

L'indebitamento degli enti locali per l'escussione di fideiussioni a garanzia di mutui concessi a concessionari inadempienti: la deliberazione n. 185/2025 della Sezione regionale di controllo per il Veneto della Corte dei conti

Di Riccardo Renzi

La deliberazione n. 185 del 26 settembre 2025 della Sezione regionale di controllo per il Veneto della Corte dei conti affronta un tema di crescente rilevanza nella finanza locale: la possibilità per un ente territoriale di contrarre un mutuo per far fronte all'escussione di una fideiussione rilasciata a garanzia di un finanziamento contratto da un soggetto concessionario, poi resosi inadempiente. Il giudice contabile conferma la piena legittimità dell'operazione, purché essa sia strettamente correlata alla realizzazione di un investimento pubblico e rispettosa dei vincoli di equilibrio e prudenza finanziaria. Il principio di diritto ribadito riconduce tale indebitamento a una spesa di investimento, in quanto funzionale alla salvaguardia e all'incremento del patrimonio dell'ente, chiarendo così il perimetro normativo entro il quale la garanzia pubblica può legittimamente tradursi in obbligazione diretta a carico del bilancio comunale.

La deliberazione n. 185/2025 della Sezione di controllo per il Veneto si inserisce nel solco di un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza contabile, secondo cui la copertura finanziaria dell'escussione di una fideiussione prestata da un ente locale in favore di un soggetto concessionario può avvenire, in determinati limiti, mediante l'assunzione di un mutuo. L'occasione trae origine da un caso concreto in cui un Comune aveva garantito, con fideiussione, un mutuo contratto da una società concessionaria per la realizzazione di un impianto natatorio. L'inadempimento della concessionaria aveva comportato la richiesta di escussione della garanzia da parte dell'Istituto per il Credito Sportivo, ponendo all'ente la necessità di reperire le risorse necessarie per onorare il debito residuo e preservare nel contempo gli equilibri di bilancio.

La Corte muove da una ricostruzione puntuale del quadro normativo di riferimento. L'art. 207 del Testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000), nel consentire agli enti

di prestare fideiussioni a garanzia di mutui destinati a investimenti, pone limiti rigorosi di natura qualitativa e quantitativa, richiedendo una deliberazione consiliare e la preventiva valutazione dell'interesse pubblico perseguito. L'ente, dunque, agisce come garante per operazioni di indebitamento altrui solo se queste siano finalizzate a interventi di chiaro rilievo sociale, culturale o sportivo, e solo a condizione che l'opera realizzata sia destinata, al termine della concessione, a entrare nel patrimonio pubblico. Si tratta di un'espressione della funzione strumentale della garanzia, che trova fondamento nel principio di accessorietà del contratto di fideiussione ex art. 1936 c.c., ma che negli enti territoriali si carica di un ulteriore significato pubblico, in quanto ogni forma di garanzia incide potenzialmente sull'equilibrio complessivo della finanza locale.

La Sezione veneta, seguendo la linea già tracciata dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 15/2024, ribadisce che l'indebitamento assunto per far fronte all'escusione di una fideiussione deve essere considerato, a tutti gli effetti, un debito da investimento. La ratio risiede nella natura stessa del rapporto tra l'operazione originaria garantita e la successiva obbligazione del garante: l'escusione, infatti, non costituisce una nuova spesa autonoma, ma il completamento dell'impegno finanziario originariamente assunto dall'ente a garanzia di un intervento di interesse pubblico. In questo senso, l'indebitamento che ne deriva mantiene la qualificazione di spesa di investimento ai sensi dell'art. 119, settimo comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge n. 243/2012, poiché è diretto a sostenere un'opera che accresce il patrimonio pubblico.

La Corte sottolinea tuttavia la necessità che l'importo del nuovo mutuo sia limitato al solo debito residuo del finanziamento garantito, escludendo oneri accessori quali penali o interessi moratori. L'estensione della copertura a tali voci, infatti, altererebbe l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione e configurerebbe un indebitamento privo di giustificazione sul piano contabile e funzionale. La durata del mutuo, inoltre, deve essere coerente con la vita utile del bene cui si riferisce l'investimento, conformemente al principio di correlazione temporale delle spese di ammortamento previsto dall'art. 10, comma 2, della legge n. 243/2012.

Un profilo di rilievo ulteriore concerne la corretta rappresentazione contabile e prudenziale dell'operazione. La Corte richiama, in proposito, le indicazioni dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali (atto di indirizzo del 12 luglio 2019), che impongono la necessità di un accantonamento in bilancio delle risorse potenzialmente necessarie per l'escussione della garanzia, mediante la costituzione di fondi rischi e l'adozione di piani di ammortamento congrui. Tale misura preventiva, coerente con i principi di prudenza e trasparenza dettati dal d.lgs. n. 118/2011, rappresenta un presidio essenziale per evitare che il ricorso all'indebitamento diventi lo strumento ordinario per la copertura di obbligazioni garantite, vanificando i vincoli imposti dall'art. 204 TUEL in materia di limiti all'indebitamento.

La Corte, pur riconoscendo la legittimità del mutuo destinato a fronteggiare l'escussione, richiama l'attenzione degli enti locali sulla necessità di mantenere la natura fideiussoria del contratto originario. Il rilascio di garanzie "a prima richiesta e senza eccezioni", tipiche dei contratti autonomi di garanzia, sarebbe infatti incompatibile con i principi di accessorietà e di tutela dell'interesse pubblico che devono caratterizzare l'azione amministrativa. Tale distinzione, più volte ribadita dalla giurisprudenza civile e contabile, assume nel contesto della finanza locale un valore sostanziale, poiché un contratto autonomo di garanzia potrebbe tradursi in una fonte di debito immediato e incondizionato, elusiva dei vincoli di programmazione e responsabilità consiliare.

La deliberazione in commento, dunque, non si limita a legittimare un'operazione contabile, ma riafferma una precisa concezione dell'indebitamento pubblico come strumento eccezionale, ammissibile solo quando esso conservi la finalità di investimento e si traduca in un vantaggio duraturo per la collettività amministrata. La Corte dei conti, nel delineare i confini di tale legittimità, individua nel collegamento funzionale tra la fideiussione e l'opera pubblica la chiave interpretativa del principio di costituzionalità dell'indebitamento locale, rafforzando il legame tra sostenibilità finanziaria e utilità pubblica.

In definitiva, la Sezione controllo Veneto, con la deliberazione n. 185/2025, contribuisce a precisare il sistema delle garanzie pubbliche nell'ambito della finanza

territoriale, chiarendo che il ricorso al mutuo per l'escusione di fideiussioni può costituire operazione legittima e conforme ai principi dell'ordinamento contabile, a condizione che sia coerente con i vincoli di investimento e che l'amministrazione abbia esercitato un'adeguata valutazione dell'interesse pubblico sotteso. La decisione riafferma, infine, l'importanza della responsabilità programmatica e contabile dell'ente locale, che, anche nel ruolo di garante, resta tenuto a preservare la sostenibilità della propria azione finanziaria nel rispetto dei principi di equilibrio, prudenza e trasparenza che presidiano la finanza pubblica decentrata.

5 dicembre 2025, per www.italiaius.it