto con un tasso fisso particolarmente vantaggioso, pari al 1,48%. La durata del mutuo e l'importo delle relative rate, oltre che compatibile con le capacità di indebitamento dell'Ente (la percentuale al 31.12.2021 è dello 0,13%), risulta sostenibile all'interno di un Piano Economico Finanziario su cui basare l'affidamento di una nuova concessione di lunga durata dell'impianto, in modo da prevederne il rimborso della spesa annua a carico del concessionario a seguito della riapertura post-pandemia".

L'Ufficio ha richiesto al comune di soffermarsi sulle ragioni di opzione per la stipula di un nuovo prestito anziché limitarsi a reperire le necessarie risorse (poco più di seicentomila euro) mediante l'utilizzo della quota disponibile del risultato di amministrazione che, ai sensi dell'articolo 187, comma 2, lettera c) del TUEL, al 31 dicembre 2020 pareva presentare adeguata capienza, essendo pari a circa tre milioni di euro.

Su tale specifico punto l'Amministrazione di Borgaro Torinese ha dichiarato di essere, all'epoca, *"intenzionata a finanziare rilevanti opere pubbliche previste, sinteticamente riepilogate nella tabella (...), evitando in tal modo di dover attivare fonti di finanziamento alternative che avrebbero comportato costi superiori per l'Ente".*

La risposta dell'ente sul punto dettaglia tre diversi interventi: il primo afferente la rigenerazione urbana dell'isolato contenuto dalla piazza Vittorio Veneto e dalle Vie Torino, Pietro Micca e della Costituente (con un importo previsto di euro 2.487.200,00); il secondo avente ad oggetto la riconversione in chiave sociale di un edificio comunale, già opificio (per euro 2.538.800,00) e, per terzo, la realizzazione di un'aula studio presso il complesso denominato "Cascina nuova", per complessivi euro 450.000,00.

Il comune ha altresì precisato che *“Solo la successiva approvazione dei finanziamenti legati al PNRR ha consentito di ridurre la quota di investimento a diretto carico del Comune”*.

Il comune ha rivendicato la correttezza e convenienza del proprio operato con le seguenti argomentazioni: *“La scelta operata dall’Amministrazione, improntata ad una sana ed equilibrata gestione, consentiva dunque:*

- di poter procedere all’affidamento della nuova concessione, sterilizzando, mediante il rimborso del mutuo da parte del nuovo aggiudicatario, il costo delle opere connesse all’impianto sportivo natatorio;

- di poter procedere, mediante l’utilizzo dell’avanzo, al finanziamento di opere pubbliche, il cui costo finanziario, in caso di contrazione di nuovi mutui, avrebbe certamente determinato tassi di interesse superiori a quelli applicati dal Credito Sportivo”.

Conclusivamente, il comune di Borgaro torinese riferiva che *“a seguito del fallimento della UISP River Borgaro, dichiarato dal Tribunale di Ivrea con sentenza n. 25/2021 del 03/08/2021, questo Ente ha presentato istanza di insinuazione nel passivo, al fine di veder riconosciute le proprie ragioni di credito”*.

Va peraltro soggiunto che quanto sopra appariva in parte contraddetto dalle risultanze del questionario al consuntivo 2020, in cui (tabella 2 della sezione I di pag. 22, rappresentativa degli utilizzi del risultato di amministrazione 2019) l’importo della garanzia escussa, pari a euro 610.000,00, risultava coperto con la quota disponibile del risultato di amministrazione, come di seguito rappresentato:

2. Utilizzo delle risorse del risultato d’amministrazione dell’esercizio n-1.

Risultato d’amministrazione al 31.12. anno n-1 valore complessivo:

Valori e modalità di utilizzo della parte disponibile del risultato di amministrazione dell’esercizio precedente	Totale parte disponibile utilizzata per spese correnti	Totale parte disponibile utilizzata per spese c/capitale	Totale parte disponibile utilizzata
Copertura dei debiti fuori bilancio	0,00	0,00	0,00
Salvaguardia equilibri di bilancio	0,00	0,00	0,00
Finanziamento spese di investimento	0,00	354.079,10	354.079,10
Finanziamento di spese correnti non permanenti	610.000,00	0,00	610.000,00
Estinzione anticipata dei prestiti	0,00	0,00	0,00
Altra modalità di utilizzo	0,00	0,00	0,00
Totale delle parti utilizzate	610.000,00	354.079,10	964.079,10

Peraltro, nell’elenco delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione 2020, il suddetto importo compare sì come *“stanziato nella spesa del bilancio dell’esercizio 2020”* (colonna c) dell’allegato a-1), ma altresì sottratto per intero in sede di rendiconto (colonna d), confermando quanto asserito in sede di istruttoria, per cui alcun importo è stato accantonato a tale titolo nel consuntivo dell’esercizio 2020.

Successivamente, nel prospetto rappresentativo dei totali delle entrate per titoli del rendiconto 2021, compare come accertato e riscosso l'importo di euro 611.801,42 al Titolo 6: "Accensione prestiti"; identica somma risulta accantonata tra le altre passività potenziali e sul punto il parere del Revisore alla proposta di rendiconto reca la seguente illustrazione: *"quale rischio per la mancata restituzione della somma corrispondente alla contrazione del mutuo con l'Istituto per il Credito Sportivo a seguito dell'escussione delle garanzie prestate sui mutui contratti dalla società Uisp River Borgaro"*.

Di seguito il revisore riassumeva la situazione complessiva di indebitamento dell'ente con le seguenti parole: *"L'Ente aveva in essere fino ai primi mesi del 2021 due garanzie fideiussorie a favore della Società Polisportiva Uisp River su mutui contratti con l'Istituto per il Credito Sportivo per lavori di manutenzione straordinaria sulla piscina comunale. Nel corso del 2020, la Polisportiva Uisp River non ha rispettato i termini di pagamento delle rate dei mutui oggetto di garanzie fideiussorie, pertanto nel mese di febbraio 2021 l'Istituto per il Credito Sportivo ha proceduto all'escussione delle garanzie prestate dal Comune di Borgaro; questo ha portato l'Ente alla decisione di assumere apposito mutuo nell'esercizio 2021 per l'importo escusso pari a €611.801,42"*.

All'esito dell'istruttoria, ritenuti esaustivi i chiarimenti forniti dall'Amministrazione con riferimento agli altri rilievi formulati, il Magistrato istruttore ha chiesto il deferimento al Collegio del Comune di Borgaro Torinese, per l'esame delle questioni relative alla garanzia fideiussoria concessa a favore dell'Istituto per il credito sportivo in relazione al mutuo contratto dall'Associazione Polisportiva UISP RIVER BORGARO, nonché per la successiva contrazione di nuovo mutuo di importo pari al debito residuo garantito ed escusso dall'Istituto medesimo.

All'atto di deferimento l'Ente ha replicato formulando deduzioni e producendo nuova documentazione in data 12 febbraio 2024. All'udienza pubblica del 20 febbraio 2024, i rappresentanti dell'Amministrazione hanno fornito ulteriori chiarimenti e informazioni.

In sede di adunanza pubblica il Sindaco ha tenuto a sottolineare l'eccezionalità del contesto in cui maturò la decisione (primo semestre 2021), nel pieno del periodo pandemico e in una situazione di grave incertezza sulle prospettive di andamento del gettito comunale; altresì il Segretario comunale ha ribadito la legittimità in diritto di tutta l'operazione.

Sulle risultanze dell'istruttoria e del contraddittorio, come di seguito illustrate, è quindi chiamata a pronunciarsi la Sezione, non senza rilevare che, proprio per il periodo pandemico, il Legislatore aveva provveduto a finanziare con importanti iniezioni di liquidità gli enti territoriali, spesso beneficiari di un saldo positivo tra le risorse trasferite e quelle perdute a causa della pandemia. Sul punto il Comune di Borgaro Torinese non ha fatto eccezione, come risulta dalla certificazione Covid-2020, da cui risulta un saldo negativo di

entrate e spese (al netto dei ristori specifici ricevuti) dovute alle misure emergenziali di euro -676.700,00, più che compensato dall'erogazione del Fondo per le funzioni fondamentali (ex art. 106 del D.L. n. 34/2020 e art. 39 del D.L. 104 del 2020) di euro 867.196,00, la cui eccedenza risultava legittimamente vincolata nel risultato di amministrazione del comune al 31/12/2020.

1. Tutela del credito comunale

Con il deferimento è stato perciò richiesto all'amministrazione di fornire notizie aggiornate in merito alla tutela del proprio credito, con specifico riferimento all'insinuazione al passivo fallimentare del debitore principale e alle prospettive di realizzo attualmente note, con relativa documentazione.

Il Comune di Borgaro ha quindi trasmesso copia dell'istanza di insinuazione al passivo fallimentare, il relativo verbale di formazione dello stato passivo redatto all'udienza del 13.05.2022 avanti al Tribunale di Ivrea e la recente comunicazione del Curatore (in data 08.02.2024) sulla sostanziale incapacienza dell'attivo fallimentare, relazionando sull'intervenuto fallimento dell'A.S.D. in parola, dichiarato con sentenza n. 25 del 3 agosto 2021 del Tribunale di Ivrea.

In particolare l'amministrazione dichiara di essersi insinuata sia per i canoni pregressi dovuti dalla fallita all'Istituto per il Credito Sportivo (quantificati in complessivi euro 189.994,89, tra rate e interessi di mora), sia per l'ulteriore mutuo contratto per sopperire all'escussione integrale del debito (che l'ente precisa ammontare a euro 611.801,42 che, maggiorati degli interessi da piano di ammortamento, raggiunge la somma di euro 733.795,49), allegando copia della relativa istanza. Precisa quindi che l'insinuazione sarebbe stata accolta solo in parte, ovvero nella misura di euro 148.744,89 al chirografo *"al netto della possibilità dell'Ente di compensare parzialmente la somma richiesta (€ 189.994,89) con le cauzioni contrattuali costituite a favore dell'Ente stesso dalla UISP River Borgaro (€ 41.250,00)"*, escludendo invece *"la richiesta relativa al mutuo contratto dal Comune di Borgaro Torinese per estraneità alla procedura fallimentare"*; sul punto in effetti il verbale di formazione dello stato passivo riporta la decisione giudiziale di esclusione del credito domandato dall'ente nella misura di euro 566.898,02 per essere tale importo riferito a *"mutuo stipulato con credito sportivo post fallimento – estraneità procedura"*.

L'amministrazione ha poi confermato di non aver presentato opposizione alle decisioni del Tribunale fallimentare *"in relazione alla stima di un attivo fallimentare incapiente a garantire il concreto soddisfacimento delle proprie ragioni, nonché alle valutazioni sui tempi, costi e incertezza della procedura"* e che l'incapienza dell'attivo fallimentare (con conseguente impossibilità di soddisfare le pretese dei creditori chirografari) è stata ribadita dal Curatore della procedura con comunicazione datata 8 febbraio 2024.

Sulla condotta tenuta, il Collegio osserva che effettivamente il diritto di regresso del fideiussore pubblico nei confronti della fallita poteva nascere dall'intervenuto adempimento delle garanzie rilasciate e non in forza di un pagamento eseguito dopo il fallimento. Tuttavia dalla documentazione risulta come il pagamento a favore di ICS porti la data del 2 luglio 2021 (con esecuzione del 5/07/2021), mentre il fallimento risale a un mese dopo, e precisamente alla data del 3 agosto 2021, e quindi la successione dei fatti lasciava spazio a un'eventuale impugnazione. Ad ogni buon conto, l'incapienza dell'attivo fallimentare (che emergerebbe dalla dichiarazione del Curatore) rende meno rilevante in questa sede l'importo del credito comunale insinuato.

Con il deferimento è stato poi chiesto al comune di argomentare in merito all'opzione di *"non effettuare alcun accantonamento nel rendiconto 2020, di fatto rimandandolo al rendiconto 2021"*, con riferimento alla passività potenziale che poteva essere rappresentata dalla fideiussione verso la citata associazione sportiva.

Sul punto il Comune di Borgaro ha controdedito come segue: *"Lo stanziamento di apposito fondo sul bilancio 2020 è stato disposto per coprire il rischio dell'eventuale escussione delle garanzie in caso tale evento si fosse verificato nel corso del 2020. L'escussione non si è concretizzata fino al 2021, quando nel bilancio di previsione era già stata prevista l'assunzione del mutuo per finanziare l'escussione delle garanzie. Pertanto, nel risultato di amministrazione al 31.12.2020 (approvato con il rendiconto nel 2021 quando l'iter per l'assunzione del mutuo era in avanzato stato di definizione) questa Amministrazione non ha individuato motivi per provvedere a un accantonamento a fondo rischi"*.

Più nel dettaglio, l'ente ha illustrato che *"nel 2021, a seguito dell'assunzione del nuovo mutuo, si è provveduto ad accertare in entrata la somma di € 611.801,42 corrispondente alle garanzie escusse e contemporaneamente si è stanziato apposito fondo rischi ai sensi del principio contabile applicato 4.2 - punto 5.5 per il medesimo importo. Tale fondo è stato poi accantonato nel risultato di amministrazione al 31.12.2021. Sostanzialmente si tratta di due fondi diversi, uno per l'escussione delle garanzie, che non aveva più ragione di essere mantenuto una volta attivata l'opzione di assunzione di nuovo mutuo, l'altro per il rischio di mancato recupero nei confronti della società UISP River Borgaro della somma escussa nel corso del 2021"*.

Il Collegio ritiene immune da censure la contabilizzazione dell'accantonamento integrale del credito in parola. Peraltro va considerato che, oltre a una recuperabilità estremamente remota dello stesso (per cui pare opportuna una svalutazione integrale della posta attiva, così come previsto dal punto 5.5 citato dall'ente), anche l'accertamento del credito come tale si scontra oggi con il contenuto del provvedimento negativo adottato dal Tribunale fallimentare e passato in giudicato. La parte finale del punto 5.5 prevede quindi che *"Nel*

caso in cui si accerti l'inesigibilità definitiva del credito sorto a seguito dell'escussione, si applicano i principi illustrati relativamente al caso generale di cancellazione dei crediti divenuti inesigibili, ossia prevedendo l'emissione di un mandato per trasferimento in conto capitale commutato in quietanza di entrata tra le riscossioni di crediti".

La Sezione rinvia alla disamina dei rendiconti successivi la verifica sul corretto appostamento contabile dei fenomeni rilevati a partire dal 2022.

2. Copertura della garanzia escussa

2.1 mancato accantonamento di somme nel risultato di amministrazione fino al 2020.

In merito alla costituzione delle risorse necessarie a far fronte alla costituzione della garanzia, a specifico quesito posto in sede di deferimento, l'Amministrazione ha tenuto a evidenziare come *"Sin dalla stipula, dal 2004 per il primo mutuo e dal 2006 per il secondo, la UISP River Borgaro ha sempre fatto fronte agli impegni derivanti dai finanziamenti di cui sopra, ammontanti rispettivamente a € 915.000,00 e € 645.000,00, circostanza che ha inciso positivamente sulla valutazione di un possibile rischio di insolvenza, da ritenersi basso e comunque tale da non richiedere, nel tempo, specifici accantonamenti. Le problematiche gestionali, economiche e finanziarie legate all'emergenza pandemica, con la chiusura degli impianti sportivi e con le successive stringenti limitazioni all'utilizzo, in particolare, delle piscine, hanno repentinamente mutato la situazione della Polisportiva".*

Dalla documentazione trasmessa a corredo della risposta, emerge tuttavia un quadro di affidabilità creditizia della polisportiva in parola non immune da elementi di preoccupazione.

Infatti a supporto della domanda di insinuazione al passivo fallimentare, il Comune ha allegato copia del decreto ingiuntivo n. 215 emesso dal Tribunale di Ivrea in data 24 febbraio 2021, su richiesta dell'amministrazione di pochi giorni addietro; in particolare il ricorso per ingiunzione concerneva, tra l'altro, il mancato pagamento di somme derivanti dalla *"scrittura di transazione 22 giugno 2018 in materia di utenze con la quale (v. clausola b)) la RIVER si impegnava al pagamento rateale dell'importo di € 98.398,11 mediante rate mensili di € 1380,00 e rata finale di € 418,11 (doc.1)", nonché dalla "scrittura di transazione 14 gennaio 2020 in forza della quale la RIVER si impegnava a pagare l'importo scontato e rateale di 66.500,00 (lettera b della predetta scrittura), per canoni arretrati e canoni venuti a scadere il 31.12.2019 (doc. 2)", ed ancora per il "mancato pagamento di canoni residui 2015-2016 relativi alla piscina coperta", crediti comunali sorti pacificamente in epoca pre-pandemica ed ammontanti, da soli, ai richiesti euro 135.070,79.*

Senza poter naturalmente entrare nel merito della tempistica di azione per il recupero del

credito da parte dell'amministrazione, è tuttavia evidente come i suddetti inadempimenti - noti all'ente- avrebbero dovuto indurre il Comune di Borgaro T.se a una più attenta considerazione sia dei rischi di esigibilità dei propri crediti verso la concessionaria sia delle probabilità di escussione delle garanzie bancarie, dal momento che un soggetto che aveva mostrato difficoltà nell'adempiere le obbligazioni verso il proprio concedente era esposto ad incorrere, ragionevolmente, in analoghe inadempienze verso i propri mutuanti.

A tale proposito (e sulla scorta di quanto già esplicitato dalla scrivente Sezione in un caso analogo, cfr. deliberazione n. 95/2023/PRSE) si ritiene opportuno soffermarsi sulle implicazioni del combinato disposto degli artt. 204, comma 1, e 207, comma 4, TUEL.

Da tali norme si evince che, nell'ipotesi in cui l'ente locale, a fronte del debito garantito con fideiussione, disponga a fini prudenziali un accantonamento integrale, è consentito non considerare gli interessi annuali dovuti sul debito garantito ai fini del rispetto dei limiti all'indebitamento dell'ente medesimo. In tale ipotesi, il debito garantito non è quindi equiparato al debito contratto dall'ente locale, proprio in ragione nell'accantonamento, che garantisce l'integrale copertura della spesa in caso di escussione della garanzia.

Da ciò non si può peraltro ricavare, *a contrario*, che la considerazione degli interessi del debito garantito ai fini del rispetto dei limiti all'indebitamento consenta - per ciò solo - di escludere la necessità di accantonamenti a fronte della passività potenziale assunta.

La facoltà prevista dall'art. 167, comma 3 TUEL (gli enti locali possono "*stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali"*) è infatti espressione del principio generale di prudenza e va integrata con quanto previsto dal principio contabile applicato di cui all'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, a mente del quale (par. 5.5): "*nel rispetto del principio della prudenza, si ritiene opportuno che nell'esercizio in cui è concessa la garanzia, l'ente effettui un accantonamento fra le spese correnti fra i fondi di riserva e altri accantonamenti. Tale accantonamento consente di destinare una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente in caso di escussione del credito garantito*".

L'art. 167 TUEL e il principio contabile applicato si esprimono in termini di "possibilità" e "opportunità", innanzitutto per distinguere gli accantonamenti a fronte di passività potenziali dai fondi obbligatori (quali il Fondo crediti di dubbia esigibilità) e, in secondo luogo, perché non è possibile escludere che l'ente sia in grado di affrontare la spesa derivante dalla passività potenziale anche senza ricorrere ad accantonamenti (ad es., quando l'importo sia esiguo).

Quando ciò non è possibile, tuttavia, la predisposizione di adeguati accantonamenti può

divenire, nelle concrete circostanze del caso, doverosa, a garanzia dell'attendibilità e veridicità dei bilanci e della copertura effettiva degli oneri finanziari, anche potenziali (v. Sez. controllo Emilia-Romagna, delib. n. 19/2020/PRSE; Sez. controllo Marche, delib. n. 148/2017/PRSE; Sez. controllo Veneto, delib. n. 190/2012/PRSE; Sez. controllo Marche, delib. n. 4/2013/PRSE).

Va osservato, a tal proposito, che la scelta di accantonare o meno risorse a fronte delle passività potenziali deve essere assunta prendendo in considerazione innanzitutto la capacità dell'ente locale di far fronte alle passività stesse.

Nel caso di fideiussione, la regolarità dei pagamenti del debitore garantito può certamente essere interpretata quale indice di un rischio ridotto di escussione della garanzia – come risulta aver fatto, nel caso di specie, l'Amministrazione – ma non può consentire, da sola, di escludere l'opportunità di accantonamenti. Ciò, in particolare, qualora il debito garantito sia di importo elevato e il debitore non fornisca particolari garanzie di solidità e capienza patrimoniale, come nel caso di specie, in cui quest'ultimo era rappresentato da un'associazione sportiva non patrimonializzata e oltretutto già in arretrato coi pagamenti dovuti all'amministrazione per un importo non irrilevante (cfr. ricorso per ingiunzione di euro 135.070,79) maturato prima della pandemia di Sars-Cov2 e quindi non riconducibile alle chiusure forzate imposte dalle misure di contenimento del contagio.

La scelta dell'amministrazione, di non accantonare alcuna somma in ragione del fatto che nessuna rata di mutuo era stata oggetto di escussione, a fronte di tutte le altre informazioni disponibili sull'affidabilità solutoria della concessionaria, non pare quindi improntata ai principi di prudenza e dell'attendibilità della rappresentazione contabile.

2.2 Reperimento dei mezzi di copertura dell'importo escusso.

Il Comune di Borgaro T.se, a seguito dell'escussione della garanzia per l'intero debito residuo, ha ritenuto di non poter sostenere il relativo onere finanziario con le risorse disponibili.

Ha quindi stipulato, con la stessa banca creditrice (ICS), un mutuo della durata di venticinque anni, a decorrere dal 2021. L'operazione è stata proposta al Consiglio dalla Giunta comunale e approvata con deliberazione n. 32 del 24 maggio 2021 del Consiglio comunale di Borgaro Torinese.

Il mutuo è stato stipulato in data 22 giugno 2021 e prevede un saggio degli interessi corrispettivi dell'1,481% e un costo complessivo (TAEG) dell'1,48% annuo. Gli oneri per interessi corrispettivi, nel periodo di ammortamento (25 anni), come risultanti dal contratto sono pari a euro 121.994,07.

In sede istruttoria, si è chiesto di chiarire le ragioni per le quali l'Amministrazione ha

ritenuto di non poter provvedere al pagamento con risorse proprie evidenziando come, nonostante l'assenza di accantonamenti, il Comune di Borgaro T.se avesse concluso l'esercizio 2020 con un avanzo disponibile di Euro 3.051.894,53.

Si è inoltre osservato che, dall'esame dei dati di tesoreria in SIOPE, non emergevano problemi di carenza di liquidità nel corso dell'intero anno 2021.

Va infatti evidenziato che, pur non avendo l'ente accantonato nulla a titolo di passività potenziali, l'importo dell'avanzo disponibile fosse sufficiente a garantire la copertura dell'importo escusso; in effetti l'amministrazione, nel corso della gestione 2020, provvide a individuare la copertura del debito mediante applicazione al bilancio dell'avanzo disponibile residuante dalla gestione 2019, in aderenza al disposto dell'articolo 187, comma 2, TUEL, che testualmente dispone *"La quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, accertato ai sensi dell'art. 186 e quantificato ai sensi del comma 1, può essere utilizzato con provvedimento di variazione di bilancio, per le finalità di seguito indicate in ordine di priorità: a) per la copertura dei debiti fuori bilancio; b) per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; c) per il finanziamento di spese di investimento; d) per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; e) per l'estinzione anticipata dei prestiti. Nelle operazioni di estinzione anticipata di prestiti, qualora l'ente non disponga di una quota sufficiente di avanzo libero, nel caso abbia somme accantonate per una quota pari al 100 per cento del fondo crediti di dubbia esigibilità, può ricorrere all'utilizzo di quote dell'avanzo destinato a investimenti solo a condizione che garantisca, comunque, un pari livello di investimenti aggiuntivi"*.

Ora la capienza della quota disponibile del risultato di amministrazione, anche in assenza di accantonamenti per passività potenziali, avrebbe potuto scongiurare la scelta di fare ricorso all'indebitamento per far fronte alle obbligazioni nascenti dall'escussione operata da ICS, sulla quale è necessario ora soffermarsi.

Con le controdeduzioni al deferimento, l'amministrazione ha confermato che *"Con mandato di pagamento n. 1718 del 02.07.2021 (doc. 9) si è provveduto al trasferimento a favore dell'ICS della somma di € 611.801,42, corrispondente al debito residuo garantito in favore della UISP River Borgaro"*, ed in effetti il contratto di mutuo prevede espressamente, all'articolo 2, che *"Dopo l'erogazione da parte dell'ISTITUTO FINANZIATORE della somma di € 611.801,42, la PARTE MUTUATARIA verserà, entro due giorni lavorativi una somma di uguale importo per il pagamento delle fidejussioni escusse definitivamente e rilasciate dall'Ente Locale ai sensi dell'art. 207 del d.lgs n. 267/2000 in favore della POLISPORTIVA UISP RIVER BORGARO a garanzia dei mutui nn. 26788/00 e 28416/00"*.

Ora, alla luce del fatto che l'importo necessario al pagamento di capitale e interessi di un

precedente finanziamento, contratto o garantito, costituisce spesa corrente per l'amministrazione, l'intervenuta accensione di un nuovo prestito per finanziare la provvista di estinzione del precedente mutuo poneva problemi di compatibilità con il disposto dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione e con le norme di legge che disciplinano nel dettaglio l'indebitamento delle amministrazioni, prima fra tutte l'articolo 3, commi 16-19, della L. n. 350/2003.

L'Amministrazione comunale di Borgaro Torinese è stata quindi invitata a fornire documentati elementi conoscitivi in merito alla riconduzione dell'operazione di contrazione del nuovo mutuo con ICS o nell'ambito di alcuna delle clausole di esclusione previste dal comma 17 del citato articolo 3, ovvero ad una delle ipotesi di "investimento" delineate dal successivo comma 18, fornendo idonei elementi di fatto e di diritto a supporto di tale ricostruzione.

Con le controdeduzioni del 12 febbraio 2024, il Comune di Borgaro T.se ha ammesso la riconduzione della fattispecie nell'ambito dell'indebitamento, come *"residuo debito garantito dall'Ente a seguito della definitiva escussione della garanzia"*, evidenziando che *"I negozi (mutuo originario – fideiussione – mutuo successivo) paiono strettamente collegati sotto il profilo causale e finalistico in quanto conclusi per la realizzazione dell'opera e l'estinzione delle obbligazioni di pagamento inerenti alla costruzione dell'opera pubblica"*.

In ragione di ciò, l'ente ritiene che la fattispecie possa ascrivere entro il perimetro della lett. b) dell'art. 3 della L. n. 350/2003 che considera quali spese per investimento la *"costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti"*.

Nel prosieguo delle controdeduzioni, l'amministrazione riconduce alla nozione di investimento l'operazione in questione, e precisamente alla fattispecie legale di cui al punto h) del comma 18 della citata L. n. 350/2003, che di seguito si riporta: *"h) 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"*.

Orbene, secondo il Comune di Borgaro T.se, il pagamento di euro 611.801,42 costituirebbe *"trasferimento in conto capitale (...) dal Comune al creditore principale per effetto dell'escussione della garanzia"*. L'esegesi normativa proposta viene supportata con argomentazioni del seguente preciso letterale tenore:

“Infatti, “a seguito di escussione delle garanzie” non potrebbe realizzarsi nessun trasferimento di risorse direttamente dal Comune al gestore in quanto l’escussione della garanzia fideiussoria obbliga al pagamento al creditore in sostituzione del debitore garantito. E tale osservazione appare peraltro compatibile con il disposto normativo in quanto il trasferimento all’istituto di credito, è senz’altro “a favore” del concessionario, perché elimina il suo debito ed è quindi reso a suo vantaggio in quanto estingue una sua posizione giuridica sfavorevole.

Dall’analisi testuale della norma si evince però che l’inciso “in favore di soggetti concessionari (...)” consegue direttamente alla parola “garanzie” e si ritiene che si debba riferire a queste per cui si tratterebbe, come nel caso, di “garanzie in favore di soggetti concessionari” e non debba invece collegarsi con i “trasferimenti in conto capitale” che, in caso di escussione di garanzia, non possono che essere effettuati al creditore. Quindi in tale ipotesi sarebbe la legge stessa a prevedere che tali trasferimenti costituiscano investimenti ed il pagamento effettuato ad ICS costituirebbe un investimento e il debito assunto per poterlo fare integrerebbe, di conseguenza, un debito legittimo.

Diversamente opinando, quale sarebbe la ratio legis che considererebbe “investimento” il pagamento diretto al gestore e spesa non di investimento il pagamento al creditore, conseguenza dell’escussione della garanzia contratta per la realizzazione dell’opera di investimento e liberatoria del debito originario? Appare infatti poco comprensibile che il legislatore riconosca come spesa di investimento il pagamento diretto al gestore, che non elimina il rischio del successivo inadempimento del soggetto concessionario e neppure libera il garante dall’obbligazione fideiussoria, e non riconosca come spesa di investimento il pagamento (obbligatorio) diretto al creditore che, invece, elimina il rischio di inadempimento del debitore e libera il garante dalla fideiussione.

Per tali motivi si ritiene che la fattispecie si inserisca in modo legittimo nel perimetro normativo stabilito dal legislatore”.

L’amministrazione ha ulteriormente argomentato nel senso che l’Istituto avrebbe proposto “condizioni estremamente vantaggiose per questo Ente sia confrontate con quelle applicate nei mutui precedentemente contratti dalla UISP River Borgaro (tasso nominale annuo del 4,25% contro il 1,48% del nuovo mutuo) sia rispetto ad altre fonti di finanziamento riservate alle Pubbliche Amministrazioni (...) a conferma della funzione di promozione e sviluppo dello Sport svolta dall’Istituto stesso, la cui preponderante quota di capitale (oltre l’80% del Fondo di Dotazione) è riferita al Ministero dell’Economia e delle Finanze” e che “nel quadro di ampia incertezza derivante dall’emergenza Covid, che ha fortemente influenzato le scelte dell’Amministrazione anche in termini di necessità di adattamento costante all’indeterminatezza delle problematiche di volta in volta emergenti sotto il profilo

gestionale, sociale, economico e finanziario, questo Ente ha, tra l'altro, avviato procedure volte a tutelare il patrimonio riferito all'impiantistica sportiva comunale, attraverso la graduale riattivazione dell'impianto", il che avrebbe consentito al comune di "garantire l'erogazione senza interruzioni di un servizio pubblico, rivolto a migliorare il benessere psicofisico della cittadinanza all'interno di una struttura che rappresenta una riconosciuta eccellenza nell'ambito della prima cintura torinese; ovviare alle conseguenze dell'inutilizzo evitando la compromissione dell'impianto natatorio nel suo complesso e delle attrezzature, prevenendo al contempo la possibilità del verificarsi di atti vandalici; porre a carico del concessionario dell'impianto, per il periodo 01 gennaio - 31 dicembre 2023 e successivo rinnovo per il periodo dal 01 gennaio al 31 dicembre 2024, un canone annuo di € 30.000,00 che consente di far fronte all'importo delle rate del mutuo contratto con il Credito Sportivo, pari a € 29.351,84 annui".

3. Profili di contrasto con la normativa in materia di indebitamento.

Con riferimento alla scelta dell'Amministrazione di ricorrere all'indebitamento per estinguere il debito garantito, anziché ricorrere alla quota disponibile dell'avanzo di amministrazione, va preliminarmente osservato quanto segue.

La discrezionalità amministrativa, compresa quella riconosciuta agli organi di governo delle autonomie, trova un necessario limite nel rispetto della Costituzione e della legge. Il perseguimento dell'interesse pubblico, attraverso la ricerca della soluzione più opportuna e conveniente sotto il profilo economico, non può pertanto giustificare il ricorso a soluzioni illegittime.

Nel caso di specie, quantunque il nuovo finanziamento contratto dall'Ente con l'Istituto per il Credito Sportivo possa prevedere condizioni economiche favorevoli, non può questa Corte trascurare il problema della legittimità dell'operato dell'Amministrazione alla luce delle norme che limitano il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali.

Ora è pacifico che la possibilità di ricorrere all'indebitamento per gli enti locali 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, comma 7 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, sotto questo profilo, 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 quindi 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 da tale nozione.

Va innanzitutto considerato il disposto della lettera b) del comma 18, invocato dall'Amministrazione in virtù dell'asserito collegamento negoziale esistente fra il nuovo mutuo e quello contratto dall'Associazione. 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"; ora è doveroso osservare che le risorse derivanti dal contratto di finanziamento non sono state utilizzate per realizzare gli interventi sull'impianto sportivo, già finanziati nel 2004 e nel 2006 e conclusi nel 2007, oltre dieci anni prima della stipula del nuovo contratto di mutuo da parte del Comune.

Pertanto un eventuale collegamento negoziale fra i tre contratti, il terzo dei quali stipulato al fine di estinguere il debito complessivamente derivante dai primi due non consente, a giudizio del Collegio, di qualificare il ricorso all'indebitamento da parte dell'Ente come finalizzato alla realizzazione di un'opera, ai sensi della disposizione sopra citata.

Il collegamento negoziale, infatti, attiene alla causa del contratto e giustifica la propagazione di talune vicende di un rapporto contrattuale sul rapporto collegato e di eventuali vizi genetici di un atto su un altro. Il vincolo posto dall'art. 119 Cost. opera invece su un piano diverso, 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 ipotesi in cui lo stesso legislatore ha previsto, come si vedrà, che talune operazioni – non immediatamente produttive di tali effetti sul piano patrimoniale – siano considerate, *ex lege*, quali spese di investimento o escluse dal perimetro di applicazione della norma.

3.1 corrispondenza con la vita utile dell'investimento

Va peraltro evidenziato che l'articolo 10, comma 2, della L. n. 243/2012 esige 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"*.

Orbene, il punto 4.18 dell'allegato 4/3 al D. Lgs n. 118/2011 prevede i coefficienti di ammortamento delle immobilizzazioni materiali e, nello specifico, che *"Ai fabbricati demaniali si applica il coefficiente del 2%, agli altri beni demaniali si applica il coefficiente del 3%. Alle infrastrutture demaniali e non demaniali si applica il coefficiente del 3%",* mentre agli *"impianti e attrezzature"* si applica il coefficiente del 5%.

Ora, escluso il carattere demaniale della piscina, ne deriva che la stessa può essere qualificata o come bene immobile generico, o come infrastruttura o come impianto; nei primi casi, il coefficiente di ammortamento fa presumere una vita utile massima di trentaquattro anni, mentre per gli impianti e attrezzature tale periodo si riduce a venti anni.

Posta la fine dei lavori all'anno 2007, e quindi l'utilizzo dell'impianto ampliato a decorrere dal 2008, come riferito dall'Amministrazione in proposito, nell'ipotesi di vita utile massima di anni trentaquattro, quest'ultima avrebbe termine massimo all'anno 2042.

Il finanziamento contratto dal Comune di Borgaro T.se a giugno 2021 ha invece una durata di venticinque anni, con un'estinzione prevista all'anno 2046, dal che emerge una violazione del precetto di cui all'articolo 10, comma 2, del D. Lgs n. 243/2012.

Ammesso e non concesso che si potesse far rientrare l'operazione finanziaria nell'ambito della c.d. "surroga" (ex art. 3, comma 17, ultima parte, per cui *"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"*), va ulteriormente rammentato che ai comuni è consentito ricorrere a tale meccanismo, contraendo nuovi mutui a condizioni più favorevoli per estinguere, con le somme mutate, i finanziamenti in corso. In questo caso, non si realizzerebbe – dal punto di vista finanziario – un debito "nuovo", ma solo la sostituzione (e riduzione) di un debito già esistente. Anche nella descritta ipotesi di "surroga", tuttavia, si avrebbe la sostituzione di un debito 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.

Tuttavia nel caso di specie non può parlarsi di surroga per essere stato il precedente rapporto (tra ICS e associazione sportiva) 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 per oltre centoventimila 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 Borgaro Torinese supera di oltre venti anni (2021-2046) quella del mutuo contratto dall'Associazione (2007-2022).

Ne deriva che, anche qualora si volesse considerare legittima l'operazione di indebitamento, la stessa si pone comunque in contrasto con il principio normativo di non superamento della vita utile dell'investimento finanziato.

3.2 Non riconducibilità del finanziamento a spesa per investimento.

Appurato che l'operazione costituisce ricorso all'indebitamento, è necessario verificare se essa sia riconducibile alle ipotesi elencate nel comma 18 dell'articolo 3 della L. n. 350/2003, che illustra tipologie di spesa che costituiscono investimenti ai fini dell'art. 119 Cost., finanziabili mediante ricorso all'indebitamento; detto elenco ha carattere tassativo, come chiarito dalle Sezioni Riunite di questa Corte con la deliberazione n. 25/CONTR/2011.

Orbene, la lettera h) del comma 18 – richiamata anche dall'Amministrazione nelle controdeduzioni al deferimento – 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 da questa Sezione con la pronuncia n. 95/2023, 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 Borgaro Torinese non è pertanto assimilabile a quella descritta dalla norma.

Rispetto all'esegesi proposta con le controdeduzioni comunali, il Collegio osserva in senso contrario 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 certo 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, in condizioni normali, tale pagamento non libera affatto il debitore principale/concessionario, in forza del diritto di regresso che, ai sensi degli articoli 1949 e 1950 c.c., il fideiussore acquisisce verso il debitore principale in ragione del pagamento eseguito.

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.

In tal senso pare deporre proprio la disciplina del principio contabile che, al punto 5.5 citato 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.

Tuttavia la collocazione nell'ambito delle "accensioni di prestiti" non consente affatto la contrazione di un prestito nuovo, dal momento che la dicitura "prestiti" si riferisce al prestito originariamente contratto dal debitore principale e garantito dall'ente pubblico, e 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" altro non è che 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 meccanismi contrattuali e contabili sopra citati.

Diversamente opinando, 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.

Nel caso di specie, poi, come si è visto sopra, la durata complessiva del finanziamento contratto dal Comune di Borgaro T.se con l'Istituto per il Credito Sportivo risulta superiore alla vita utile dei beni a cui intende riferirsi, confermando come l'ermeneusi adottata, che consentirebbe di rifinanziare il debito residuo ad ogni garante subentrante, porti a eludere il disposto costituzionale e a violare le norme della legge rinforzata n. 243/2012.

Quanto alle conseguenze della violazione, 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. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione"*; l'Ente dovrà quindi assumere le iniziative necessarie a tutelare gli equilibri di bilancio e l'integrità del proprio patrimonio in conseguenza dell'accertata violazione.

Le sanzioni previste dal già richiamato art. 30, comma 15 della l. n. 289/2002 obbligano inoltre la Sezione, ai sensi dell'art. 51, comma 4 del Codice di giustizia contabile, a segnalare i fatti sopra illustrati alla competente Procura regionale di questa Corte.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, nei termini e con le considerazioni esplicitate in motivazione

ACCERTA

per il Comune di Borgaro Torinese (TO), la violazione del divieto di ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, di cui all'art. 119, ultimo comma della Costituzione, come attuato dall'art. 10 della l. 24 dicembre 2012, n. 243 e dall'art. 202 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL);

con riferimento al mutuo contratto con l'Istituto per il credito sportivo in data 22 giugno 2021, la violazione del disposto di cui all'articolo 10, comma 2, della Legge n. 243/2012, con riferimento alla durata del piano di ammortamento in relazione alla vita utile del bene;

DISPONE

che l'Amministrazione comunale relazioni, entro 60 giorni dalla ricezione della presente deliberazione, sulle iniziative intraprese in relazione al mutuo contratto con l'Istituto per il credito sportivo, alla luce di quanto previsto dall'art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002 (*"qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli"*);

INVITA

L'Amministrazione

- ad applicare scrupolosamente il principio contabile applicato di cui all'All. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, par. 3.3, in relazione al trattamento dei residui attivi derivanti dai crediti di regresso nei confronti dell'Associazione UISP RIVER BORGARO;
- a conservare l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità in misura pari ai crediti accertati verso l'Associazione UISP RIVER BORGARO, fino alla loro riscossione o cancellazione a termini di Legge;

l'Organo di revisione, nell'esercizio delle competenze attribuite dall'art. 239 TUEL:

- a vigilare sulla corretta applicazione delle norme e dei principi contabili con riferimento alle garanzie già rilasciate e da rilasciarsi in futuro a beneficio di terzi, con particolare riferimento agli effetti che le relative passività potenziali possono produrre sugli equilibri di bilancio;
- a vigilare sulle operazioni di ricorso all'indebitamento, con particolare riferimento ai limiti e alle condizioni poste dall'art. 119 Cost. e dalle relative norme di attuazione;

DISPONE, altresì

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione:

- al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Sindaco e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Borgaro Torinese (TO), rammentando gli obblighi di pubblicazione della medesima nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito Internet istituzionale, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

- alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Piemonte di questa Corte, ai sensi dell'art. 51, comma 4 c.g.c., per le valutazioni di competenza, con particolare riferimento ai fatti illustrati in motivazione al paragrafo 3.

Così deliberato nella Camera di consiglio riunitasi in Torino il giorno 20 febbraio 2024.

Il Relatore

Dott. Diego Maria POGGI

Il Presidente

Dott. Antonio ATTANASIO

Depositato in Segreteria il **22 febbraio 2024**

Il Funzionario Preposto

Margherita Ragonese