



Ministero dell'Interno

OSSERVATORIO SULLA FINANZA E LA CONTABILITA' DEGLI ENTI LOCALI

&&&&&&&

ATTO DI INDIRIZZO EX ART. 154, COMMA 2, DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI, APPROVATO CON DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267. ESTINZIONE ANTICIPATA DEI MUTUI E RIDUZIONE DEGLI ONERI DEL SERVIZIO DEL DEBITO PER GLI ENTI LOCALI.

1. Premessa

Nel corso degli ultimi anni sempre più avvertita, da parte degli enti locali, è l'esigenza rimodulazione del debito finanziario riferito a mutui ed emissioni obbligazionarie in essere al fine di beneficiare dei più favorevoli tassi d'interesse offerti, negli ultimi anni, dal mercato dei capitali.

Tale tematica va inquadrata nel contesto della più generale esigenza, da parte degli enti territoriali, di dare luogo ad una gestione attiva dell'indebitamento, al fine di reperire nuove risorse da destinare agli investimenti a fronte della sempre più rilevante riduzione dei trasferimenti erariali e degli incisivi limiti¹ posti, nel corso degli ultimi anni, alla loro autonomia finanziaria

¹ Sul tema grande impatto ha avuto, nel corso degli ultimi anni, la limitazione al ricorso al mercato dei derivati: i margini entro cui gli enti territoriali possono incidere sui contratti relativi a strumenti finanziari derivati in essere sono attualmente fissati dall'articolo 62 del decreto-legge 112 del 2008, così come modificato dall'articolo 1, comma 572, della legge 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014).

Le norme contenute nel predetto articolo costituiscono, difatti, principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica; come più volte ribadito dalla Corte costituzionale (cfr. sent. n. 52/2010 e n. 70/2012) esse involgono, ai sensi dell'art. 117 Cost., un insieme di materie di competenza

dalle normative statali in tema di *spending review* quali misure di coordinamento della finanza pubblica in senso allargato.

La rilevanza del fenomeno “debito enti locali” è attestata da appositi studi sul tema curati dal Ministero dell’economia e delle finanze² e da alcuni dati forniti da ANCI nelle proposte per la legge di bilancio 2019, formulate all’esito del Comitato Direttivo del 19 settembre 2018.

In particolare, in quest’ultimo documento, si evidenzia la progressiva riduzione dello *stock* del debito locale, attualmente attestato su 40 miliardi di euro complessivi: sul piano dell’indebitamento netto del settore pubblico il debito locale rappresenta appena l’1,8% del debito nazionale a fine 2016 e risulta in ulteriore calo nel 2017.

Tuttavia, il peso degli oneri del debito sul complesso delle spese comunali risulta oggi più gravoso per effetto della riduzione dei margini di flessibilità nei bilanci e della diminuzione delle risorse correnti disponibili.

Sotto questo profilo, l’Anci ha più volte richiamato l’attenzione su due elementi: il primo, di natura quantitativa, concernente l’incidenza media del

legislativa concorrente (quali, appunto, il “coordinamento della finanza pubblica”) nonché di competenza esclusiva dello Stato come “ordinamento civile” e “tutela del risparmio e mercati finanziari” e, pertanto, possono assurgere al rango di c.d. parametro interposto per valutare la legittimità costituzionale della legislazione regionale in materia.

La norma in questione - articolo 62, comma 3, lettera b) - vieta in maniera definitiva a Regioni ed enti locali di rinegoziare i contratti derivati già in essere alla data di entrata in vigore della stessa, consentendo, invece, l’estinzione anticipata. La possibilità di ristrutturare il contratto derivato è ammessa soltanto a seguito di modifica della passività sottostante e nella forma di operazioni prive di componenti opzionali, volte alla trasformazione da tasso fisso a variabile o viceversa e con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura (articolo 62, comma 3-bis, lettera c).

² Si veda, in particolare, la recente *Indagine sui mutui contratti dagli enti territoriali per il finanziamento degli investimenti - Anno 2017*, a cura del Ministero dell’economia e delle finanze, Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale di bilancio.

debito (restituzioni e interessi) sulle spese correnti comunali, che risulta alta, intorno al 12% e particolarmente gravosa per gli enti di minor taglia demografica; il secondo, di natura ordinamentale, riguardante l'esclusione dei Comuni dai benefici di cui la finanza pubblica nel suo insieme ha goduto per via dell'attuale lunga fase di bassi tassi di interesse.

Gli oneri di servizio del debito gravanti sugli enti locali non risultano coerenti con gli attuali valori di mercato e, conseguentemente, è stata più volte segnalata l'impellente necessità di un'azione di ristrutturazione del debito locale per ristabilire "equità finanziaria" e consentire, anche agli enti locali, di fruire di vantaggi tipici del potere statale di acquisizione di debito sul mercato a tassi più favorevoli, tramite, ad esempio, operazioni di concambio o riacquisto (c.d. *buyback*) di titoli del debito statale e di quello regionale, come avvenuto, in quest'ultimo caso, attraverso l'attuazione dell'art. 45 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (conv., con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89).

L'attenzione posta al tema dal legislatore è comprovata da previsioni normative quale quella contenuta all'art. 1, commi 961-964, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) che consente la rinegoziazione dei mutui (aventi specifiche caratteristiche³) concessi da Cassa

³ La norma prevede che i mutui in parola possano essere oggetto di operazioni di rinegoziazione che determinino una riduzione totale del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, ferma restando la data di scadenza prevista nei vigenti piani di ammortamento.

depositi e prestiti S.p.A. agli enti locali e trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'articolo 5, commi 1 e 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326); la norma in parola fissa la possibilità di modificare le relative condizioni di tasso di interesse sulla base della curva dei rendimenti di mercato dei titoli di Stato, consentendo, quindi, agli enti locali, un risparmio in termini di interessi da corrispondere.

Molto avvertita, nella concreta operatività degli enti locali, è l'esigenza di individuare possibili strumenti, basati sulla centralità dell'autonomia negoziale, utili a facilitare la sostituzione del debito finanziario già contratto per spese di investimento con nuovo debito da ripagare a tassi correnti di mercato.

L'estinzione di pregressi e più onerosi mutui o prestiti obbligazionari può dare luogo ad una riduzione dell'ammontare degli interessi che gravano sulla spesa corrente dell'ente, agevolando il rispetto degli equilibri di bilancio e consentendo di liberare spazi per nuovi indebitamenti da destinare ad investimento per effetto del miglioramento dei connessi parametri di bilancio.

Il comma 961 individua l'ambito dei mutui oggetto della norma, rimandando al successivo comma 962, la definizione delle caratteristiche del portafoglio potenzialmente rinegoziabile. In particolare, possono essere oggetto di rinegoziazione i mutui che, alla data del 1° gennaio 2019, presentino le seguenti caratteristiche:

- a) interessi calcolati sulla base di un tasso fisso;
- b) oneri di rimborso a diretto carico dell'ente locale beneficiario dei mutui;
- c) scadenza dei prestiti successiva al 31 dicembre 2022;
- d) debito residuo da ammortizzare superiore a euro 10.000,00;
- e) non rinegoziati ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 20 giugno 2003;
- f) senza diritto di estinzione parziale anticipata alla pari;
- g) non oggetto di differimenti di pagamento delle rate di ammortamento autorizzati dalla normativa applicabile agli enti locali i cui territori sono stati colpiti da eventi sismici.

La rilevanza pratica della tematica e i possibili effetti virtuosi sulla gestione finanziaria dell'ente locale hanno reso opportuno un approfondimento circa la compatibilità di operazioni di sostituzione/rifinanziamento del debito pregresso in questione con la vigente normativa che disciplina il ricorso all'indebitamento e la gestione attiva del debito degli enti locali tanto sotto il profilo contabile che sotto quello finanziario.

Alla luce di quanto precede la problematica è stata ritenuta meritevole di uno specifico intervento dell'Osservatorio.

Fondamento dell'atto di indirizzo, in generale, è l'esercizio del compito di monitoraggio della situazione della finanza pubblica locale che va intesa nell'interesse della sua consistenza e cioè sia per i profili propri e specifici delle regole contabili a presidio della sana gestione finanziaria, sia negli aspetti strumentale-organizzativi che sono parimenti essenziali nella comprensione e valutazione della suddetta situazione, per i quali è auspicabile il conseguimento di un apprezzabile livello di omogeneità e coerenza.

Finalità del presente atto di indirizzo, adottato in conformità ai compiti intestati all'Osservatorio, con il decreto 7 luglio 2015 del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, è incentivare comportamenti contabili e gestionali omogenei da parte degli enti locali nella scelta e realizzazione di operazioni di ristrutturazione del proprio debito finalizzate a ridurre la spesa per interessi.

L'efficacia dell'atto di indirizzo consiste nella rappresentazione di una linea di azione per l'esercizio di compiti e funzioni, suscettibile di una condivisione nella motivazione dei provvedimenti e potenzialmente utile a realizzare un sistema di disciplina della materia interessata, coerente nei principi e omogeneo negli effetti.

2. Ristrutturazione del debito locale e valutazione di convenienza finanziaria

Come noto, l'obbligo di restituzione delle somme prese a prestito per effetto di un contratto di mutuo o di altro prestito viene assolto, di norma, secondo quanto previsto nel relativo piano di ammortamento che comporta il pagamento delle rate - comprensive di quota capitale e quota interessi- a determinate scadenze periodiche: di qui la centralità della correlazione del periodo di ammortamento dell'indebitamento con il momento nel quale gli investimenti pianificati potranno produrre la loro utilità.

Una politica di "gestione attiva del debito" consente all'ente locale di modificare le proprie posizioni debitorie, in considerazione dell'andamento dei tassi d'interesse sul mercato o della propria situazione di bilancio: essa può, ad esempio, rendere opportuno, anche solo per ragioni di liquidità, una rimodulazione del profilo restitutorio del debito contratto.

La riduzione degli oneri correlati al servizio del debito consente la liberazione di risorse utili a raggiungere in maniera più agevole l'equilibrio di parte corrente e l'eventuale autofinanziamento degli investimenti.

Nel quadro delle possibili operazioni di ristrutturazione del debito vengono in rilievo la rinegoziazione e l'estinzione anticipata (totale o parziale) dei mutui e dei prestiti.

Al riguardo, il primo riferimento normativo da considerare è dato dall'art. 41 della legge n. 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002) in tema di finanza degli enti territoriali che consente operazioni di rinegoziazione dei mutui preesistenti *“in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi”*.

Altro importante riferimento normativo in materia è rappresentato dall'art. 1, commi 71-77 della legge 30 dicembre 2004, n.311 (legge finanziaria per il 2005) a mente del quale *“Lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali sono tenuti a provvedere, se consentito dalle clausole contrattuali, alla conversione dei mutui con oneri di ammortamento anche parzialmente a carico dello Stato in titoli obbligazionari di nuova emissione o alla rinegoziazione, anche con altri istituti, dei mutui stessi, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali. Nel valutare la convenienza dell'operazione di rifinanziamento si dovrà tenere conto anche delle commissioni”*.

Alla luce delle situazioni di criticità finanziaria in cui versano numerosi enti locali, operazioni di alleggerimento degli oneri del servizio di debito sono sovente favorite dal legislatore statale con norme *ad hoc*.

Così, norme speciali che facoltizzano gli enti alla rinegoziazione delle passività in essere sono state introdotte, nel tempo, dal legislatore per alcune categorie di enti territoriali (ad es. enti interessati da eventi sismici) o per talune tipologie di operazioni aventi impatto sui saldi di finanza pubblica (è il caso dei già citati mutui concessi agli enti locali gestiti da Cassa Depositi e Prestiti per conto del MEF ai sensi del d.l. n. 269/2003).

In tutti i casi, secondo i riferimenti normativi sopra richiamati, l'ente è tenuto a valutare attentamente la convenienza economica dell'operazione di gestione attiva del debito da porre in essere, accertando la presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi.

Sul punto la circolare del MEF del 28 giugno 2005, esplicativa delle predette disposizioni di cui alla legge n. 311/2004, fornisce una definizione del concetto di *“riduzione delle passività totali”* identificandole *“come l’insieme delle passività (quote capitale e quote interesse) ...”* e specifica che la riduzione in predicato deve realizzarsi in relazione *“alla singola posizione di mutuo”*.

Nella circolare, poi, si precisa che la riduzione richiesta *“... si considera conseguita se, all’atto dell’operazione, il valore finanziario, cioè la somma dei valori attuali dei flussi della nuova passività (ciascun flusso costituito dalle quote capitale e quote interesse alle relative scadenze) nonché delle commissioni, penali e accessori dovuti per l’estinzione del vecchio mutuo e delle commissioni per l’accensione del nuovo*

prestito, risulti inferiore alla somma dei valori attuali dei flussi della passività preesistenti che si vuole convertire/rinegoziare”.

Nella prospettiva di una sana e virtuosa gestione il rispetto del parametro della convenienza finanziaria costituisce, così, il presupposto per la legittima assunzione di ogni operazione di ristrutturazione del debito da parte dell'ente locale⁴.

Le operazioni di gestione attiva del debito dovranno tener conto del principio di equità che si esplicita nella correlazione tra la durata dell'indebitamento e la durata fisico-tecnica degli investimenti finanziati con l'indebitamento stesso, al fine di non generare, nei bilanci degli anni futuri, oneri finanziari slegati dai benefici diretti ed indiretti alla collettività che di norma generano nel tempo le opere e gli altri interventi pubblici in conto capitale.

3. La rinegoziazione di mutui e prestiti e l'utilizzo delle relative economie

Dal punto di vista tanto legale quanto finanziario, all'interno delle predette operazioni di ristrutturazione del debito, si distinguono le rinegoziazioni dalle estinzioni anticipate (parziali o totali).

La rinegoziazione delle condizioni di finanziamento ha l'obiettivo di modificare una o più clausole del contratto originariamente stipulato, incidendo

⁴ L'esigenza che l'operazione di rimborso anticipato risulti economicamente più conveniente rispetto al pagamento delle rate di mutuo alle normali scadenze è costantemente rimarcata dalla giurisprudenza contabile: cfr. Corte dei conti, sezione Puglia n. 98 del 2014; Id., sezione Liguria n. 80/PAR/2011; Id., sezione Lombardia deliberazioni n. 546/PAR/2010, n. 52/PAR/2008, n.1027/PAR/2014 e n. 70/PAR/2014.

sulla misura del tasso applicato dall'istituto finanziatore in presenza di mutate condizioni di mercato, sulla durata dell'operazione o prevedendo periodi di preammortamento con la sospensione del pagamento delle quote capitali in determinati esercizi finanziari: essa dà luogo ad un nuovo piano di ammortamento che varia termini e modalità di restituzione del prestito.

Le operazioni di rinegoziazione di mutui e prestiti da parte degli enti locali vengono in genere compiute dagli enti locali sulla base di specifici accordi con gli istituti finanziari alla luce delle clausole del contratto originario, fermo restando il rispetto delle suddette condizioni di convenienza finanziaria e di una serie di vincoli posti dalla normativa di settore⁵: talora, come nel caso dei mutui concessi dal Ministero dell'economia di cui alla citata legge di bilancio per il 2019, specifiche operazioni vengano autorizzate da apposita norma di legge, in presenza di possibili impatti in termini di finanza pubblica legati alla modifica del profilo di restituzione del debito.

Molto discusso è il tema relativo alle possibili modalità di utilizzo delle economie rivenienti dalle predette operazioni di rinegoziazione che riflette, sovente, rilevanti tensioni tra l'esigenza dell'ente di immediato utilizzo delle

⁵ L'articolo 3 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 ha disposto che la durata di una singola operazione, anche di rinegoziazione, non può essere superiore a trenta anni né inferiore a cinque. Inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 537, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, in relazione a quanto disposto dal secondo periodo del comma 2 dell'articolo 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni) limitatamente agli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la durata delle operazioni di rinegoziazione, relative a passività esistenti già oggetto di rinegoziazione, non può essere superiore a trenta anni dalla data del loro perfezionamento. Sotto altro profilo, le regole di contabilizzazione delle operazioni di rinegoziazione dei prestiti e ristrutturazione del debito sono fissate dal principio sulla contabilità finanziaria 3.22 allegato al d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.

risorse finanziarie liberatesi e la necessità di rispettare la destinazione primaria di tali risorse alla spesa in conto capitale.

La giurisprudenza contabile⁶ ha da tempo manifestato un indirizzo negativo alla possibilità, per gli enti locali, di porre in essere operazioni di copertura delle spese correnti con gli introiti derivanti da rinegoziazione di mutui, sancendone un vincolo implicito di “fisiologica” destinazione all’utilizzo per spese di investimento.

Sul punto si osserva⁷ come *“la rinegoziazione di mutui in ammortamento ha un duplice e contrastante effetto: da un lato determina un vantaggio immediato, consistente nella riduzione della spesa annuale per il rimborso delle rate in ammortamento, dall’altro determina un aumento della spesa complessiva per interessi*

⁶ Corte dei conti, sez. controllo Piemonte n. 190/2014/SRCPIE/PAR e, già prima, deliberazione n. 141/2012, deliberazione n. 265/2012. Detto orientamento risulta ampiamente seguito in numerose deliberazioni di altre Sezioni Regionali di controllo (Sez. Reg. Contr. Toscana, delibera n. 1027/2011; Sez. Reg. Contr. Lombardia, delibera n. 27/2011; Sez. Reg. Contr. Emilia Romagna, delibera n. 145/2014).

⁷ Corte dei conti, sez. controllo Piemonte n. 221/2011. La tesi negativa è seguita anche da Corte dei conti, sez. controllo Puglia n. 98/PAR/2014. In una fattispecie avente ad esame la natura delle risorse residuanti per un ente locale dalla chiusura di un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti, si osserva che *“trattandosi di somme derivanti da una fattispecie di indebitamento, le stesse non perdono il loro vincolo originario, ai sensi dell’art 119 Cost, non potendosi ravvisare nell’estinzione anticipata un’ipotesi di novazione del titolo (mutuo) in base al quale le somme sono state erogate all’ente. Come osservato dalla Terza Sezione Giurisdizionale d’Appello nella sentenza n. 475/2009: “la devoluzione di un mutuo per spese diverse da quelle di investimento non è consentita (ex art 119 comma 6 Cost.) e comporta, se posta in essere, la nullità del relativo contratto, oltre che l’applicazione di specifiche sanzioni pecuniarie a carico degli amministratori che lo hanno deliberato (art 3° comma 15 della l. n. 289/2002) secondo quanto precisato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. SSRR n. 12/QM/2007 e Sez. Giur. Reg. Umbria n, 87/2008)”. La devoluzione del mutuo, pertanto, trova il proprio limite di validità nella destinazione delle somme ad una finalità diversa, ma consentita dal sistema, ossia nella destinazione ad una diversa spesa di investimento: solo in tal caso l’accordo devolutivo non viola disposto di cui all’art 119 Cost. Alla luce delle sopra esposte osservazioni, si deve concludere nel senso che le somme derivanti da mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti mantengono la destinazione vincolata di cui all’art 119 Cost, trattandosi di somme derivanti da fattispecie di indebitamento, con l’impossibilità di destinazione a spese diverse da quelle di investimento”.*

in conseguenza della maggior durata dell'indebitamento ed un irrigidimento dei bilanci futuri. Ciò comporta che il vantaggio derivante dalla rinegoziazione non può essere solo quello derivante dalla differenza fra l'attualizzazione dei flussi dei pagamenti della passività originaria e quelli della nuova passività, ma, in conformità ai principi di sana gestione finanziaria, deve consistere in una valutazione finanziaria ed economica della complessiva situazione dell'ente, in relazione non solo ai dati finanziari attualizzati dell'operazione, ma anche ai rischi che l'ente locale assume con la nuova operazione di indebitamento, ed all'allungamento della durata del debito, che vincola l'attività futura dell'Amministrazione".

In particolare, anche alla luce della *ratio* sottesa alla limitazione del ricorso all'indebitamento per finanziare spese di investimento, sancito dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, *“la diminuzione delle rate di ammortamento, non può essere considerato un risparmio in conseguenza del quale procedere automaticamente ad incrementare la spesa corrente, ma le economie derivanti dalla rinegoziazione del debito debbono essere destinate a spese in conto capitale”*.

In sostanza, i risparmi frutto di rinegoziazione non possono essere qualificati quale strumento per offrire risorse immediatamente spendibili in parte corrente dagli Enti in “sofferenza”, in quanto l'operazione comporterebbe, tra l'altro, l'irrigidimento dei bilanci futuri “capitalizzando” in senso negativo gli stessi e non offrendo alle generazioni future i benefici di cui potrebbero invece godere, laddove fossero assegnate esclusivamente ad investimenti le spese per indebitamento.

Ciò posto, va segnalato come le crescenti difficoltà finanziarie degli enti locali abbiano indotto il legislatore ad attenuare, temporaneamente, il rigore concernente la finalizzazione degli introiti derivanti dalla rinegoziazione di mutui.

Al riguardo l'art. 7, comma 2, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, ha previsto, per l'anno 2015, che le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi possano essere utilizzate dagli enti territoriali “*senza vincoli di destinazione*”.

Detta previsione è stata prorogata all'anno 2016 dall'articolo 4, comma 1-*bis*, del decreto legge 30 dicembre 2015, n. 210 (conv. dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21); all'anno 2017 dall'articolo 1, comma 440 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e agli anni 2018-2020 dall'articolo 1, comma 867, della legge n. 27 dicembre 2017, n. 205.

La norma, pertanto, prevede oggi che per gli anni dal 2015 al 2020 le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi possono essere utilizzate dagli enti territoriali senza vincoli di destinazione.

4. Estinzione anticipata di debito pregresso con l'utilizzo dell'avanzo e proventi straordinari

Diversamente dalla rinegoziazione, l'estinzione anticipata permette all'ente interessato di risolvere il contratto prima della scadenza originariamente prevista,

rimborsando (ove avvenga in maniera totale) in un'unica soluzione il capitale residuo, salva la presenza di eventuali commissioni o penali.

Anche l'estinzione anticipata (totale o parziale) di mutui e prestiti viene di norma effettuata secondo la disciplina negoziale prevista dal singolo contratto di finanziamento: la giurisprudenza contabile⁸ ritiene che essa non possa essere deliberata durante l'esercizio provvisorio di cui all'articolo 163 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 in ragione delle peculiari limitazioni che assistono l'autonomia decisionale dell'ente nella fase che precede l'approvazione del nuovo bilancio di previsione.

Solo in taluni casi il legislatore è intervenuto prevedendo delle espresse deroghe in materia: è il caso dell'art. 7, comma 1, d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 125) che autorizza gli enti locali a realizzare operazioni di rinegoziazione di mutui di cui all'articolo 1, commi 430 e 537 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, anche nel corso dell'esercizio provvisorio di cui all'articolo 163 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fermo restando l'obbligo, per detti enti, di effettuare le relative iscrizioni nel bilancio di previsione.

Problema molto avvertito è quello delle fonti di finanziamento utilizzabili dall'ente ai fini dell'estinzione anticipata del proprio debito.

⁸ La soluzione negativa è seguita da Corte conti, sez. controllo Lombardia/223/2017/PRSE.

La provvista necessaria all'eventuale estinzione anticipata dei prestiti può derivare dalla quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente nei limiti espressamente consentiti dall'art. 187, comma 2, lett. e) del TUEL.

A certe condizioni la chiusura anticipata dei contratti di finanziamento può essere realizzata con entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali, secondo quanto talora affermato dalla magistratura contabile⁹. Al riguardo, l'importanza, in una prospettiva di virtuosa gestione dell'ente, della prioritaria destinazione dei proventi da operazioni straordinarie di valorizzazione del patrimonio alla riduzione del livello di indebitamento ha indotto il legislatore statale a prevedere specifiche misure di indirizzo nei confronti delle autonomie locali, espressive di una generale esigenza di coordinamento della finanza pubblica.

In questo senso già l'art. 1, comma 443, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 ha disposto che i proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili possano essere destinati, dagli enti locali, esclusivamente alla copertura di spese di investimento oppure, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito.

⁹ Cfr. Corte conti, sez. controllo Emilia Romagna n. 14/2012/PAR, per la quale è indispensabile che la suddetta fonte di finanziamento venga destinata a rimborsare la quota capitale residua, ma non l'indennizzo dovuto all'istituto mutuante a fronte del recesso anticipato dal contratto, che, dal punto di vista giuscontabile, non può essere considerata una spesa di investimento, ma un onere straordinario di gestione corrente da allocare al titolo I della spesa. Una prudente gestione dell'operazione comporta, inoltre, che alla stessa venga dato corso solo dopo che l'ente abbia realizzato il ricavato dalla vendita dell'immobile; individuato le risorse che andranno a coprire il pagamento dell'indennizzo (che non potranno essere costituite dal ricavato della vendita); inserito il bene immobile nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari ex art. 58 d.l. 25 giugno 2008, n. 112 da allegare al bilancio di previsione.

Su questa scia, in termini imperativi, l'art. 56 *bis*, comma 11, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98), come modificato dall'art. 7, comma 5 del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 125) prevede oggi che il 10% delle risorse nette derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali venga destinato prioritariamente all'estinzione anticipata dei mutui e, per la restante quota, per spese di investimento secondo quanto stabilito dal predetto comma 443 dell'articolo 1 della legge n. 228/2012. La giurisprudenza contabile¹⁰ ha più volte rimarcato la portata precettiva, per gli enti locali, della ridetta norma, non residuando in capo agli stessi alcun margine di discrezionalità in ordine alla possibilità di destinare la suddetta percentuale alla riduzione del proprio indebitamento, essendo dal legislatore tale fine ritenuto come prevalente.

Più recentemente l'art. 1, comma 866 della legge 205/2017 ha introdotto la possibilità, limitatamente al triennio 2018-2020, di finanziare con i proventi derivanti da alienazioni patrimoniali, anche originati da azioni o piani di razionalizzazione, le quote capitali dei mutui o prestiti obbligazionari in ammortamento nell'anno o in anticipo rispetto all'originario piano di

¹⁰ Cfr., *ex multis*, Corte conti, sez. controllo Lombardia/293/2017/PAR e n. 85/2016/PAR nonché Corte conti, sez. controllo Marche/32/2018/PAR anche alla luce delle implicazioni derivanti dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 189/2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della formulazione originaria della norma in quanto lesiva delle prerogative degli enti territoriali ove rivolta a destinare le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza, e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente il debito degli enti medesimi, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

ammortamento.

4. Estinzione anticipata di mutuo pregresso con accensione di nuovo mutuo

Molto discussa è la possibilità di dare luogo ad un'estinzione anticipata di mutui e prestiti pregressi (tramite rimborso, in un'unica soluzione, del capitale residuo) con contestuale accensione di nuovi e più vantaggiosi prestiti di pari debito iniziale per realizzare la necessaria provvista.

Nel sistema antecedente alla novella del citato articolo 119 della Costituzione effettuata con l'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 di riforma del titolo V della Costituzione, l'art. 49, comma 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 ha consentito agli enti locali di procedere, negli anni dal 1998 al 2005, all'estinzione anticipata di passività onerose derivanti dai mutui in essere al 31 dicembre 1996 con le banche mediante la contrazione di nuovi mutui di importo non superiore al 25 per cento del residuo debito alla fine dell'anno precedente attestato dall'istituto mutuante, maggiorato dell'indennizzo eventualmente previsto a tale titolo nei contratti in precedenza sottoscritti e senza alcuna modifica in ordine alla durata originaria e all'ammontare del concorso statale eventualmente concesso sul mutuo.

Gli enti locali potevano altresì procedere alla estinzione anticipata dei mutui mediante entrate in conto capitale, compresi gli oneri di urbanizzazione: in tale caso la disposizione trovava applicazione a condizione che si trattasse di mutui per

le medesime finalità alle quali era vincolata l'utilizzazione degli oneri di urbanizzazione.

Un riferimento positivo a siffatte operazioni di gestione del debito è comunemente rinvenuto al predetto art. 41 della legge n. 448 del 2001 laddove fa tutt'ora riferimento alla possibilità, per gli enti locali, di *“provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione”*.

In passato, sulla base della suddetta previsione normativa, Cassa depositi e prestiti S.p.A., con circolare n. 1262 del 4 novembre 2005, si è resa disponibile a concedere finanziamenti/nuovi prestiti agli enti locali destinati alla conversione dei prestiti originari concessi dalla stessa Cdp a far data dal 31 dicembre 1996 trasferiti al Mef o affidati alla gestione separata della stessa Cassa.

Inoltre, sempre nel recente passato, in linea con la più ampia operatività degli enti locali sul mercato dei capitali, risultano casi di ricorso all'emissione di prestiti obbligazionari per ottenerne un ricavato utile a estinguere mutui pregressi¹¹.

In termini generali la magistratura contabile ha ribadito più volte il principio in base al quale è potere-dovere dell'ente, afferente all'ambito della sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sul se e come effettuare

¹¹ Tale fattispecie di gestione attiva del debito è esaminata Corte dei conti, sez. controllo Basilicata n. 10/2009/PRSE in cui oggetto di particolare attenzione sono i dati forniti dall'ente interessato a comprova della convenienza finanziaria dell'operazione, anche alla luce degli indennizzi versati per l'estinzione anticipata del mutuo.

la ristrutturazione/estinzione dei propri debiti, con le correlative opportune cautele e valutazioni, anche in ordine alla convenienza economica dell'operazione, che la sana gestione finanziaria richiede.

Risulta, pertanto, opportuno un adeguato approfondimento circa la compatibilità dell'operazione in questione con la vigente normativa contabile che ricollega, indefettibilmente, il ricorso all'indebitamento alla realizzazione di investimenti.

Va, anzitutto, rilevato come l'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 qualifichi espressamente come "indebitamento", per gli enti territoriali, la mera assunzione di mutui (o l'emissione di prestiti obbligazionari).

In particolare l'assunzione del nuovo mutuo (anche alla luce delle procedure amministrative e contabili all'uopo necessarie) potrebbe sovrapporsi con la gestione del precedente e, soprattutto, porsi in contrasto con l'art. 119, comma 6, Cost. e con la legge cost. n. 243/2012 che impongono agli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento, non già per estinguere precedenti posizioni debitorie, ma esclusivamente per finanziare spese di investimento.

Al riguardo consolidato risulta l'indirizzo giurisprudenziale¹² per il quale "se la scelta di estinguere anticipatamente i mutui rientra nella discrezionalità dell'ente (cfr. Sezione controllo Veneto deliberazione n. 217/PAR/2014) è chiaro che il limite della discrezionalità è costituito dalla circostanza che siffatta iniziativa non

¹² Corte dei conti, sez. controllo Puglia n. 98/PAR/2014.

rappresenti uno strumento elusivo del divieto di cui all'art 119 comma 6 Cost, con conseguente responsabilità, in caso di violazione, ai sensi dell'art 30 comma 15 l. n. 289/2002".

Ciò posto, una corretta impostazione alla tematica esige anzitutto un inquadramento corretto del fenomeno dal punto di vista finanziario.

Sotto questo profilo non può sfuggire l'assimilazione funzionale di tali operazioni di "rifinanziamento" alla rinegoziazione, condividendone la comune finalità di rimodulazione del debito secondo le rinnovate esigenze finanziarie del soggetto interessato.

Di qui la riscontrata assenza di ragioni ostative alla messa in atto delle stesse laddove ne sia stata attentamente vagliata dall'ente la convenienza finanziaria e l'idoneità a realizzare la predetta riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico dell'ente stesso.

Tale impostazione - che dà centralità a ciò che da un punto di vista finanziario genere effettivamente "nuovo debito" ai fini della determinazione dei limiti all'autonomia finanziaria degli enti locali - sembra indirettamente avallata dalla recente circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 5 del 20 febbraio 2018, contenente chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018-2020 per gli enti territoriali di cui all'articolo 1, commi da 465 a 508, della legge 11 dicembre 2016,

n. 232 (Legge di bilancio 2017), come modificata dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018).

Per quanto qui maggiormente rileva, il provvedimento annovera, tra le sanzioni irrogabili agli enti per il mancato rispetto del saldo di finanza pubblica, la preclusione al ricorso all'indebitamento per investimenti nell'anno successivo a quello dell'inadempienza.

La circolare precisa espressamente che “non rientrano nel divieto le operazioni che non configurano un nuovo debito, quali i mutui e le emissioni obbligazionarie, il cui ricavato è destinato all'estinzione anticipata di precedenti operazioni di indebitamento che consentono una riduzione del valore finanziario delle passività”.

La centralità della valutazione di convenienza finanziaria nella individuazione, da parte di un ente locale, degli strumenti più adatti alla gestione attiva del proprio debito è rimarcata anche da un recente intervento della Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per il Veneto (delibera n. 111/2018/PAR), destinataria di una richiesta parere in materia di contabilità pubblica, formulata da un ente locale ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Nel caso di specie¹³, la Sezione, pur ritenendo la richiesta di parere, proprio per la parte che riguarda le modalità attraverso le quali strutturare l'intera

¹³ In particolare, un ente locale ha indirizzato alla Corte una richiesta di parere in merito alla possibilità di "attivare un'operazione di riduzione dell'indebitamento e attenuazione dell'impatto delle quote degli oneri passivi sui bilanci in corso e futuri, tramite l'estinzione anticipata di proprie posizioni debitorie, in particolare di mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti, utilizzando da una parte la quota disponibile di avanzo di amministrazione e, dall'altra, un nuovo mutuo da assumere con Istituto di credito a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle in essere previa attenta valutazione della convenienza economico-finanziaria dell'operazione".

operazione, priva del carattere dell'ammissibilità sul piano oggettivo¹⁴, *sub specie* di carenza dei “*necessari requisiti di generalità e astrattezza*”, ha ribadito il principio in base al quale “*rientra fra i poteri-doveri (dell'ente) il concreto dispiegarsi della discrezionalità amministrativa nell'adottare scelte sul se e sul come effettuare la ristrutturazione o la progressiva estinzione dei propri debiti, con le correlative opportune cautele e valutazioni concernenti la convenienza economica dell'operazione che la sana gestione finanziaria richiede*”.

Nel solco dei predetti orientamenti giurisprudenziali appare, tuttavia, necessario tracciare una serie di cautele che gli enti interessati all'implementazione delle predette operazioni sono chiamati ad osservare al fine di garantire il rispetto della normativa contabile che presiede alla materia dell'indebitamento.

In primo luogo, dette operazioni, contrassegnate da una finalità di gestione attiva del debito in essere nel rispetto della condizione di riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, non devono porsi quale strumento per eludere il rispetto dei limiti normativi sulla capacità d'indebitamento da parte dell'ente locale: esse, pertanto, saranno praticabili solo ove l'ente assicuri il rispetto dei limiti quantitativi e qualitativi richiesti dalla legislazione vigente per il ricorso all'indebitamento¹⁵.

¹⁴ Secondo quanto osservato dai giudici contabili, la richiesta in questione infatti “*potrebbe determinare, qualora accolta, un coinvolgimento diretto di questa Sezione di controllo nella sfera dell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità*”.

¹⁵ In particolare, nel caso in cui, in ragione di un profilo del rimborso del capitale del nuovo mutuo - ad esempio di durata maggiore di quello estinto - tale da determinare un maggior onere per interessi nell'anno di contrazione rispetto al mutuo estinto, l'ente dovrà dichiarare

Inoltre, in ossequio ai limiti costituzionali sulle possibili finalità che giustificano il ricorso al debito per gli enti territoriali, dette forme di rifinanziamento/sostituzione saranno ammissibili solo in relazione a mutui e prestiti *ab origine* destinati a spesa di investimento.

Conseguentemente la provvista che si andrà ad acquisire per rifinanziare i prestiti da estinguere deve risultare in perfetta sostituzione, quanto ad importo, del debito residuo del prestito originario al fine di scongiurare un aumento dello *stock* complessivo di debito finanziario riferibile all'ente.

La necessaria correlazione del nuovo mutuo con l'investimento sotteso al prestito originario rende quantomai auspicabile che l'estinzione anticipata del mutuo precedente e la contrazione del nuovo prestito vengano deliberate con il medesimo atto.

Parimenti l'effettiva estinzione del prestito originario dovrà intervenire nello stesso esercizio finanziario di accensione del nuovo, con conseguente immediata sostituzione del piano di ammortamento del nuovo mutuo a quello precedente.

5. Il supporto agli enti locali per il pagamento di penali e indennizzi connessi all'estinzione anticipata del contratto di finanziamento

Come accennato, le operazioni di sostituzione-rifinanziamento di pregressi contratti di mutuo o prestiti finalizzate alla riduzione della spesa per interessi

esplicitamente la permanenza del rispetto dei limiti di indebitamento quale condizione per il perfezionamento del nuovo mutuo.

(almeno per un certo lasso temporale del periodo di ammortamento) devono rispondere ai predetti parametri di convenienza finanziaria e non possono avere l'effetto di aumentare il debito nominale residuo dell'ente in ragione di spese istruttorie o penali applicate dalle banche secondo le previsioni contrattuali.

Pertanto, per gli enti con elevato *stock* di debito finanziario risulta importante stimare con precisione l'impatto derivante dalla necessità di dover corrispondere eventuali penali o indennizzi per la chiusura anticipata agli istituti finanziatori.

Tale valutazione appare viepiù indispensabile se si tiene conto della necessità che l'ente disponga di risorse specifiche per il pagamento delle suddette spese, non potendo attingere, in tal senso, alla provvista ottenuta con il nuovo finanziamento.

Difatti, sul punto la giurisprudenza contabile ha da tempo chiarito come la destinazione di risorse da indebitamento (rivenienti da nuovi mutui o prestiti obbligazionari) per il finanziamento di penali o indennità di estinzione risulterebbe in violazione dell'art. 119 della Costituzione¹⁶.

¹⁶ Il tema è affrontato *funditus* dalla citata Corte dei conti, sez. controllo Basilicata n. 10/2009/PRSE che, dal punto di vista metodologico, ritiene imprescindibile procedere all'individuazione dell'ambito e dell'estensione semantica del concetto di "spese per investimenti" e/o alla verifica della riconducibilità delle citate penali e indennità alla elencazione casistica fornita dal legislatore all'art. 3, comma 18, della legge n. 350/2003, legge finanziaria 2004).

Secondo la Sezione, alla luce della predetta definizione "non sembra che i costi sostenuti dall'ente per l'estinzione anticipata di un pregresso mutuo, da un punto di vista strettamente gius-contabile, possano farsi rientrare tra le spese di investimento perché - eziologicamente - non direttamente connessi ad un incremento patrimoniale dell'ente. Questa è anche l'opinione del Coordinamento delle Sezioni Regionali presso la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (espresso con nota prot. n. 4987 del 30 luglio 2008). Del resto, osserva sempre la

Tale impostazione è seguita anche dal predetto principio contabile 3.22 che, con riguardo alla rinegoziazione dei prestiti, stabilisce chiaramente che *“eventuali indennizzi o penalità dell’operazione non possono essere considerate spese finanziate con il nuovo indebitamento, in quanto trattasi di oneri da registrare nella spesa corrente connessi all’atto e al momento temporale in cui si realizza l’operazione di rinegoziazione. Infatti, nel rispetto dell’articolo 119 della Costituzione, in tutti i casi di rinegoziazione dei prestiti, l’ammontare del debito nominale residuo non deve aumentare attraverso la compensazione di oneri finanziari pregressi o spese di rinegoziazione”*.

Tale, ineccepibile limitazione potrebbe, di fatto, penalizzare gli enti meno virtuosi, privi di risorse di avanzo libero o proventi da alienazioni patrimoniali da destinare al pagamento di penalità e indennizzi, nell’operazione di sostituzione del vecchio debito con nuovo debito a tassi correnti di mercato.

Di qui l’Osservatorio auspica un rifinanziamento di fondi *ad hoc* da destinare ai suddetti fini con risorse provenienti dal bilancio dello Stato, anche alla luce dei possibili effetti positivi di siffatte operazioni in termini di riduzione del livello di indebitamento netto della pubblica amministrazione in senso allargato.

Sezione, ove *“si volesse ampliare la portata del nesso di causalità per ricomprendere i predetti costi in un ampio concetto di accessorietà alle spese strettamente di investimento, potrebbe giungersi a risultati francamente eccessivi di considerare incluse anche altre spese (come quella per interessi) perché, comunque, rientranti nella filiera, a volte complessa, diretta alla realizzazione di un’opera o di un investimento pubblico. Gli interessi, infatti, sono la remunerazione del fattore produttivo-capitale finanziario (questo sì direttamente utilizzato per la realizzazione dell’investimento), ma non potrebbe certo invocarsi un vincolo di accessorietà per determinarne la fuoriuscita dal genus delle spese correnti”*. Non risulta utile, ai suddetti fini, neppure la disamina della fattispecie rientranti nell’elencazione di cui all’art. 3, comma 18, della legge n. 350/2003 *“in cui non riescono ad individuarsi voci che potrebbero includere le penali o indennità in questione”*.

Invero, già la legge finanziaria per il 1999 (articolo 28, comma 3, legge 23 dicembre 1998, n. 448) prevedeva la possibilità, per gli enti impegnati in un'azione strutturale di riduzione della propria esposizione debitoria, di beneficiare dell'esclusione dell'onere delle penali nei mutui contratti con la Cdp: in particolare si dava la possibilità agli enti che avessero presentato al Ministero del tesoro piani finanziari di progressiva e continuativa riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito e il Pil, proiettati in un orizzonte temporale di almeno 5 anni, di potere procedere ad anticipare il rimborso dei prestiti contratti con la Cassa depositi e prestiti, senza dovere sostenere l'onere delle penali.

Detta norma è stata, però, soppressa, con decorrenza 1° gennaio 2007, dall'art. 1, comma 699, della legge n. 296/2006.

Successivamente l'art. 11, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222) ha previsto che per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 fossero messi a disposizione degli enti fondi pari a 30 milioni di euro annui, finalizzati ad erogare contributi per incentivare l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione al finanziamento della estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari da parte di province e comuni.

Detti contributi pubblici sono stati erogati per far fronte alle spese per indennizzi, correlati strettamente alle estinzioni anticipate effettuate negli anni 2007, 2008 e 2009 sulla base di apposita *“dichiarazione attestante gli oneri sostenuti*

a seguito della estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari”, resa dagli enti in conformità al decreto del Ministero dell’Interno del 13 febbraio 2008.

Da ultimo, l’art. 1, comma 9 *ter*, del decreto-legge n. 113/2016 (conv. dalla legge n. 160/2016) ha istituito un apposito fondo presso il Ministero dell’Interno al fine di consentire l’erogazione di contributi per l’estinzione anticipata, totale o parziale, di mutui e prestiti obbligazionari da parte dei Comuni

Il fondo per l’attenuazione degli indennizzi da estinzione anticipata istituito con il d.l. n. 113/2016 non è risultato adeguato a soddisfare le esigenze di molti enti, in particolare di quelli con ridotte quote di avanzo di amministrazione destinabile ai suddetti fini.

L’Osservatorio auspica un rifinanziamento del Fondo dal 2019 in linea con quanto richiesto da ANCI e UPI in sede di formulazione di proposte ed emendamenti alla legge di bilancio del 2019.

Tutto quanto fin qui considerato:

RAPPRESENTA

Le suesposte argomentazioni, condivise nell’odierna adunanza plenaria dell’Osservatorio, conducono alla pronuncia di un atto di indirizzo espresso nei termini che seguono:

- A norma dell’art. 41 della legge n. 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002) in tema di finanza degli enti territoriali operazioni di gestione attiva del debito da parte degli enti locali devono ritenersi ammissibili in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una

- riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi garantendo, altresì, la correlazione tra la durata dell'indebitamento e la durata fisico-tecnica degli investimenti finanziati con l'indebitamento stesso, al fine di non generare, nei bilanci degli anni futuri, oneri finanziari slegati dai benefici diretti ed indiretti alla collettività che di norma generano nel tempo le opere e gli altri interventi pubblici in conto capitale;
- Le scelte relative alle modalità con cui addivenire alla ristrutturazione del debito sono rimesse alle autonome valutazioni dell'ente interessato che dovrà all'uopo determinarsi nel rispetto della vigente normativa contabile e finanziaria e con le necessarie cautele in ordine alla convenienza economica dell'operazione che la sana gestione finanziaria richiede;
 - Al fine di ridurre il peso degli oneri del servizio del debito gli enti locali possono procedere, secondo le relative previsioni contrattuali, all'estinzione anticipata, totale o parziale, di passività onerose derivanti dai mutui e prestiti obbligazionari mediante la contrazione di nuovi mutui in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano, secondo la vigente normativa in materia, una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi da realizzare in relazione alla singola posizione debitoria;
 - Fermo restando che la scelta di estinguere anticipatamente i mutui rientra nella discrezionalità dell'ente, essa trova una oggettiva limitazione nella

circostanza che l'operazione di estinzione anticipata non può rappresentare uno strumento elusivo del divieto di cui all'art 119, comma 6 Cost, pena il costituirsi, in caso di violazione, di responsabilità ai sensi dell'articolo 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002;

- La vigente normativa contabile porta ad escludere che le risorse rivenienti da nuovi mutui o prestiti obbligazionari possano essere utilizzate per il finanziamento di penali o indennità di estinzione dei pregressi, correlati contratti di finanziamento ai cui fini l'ente potrà devolvere risorse proprie o specifici contributi pubblici previsti dalla legge;
- L'Osservatorio auspica il rifinanziamento del Fondo di cui all'art. 1, comma 9 ter, del decreto legge n. 113/2016 (conv. dalla legge n. 160/2016) al fine di consentire l'erogazione di contributi per l'estinzione anticipata, totale o parziale, di mutui e prestiti obbligazionari da parte dei Comuni

Roma, 24 gennaio 2019