



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 15 dicembre 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario - relatore
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR;

VISTA la deliberazione n. 21/2021/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 20/2021/INPR con la quale sono stati ripartiti fra i Magistrati in servizio presso la Sezione i controlli rientranti nel programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 27/2021/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 34/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Referendario Fedor Melatti;

FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per gli anni 2021 e 2022, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Padova (PD) ed in particolare:

- questionari sul bilancio di previsione 2019-2021 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2019, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle autonomie riportate in premessa;
- relazioni dell'organo di revisione relative al rendiconto, di cui all'art.1, comma 166, della legge 266/2005;
- schemi di bilancio presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche.

Il controllo in merito alla situazione finanziaria del Comune di Padova sul bilancio di previsione 2019-2021 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2019 ha richiesto uno specifico approfondimento istruttorio (nota prot.n. 10138 del 04/10/2021), riscontrato dall'Ente e dal Presidente del collegio dei revisori dei conti con note acquisite a prot. n. 12372 del 24/11/2021 e n. 12635 dell'1/12/2021.

Con riferimento ai precedenti esercizi, il Comune di Padova era stato destinatario, per gli esercizi 2017 e 2018, della deliberazione n.125/2020/PRSE, che evidenziava criticità relative al risultato negativo della gestione di competenza potenziata (inclusi i FPV - Fondi Pluriennali Vincolati - sia in entrata che in spesa) nell'esercizio 2018, pari ad euro - 5.776.450,24; rilevava il saldo negativo della gestione dei residui nel 2017, pari ad euro - 3.023.059,63; raccomandava il controllo delle dichiarazioni e dei versamenti IMU degli

enti religiosi per il possesso di beni immobili, in particolare per le residenze comunque denominate (convitti, collegi, studentati, ecc., ecc.) e per le scuole paritarie; accertava, in entrambi gli esercizi, un indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP) con risultati positivi anziché pari a zero o negativi (nel 2017 tale indicatore è pari a 13,46 giorni mentre nel 2018 è pari a 6,67 giorni); rilevava, in entrambi gli esercizi, la mancata conciliazione e asseverazione tra i crediti e i debiti reciproci con alcune partecipate; raccomandava il controllo e la direzione della partecipata diretta Padova Hall spa, considerata la situazione di crisi finanziaria e gestionale in cui già versava, aggravata dalla situazione emergenziale sanitaria che aveva causato l'annullamento di quasi tutti gli eventi fieristici già programmati nel 2020, con riflessi inevitabili sulla redditività della società.

EQUILIBRI DI BILANCIO

Gli equilibri nel bilancio di previsione 2019-2021, risultanti dagli schemi di bilancio trasmessi dall'Ente alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, rispettano le disposizioni di cui all'art. 162 del d.lgs. n. 267/2000.

Gli equilibri del rendiconto 2019, in base alle modifiche introdotte dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 1° agosto 2019, risultanti dagli schemi di rendiconto trasmessi dall'Ente alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, sono così rappresentati:

	ESERCIZIO 2019
O1) RISULTATO DI COMPETENZA DI PARTE CORRENTE	39.702.651,89
O2) EQUILIBRIO DI BILANCIO DI PARTE CORRENTE	13.663.374,88
O3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO DI PARTE CORRENTE	8.928.259,33
Z1) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE	10.524.551,63
Z2) EQUILIBRIO DI BILANCIO IN C/CAPITALE	3.177.898,60
Z3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO IN C/CAPITALE	4.041.681,10
W1) RISULTATO DI COMPETENZA	50.227.203,52
W2) EQUILIBRIO DI BILANCIO	16.841.273,48
W3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO	12.969.940,43

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	RENDICONTO 2019
Fondo cassa	144.811.614,78
Residui attivi	203.778.840,99
Residui passivi	98.974.625,45
FPV	101.807.080,45
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019	147.808.749,87
Totale accantonamenti	93.303.530,68
<i>Di cui: FCDE</i>	86.780.538,79
Totale parte vincolata	40.749.490,13
Totale parte destinata agli investimenti	2.348.063,67
TOTALE PARTE DISPONIBILE AL 31/12/2019	11.407.665,39

CAPACITA' DI RISCOSSIONE

La capacità di riscossione dell'Ente si manifesta con particolare riferimento ai seguenti dati:

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	50.234.652,14	24.538.439,07	48,85%
Tit.1 competenza	173.946.160,30	143.737.261,21	82,63%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	60.779.297,61	8.960.986,31	14,74%
Tit.3 competenza	67.337.737,42	50.292.222,90	74,69%

SITUAZIONE DI CASSA

	RENDICONTO 2019
Fondo cassa finale	144.811.614,78
Cassa vincolata	8.379.682,86
Anticipazione di tesoreria	---
<i>di cui non restituita</i>	
Anticipazione di liquidità di cui all'art. 1 comma 11, d.l. n. 35/2013 corrisposta nell'anno 2019	----
Anticipazione di liquidità di cui ai commi 849 e seguenti dell'art. 1 della L. n. 145/2018 corrisposta nell'anno 2019	---
<i>di cui non restituita</i>	
Tempestività dei pagamenti	-9,44

INDEBITAMENTO

	ESERCIZIO 2019
Debito complessivo a fine esercizio	85.308.585,32

DIRITTO

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 prevede che “*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo*”. Tale relazione (nel prosieguo “questionario”) è redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida predisposte dalla Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie n. 19/SEZAUT/2019/INPR per il Bilancio di previsione 2019/21, e n. 9/SEZAUT/2020/INPR per il rendiconto 2019).

L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato “*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*”), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di

indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

Secondo quanto disposto dall'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno"*, gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., 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.

Occorre evidenziare che qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000, il Collegio rinviene comunque la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente – in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza – affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario, atte a promuoverne l'eliminazione.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno richiamate le citate linee guida della Sezione delle Autonomie (in particolare le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR) ove si è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire un'effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il

percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

Per quanto sopra esposto, all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Padova si rilevano i seguenti profili.

Organismi partecipati

Dall'esame dei quesiti della specifica sezione III del questionario sul rendiconto 2019 si è rilevato che la nota informativa allegata al rendiconto non risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo (cfr. punto 10.2) e che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (cfr. punto 11).

L'esito della verifica, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, è contenuto nella relazione della Giunta sulla gestione- rendiconto 2019 (pg. 359), dalla quale emergono sia casi di mancata conciliazione, sia di assenza di asseverazione da parte degli organi di controllo.

Tale criticità era già stata rilevata dalla Sezione con deliberazione n. 125/2020/PRSE, con riferimento ai rendiconti 2017 e 2018.

Si rileva, in particolare, che l'assenza di comunicazione dei debiti/crediti con il Comune di Padova per gli anni 2017, 2018 e 2019 e l'assenza di asseverazione da parte dell'organo di revisione societario della situazione debiti/crediti per gli anni 2020 e 2021 costituiscono alcune delle anomalie/irregolarità contenute nella relazione predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato- Ispettorato generale dei servizi ispettivi della finanza pubblica- concernente la verifica amministrativo-contabile eseguita presso la società partecipata Padova Hall S.p.A nel periodo 2 marzo-7 aprile 2022, con riferimento alla quale la società è stata chiamata a controdedurre.

Al riguardo si segnala che con nota del 1.12.2022, acquisita al prot. Cdc n. 8873 del 2.12.2022, il Direttore generale di Padova Hall spa ha comunicato che è stato proposto dalla medesima società, con atto notificato il 4.11.2022, ricorso avanti al TAR del Lazio per l'annullamento della nota prot. 208423 del 03/08/2022 e dei rilievi alla stessa allegati, ai quali si è dato *“riscontro al fine di chiarire comunque la posizione della Società e delle attività dalla stessa svolte, fermo restando che i rilievi sollevati si basano, in tutto o in parte, sul presupposto della definizione di controllo pubblico che si contesta ad ogni effetto”*.

La Sezione monitorerà la situazione complessiva concernente Padova Hall spa nei prossimi controlli di competenza sulle società partecipate.

Con riferimento al complesso degli organismi partecipati/controllati dal Comune di Padova, il Sindaco e il Presidente del collegio dei revisori dei conti hanno affermato, in risposta a nota istruttoria di questa Corte, che *“per quanto riguarda l'asseverazione crediti/debiti del 2019 con nota prot. 21845 del 17/01/2020 è stata inviata richiesta alle società partecipate sulle posizioni creditorie e debitorie e l'asseverazione. Le società che non hanno inviato le asseverazioni sono: Fiera di Padova Immobiliare (mancata conciliazione per € 438,00), Aps Holding e Busitalia. Per queste ultime due società le verifiche sono molto*

complesse e lunghe e non si chiudono nei termini previsti per l'approvazione del rendiconto e, pertanto, rendono difficile l'asseverazione”.

Il Sindaco e l'organo di revisione hanno inoltre relazionato in merito alle azioni intraprese per addivenire alla conciliazione dei rapporti creditori/debitori in caso di discordanza.

Il Collegio raccomanda all'Ente di attuare ogni utile iniziativa volta a garantire che la doppia asseverazione sia resa disponibile tempestivamente nei prossimi esercizi, richiamando gli organi di controllo dell'Ente e delle società controllate/partecipate a svolgere compiutamente e con la massima diligenza le funzioni previste dalla legge.

Si richiama al riguardo la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 23/SEZAUT/2018 in cui è precisato che la conciliazione dei rapporti creditori e debitori è: “ ... un obbligo informativo che è parte integrante della relazione sulla gestione allegata al rendiconto - rientrando nella responsabilità dell'organo esecutivo dell'Ente territoriale illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri Enti strumentali e società controllate/partecipate - fermo restando che l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli Enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori (deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG). In caso di eventuali discordanze, motivate nella nota informativa, è lo stesso organo esecutivo dell'ente che deve assumere senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, nell'ambito dei poteri di indirizzo e di controllo che sono intestati agli enti controllanti/partecipanti”.

Accantonamenti al risultato di amministrazione

In sede istruttoria si è rilevato che l'Ente ha accantonato l'importo pari a € 2.191.390,36 quale fondo perdite società partecipate.

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e il Presidente del Collegio dei revisori dei conti hanno affermato che “l'accantonamento di euro 2.191.390,36 si riferisce alla chiusura di quanto accantonato nel rendiconto 2018 (euro 1.823.167,36) e nel bilancio di competenza 2019-2021 annualità 2019 (euro 368.223,00). Lo scalare degli accantonamenti era stato già dimostrato nella risposta ai chiarimenti del rendiconto 2018 di cui si riporta l'estratto (Per gli anni 2017 e 2018) l'accantonamento al fondo partecipate dovrebbe essere stato come da tabella sotto indicata:

SOCIETA'	anno 2016	anno 2017	Quota di partecipazione	Acc.to 2017	Acc.to 2018
FIERA DI PADOVA IMMOBILIARE S.p.A. CF 00205840283	-818.251,00	-768.250,00	47,93%	392.187,70	368.222,22
PARCO SCIENTIFICO E TECNOLOGICO GALILEO Soc.C.p.A. CF 01404710285	-444.623,00	51.135,00	14,29%	63.536,63	
AEROPORTO CIVILE DI PADOVA		-26.561,00	0,57%		151,40

L'accantonamento è superiore in quanto prudenzialmente sono stati mantenuti a rendiconto gli accantonamenti effettuati in sede di bilancio di previsione dei vari anni.

Tale scelta è stata assunta, anche in considerazione del fatto che gli utili di esercizio delle Partecipate, sono stati generati, in taluni casi, da componenti economiche straordinarie. Invero, seppur dagli esercizi finanziari aventi inizio dal 1 gennaio 2016, nei bilanci societari redatti seguendo le norme del codice civile non sono più presenti i proventi e gli oneri della sezione straordinaria del conto economico, in attuazione del decreto legislativo 139/2015 di recepimento della direttiva 2013/34/UE, la componente straordinaria, laddove rilevante rispetto al totale della voce di conto economico, (deve) prevedere una specifica informativa nella nota integrativa. Peraltro, al fine di una migliore intellegibilità di taluni bilanci, si sono chiesti alle specifiche amministrazioni delle Partecipate, dettagli per assumere bilanci di verifica di Co.Ge.). Per prudenza in sede di chiusura di rendiconto è stato deciso di mantenere accantonata la cifra di euro 2.191.390,36. Nel corso dell'esercizio 2020 a seguito di due partecipate che hanno chiuso in perdita l'Ente in base alla normativa vigente ha dovuto contabilizzare un accantonamento pari a complessivi euro 4.362.571,66. Il predetto importo è stato finanziato da quanto già accantonato in avanzo (euro 2.191.390,36) e parte a competenza mediante riduzione di spese (euro 2.171.181,30)".

La Sezione rammenta al riguardo quanto previsto dall'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016, secondo il quale, nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, *"le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione[...]"*.

Si evidenzia al riguardo che, secondo quanto affermato nella relazione dell'organo di revisione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2019, *"nessuna società controllata/partecipata dall'Ente ha conseguito perdite d'esercizio nell'anno d'imposta 2018"* (cfr. pg. 34).

Si rileva, dunque, che l'accantonamento effettuato nel bilancio di previsione 2019-2021 con riferimento all'annualità 2019, di importo pari a € 368.223, confluito nella quota accantonata del risultato di amministrazione di cui al rendiconto 2019 (€ 2.191.390,36, dati dalla somma tra l'importo accantonato all'1.1.2019, pari a € 1.823.167,36, e, appunto, l'importo pari a € 368.223), non risulta conforme alla corretta applicazione dell'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016.

A tal riguardo, nel parere dell'organo di revisione sulla proposta di approvazione del bilancio di previsione 2019-2021 si afferma (pg. 27) che *"risulta accantonata la quota di perdita di esercizio 2017 della società Fiera di Padova Immobiliare spa di euro 368.223,00, pari al 47.96% della perdita di esercizio 2017 di complessivi euro 768.250,00. Tale importo va ad incrementare quello già accantonato nell'avanzo di amministrazione di euro 1.823.167,36"*.

L'importo pari a € 368.223, corrispondente al 47.96% della perdita di esercizio 2017 (€ 768.250), tuttavia, risulta già accantonato nel rendiconto 2018, come risulta dal prospetto sopra riportato trasmesso dallo stesso Ente ed esaminato nella precedente deliberazione n. 125/2020/PRSE.

Si richiama dunque l'Ente ad effettuare accantonamenti al fondo perdite società partecipate in misura conforme a quanto disposto dall'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 e l'organo di revisione ad effettuare i dovuti controlli in merito, tenuto conto che il sovradimensionamento degli importi accantonati a tale titolo, risolvendosi in una riduzione della quota disponibile del

risultato di amministrazione, può causare una riduzione delle spese legittimamente effettuabili per altre finalità.

Recupero evasione tributaria e proventi dei beni dell'Ente

In sede istruttoria si è rilevato che la percentuale di riscossione delle entrate derivanti dall'attività di lotta all'evasione tributaria, in conto competenza, è pari al 32,82% (cfr. tabella 2.1 sezione I.III del questionario sul rendiconto 2019) e in conto residui al 9,97% (cfr. pag. 29 della relazione dell'organo di revisione).

Per quanto riguarda le entrate provenienti dai beni dell'Ente (fitti attivi e canoni patrimoniali), la percentuale di riscossione, in conto residui, è pari, al netto dei residui eliminati o riaccertati, al 46,18% (cfr. pag. 31 della relazione dell'organo di revisione alla proposta di rendiconto 2019).

Al riguardo nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e il Presidente del collegio dei revisori dei conti hanno affermato che *“le sopraindicate percentuali di riscossione sono in linea con la media nazionale; come emerge dallo studio pubblicato in data 24 gennaio 2019 dall'Osservatorio sulla Finanza e la Contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno sulla “Riscossione dei tributi locali e tax gap”, (pag. 135) il rapporto tra riscossioni in c/competenza e accertamenti si attesta su base nazionale, per il tributo immobiliare e per l'attività di verifica e controllo al 28,70%. In base allo studio di cui sopra il miglior grado di riscossione si rileva in corrispondenza dei piccoli comuni e dimostra l'esistenza di una correlazione tra percentuale di riscossione e dimensione demografica degli enti. Negli enti con popolazione da 0 a 499 abitanti la percentuale si attesta al 71,06 mentre in corrispondenza dei grandi centri abitati (500.000 ed oltre) la stessa scende al 15,70%.*

Il comune di Padova che nell'anno 2019 ha registrato una popolazione di 210.000 abitanti circa, ha realizzato percentuali di riscossione pari al doppio di quella realizzata da grandi centri abitati.

Già nell'anno 2018, annualità precedente a quella in esame, si era registrato un lieve calo rispetto all'anno precedente, a dimostrazione delle difficoltà sempre maggiori nel riscuotere dovute alla crisi economico-finanziaria ed alla crisi di liquidità che sta investendo molti soggetti passivi d'imposta.

Del resto dalla stessa relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali riferita agli esercizi 2019-2020, a cura della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, (cfr. DELIBERAZIONE N.11/SEZAUT/2021/FRG) emerge che “All'analisi dei dati per Titoli si evidenzia innanzitutto una, sia pur contenuta, debolezza degli incassi del Titolo 1, in calo in tutto il triennio di osservazione.

Tra le cause si possono ipotizzare, anche una ridotta compliance nell'adempimento degli obblighi tributari rilevabile in sede di adempimento spontaneo indotto proprio dalla grave crisi economica;”.

Il comune di Padova si avvale per la riscossione coattiva di AdER (Agenzia delle Entrate-Riscossione) le cui cartelle di pagamento sono state oggetto di diversi provvedimenti di rottamazione (l'articolo 3 del Decreto Legge n. 119/2018 ha introdotto la Definizione agevolata 2018 (cosiddetta “rottamazione-ter”). Tali strumenti che prevedono l'abbuono

di sanzioni ed interessi di mora non incentivano di certo il pagamento "spontaneo" dei carichi iscritti a ruolo.

Al fine di assicurare all'Ente gli introiti che costituiscono il frutto dell'attività di verifica e controllo gli uffici procedono a concedere rateazioni nel rispetto delle condizioni stabilite dal regolamento generale delle entrate e a monitorare il rispetto dei piani concessi. Periodicamente inoltre vengono formate minute di ruolo per la trasmissione dei dati all'Agente della Riscossione. L'attività svolta da quest'ultimo viene inoltre verificata anche al fine del mantenimento dei residui e laddove emerga la possibilità di procedere con azioni esecutive si provvede a segnalare all' Agente beni aggredibili".

In merito alle riscossioni dei proventi dei beni, l'Ente e il Presidente del collegio dei revisori dei conti hanno affermato che *"la percentuale di riscossione in conto residui del 46,18% per fitti attivi riscontrata rileva una modesta percentuale di riscossione in quanto queste entrate sono riferite prevalentemente agli affitti derivanti dall'emergenza abitativa (Casabuona) legati a contratti di locazione stipulati con persone con difficoltà economiche. In ogni caso le predette entrate aumentate della copertura del FCDE pari al 60,10% (Pag. 31 della Relazione del Collegio dei Revisori) presenta una congrua copertura di questa gestione".*

Sul punto la Sezione rammenta che, come costantemente affermato anche dalla Corte costituzionale, *"una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come "bene pubblico" funzionale "alla valorizzazione della democrazia rappresentativa" (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016.*

La Sezione, nel prendere atto di quanto affermato dall'Ente, raccomanda di porre in essere ogni misura utile ad incrementare le entrate in questione.

Gestione dei residui

In sede istruttoria si è rilevato un notevole incremento dei residui attivi afferenti ai titoli I, II, III, IV e V e l'eliminazione di residui attivi per complessivi € 7.614.020,60.

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e il Presidente del collegio dei revisori dei conti hanno affermato che: *"[...] Dall'anno 2018 al 2019 si è rilevato un incremento dei residui attivi riferiti a tutti i titoli e, precisamente:*

Titolo 1°: l'incremento del residuo attivo è dovuto prevalentemente all'incremento degli accertamenti per recupero evasione I.M.U., dalla TARI, dall'imposta di soggiorno e dalle risorse aggiuntive dell'FSC attribuite all'Ente;

Titolo 2°: trattasi di contributi di parte corrente finalizzati ed erogati da varie amministrazioni a rendicontazione (Regione, Stato, Istituzioni Sociali Private e Comunità Europea), il cui progetto non risulta ancora concluso;

Titolo 3°: è riferito essenzialmente agli accertamenti derivanti da partite arretrate della refezione scolastica, dai proventi dei canoni da alloggi comunali (Casabuona ed emergenza abitativa), concessione da canoni e dai ruoli coattivi sulle sanzioni del codice della strada. Tali entrate sono, comunque, completamente garantite dall'accantonamento al Fcde;

Titolo 4°: trattasi di contributi agli investimenti per progetti finalizzati le cui opere risultano non ancora concluse la cui rendicontazione alle amministrazioni eroganti avviene in base ai S.A.L.;

Titolo 5°: l'incremento si riferisce al deposito dei mutui concessi dalla CDP presso la tesoreria comunale nel rispetto del principio contabile 3.18 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i”.

L'Ente ha, inoltre, fornito l'elenco dei residui attivi eliminati, riferiti principalmente a scarichi/definizioni agevolate (residui afferenti al titolo I), riduzioni di trasferimenti (titolo II), errati accertamenti/iscrizioni a ruolo (titolo III), riduzioni di finanziamenti per minori lavori (titolo IV) e riduzioni mutui autorizzate da Cassa Depositi e Prestiti (titolo V).

Si rileva che nell'elenco trasmesso figura un residuo attivo pari a € 84.000 eliminato a causa della mancata stipula dell'atto di vendita. Nel rilevare che tale errata contabilizzazione era già stata accertata nella precedente deliberazione n. 125/2020/PRSE, si richiama l'Ente all'osservanza di quanto disposto al riguardo nell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 3.13, secondo cui *“nella cessione di beni immobili, l'obbligazione giuridica attiva nasce al momento del rogito”*.

Sul punto il Collegio, nel prendere atto di quanto affermato nella citata nota, raccomanda la corretta applicazione dell'art. 189, comma 2, del d.lgs. 267/2000, il quale prevede che *“sono mantenute tra i residui dell'esercizio esclusivamente le entrate accertate per le quali esiste un titolo giuridico che costituisca l'ente locale creditore della correlativa entrata, esigibile nell'esercizio, secondo i principi applicati della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”* e dell'art. 228, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, secondo cui *“prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione in bilancio, secondo le modalità di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”*.

Si rammenta che, come precisato dall'art. 3, comma 4, del d. lgs n. 118/2011, l'operazione annuale di riaccertamento dei residui attivi e passivi è funzionale a dare attuazione al principio contabile della competenza finanziaria. La stessa disposizione prevede che *“possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate”*, precisando altresì che *“al termine delle procedure di riaccertamento non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate”*.

Da ciò deriva che il riaccertamento ordinario dei residui costituisce un'operazione che deve essere circondata da particolari cautele, in cui il criterio-guida deve rinvenirsi nella necessità di conservare tra i residui attivi o passivi le posizioni costituenti crediti o debiti civilistici per l'ente locale, eliminando i residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Indebitamento

In sede istruttoria si è chiesto all'Ente di relazionare in merito al rispetto degli art. 204 e 207 del TUEL.

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e il Presidente del collegio dei revisori dei conti, dopo aver precisato che *“nella tabella 1 sezione II del questionario sul rendiconto 2019 l’importo per interessi passivi di € 3.117.285,17 non è comprensivo dell’importo degli interessi passivi sulle fideiussioni rilasciate in quanto questo Ente nulla ha dovuto per escussioni delle garanzie. Ha ritenuto che nel contesto del rendiconto dovesse essere considerato il solo dato consolidato”*, hanno aggiornato la tabella del questionario sul rendiconto 2019, che si riporta di seguito, affermando di aver inserito la *“previsione per l’anno 2019 degli interessi di tutte le fideiussioni rilasciate dall’Ente a favore di terzi, peraltro non attivate”*.

Tabella dimostrativa del rispetto del limite di indebitamento	
ENTRATE DA RENDICONTO 2017	IMPORTO
1) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo 1^)	162.192.563,82
2) Trasferimento correnti (Titolo 2^)	32.557.464,85
3) Entrate extratributarie (Titolo 3^)	73.118.118,28
(A) TOTALE PRIMI TRE TITOLI ENTRATE RENDICONTO 2017	267.868.146,95
LIVELLO MASSIMO DI SPESA ANNUA AI SENSI DELL'ART. 204 TUEL (10% DI A)	26.786.814,70
ONERI FINANZIARI DA RENDICONTO 2019	
Ammontare interessi per mutui, prestiti obbligazionari autorizzati fino al 31/12/2019 (onere anno 2019 € 3.085.097,24 + € 32.187,93 onere mutui contratti anno 2019 in ammortamento dal 2020)	3.117.285,17
Ammontare interessi per garanzie di cui all'articolo 207 del TUEL autorizzati fino al 31/12/2019 (L'Ente nel corso dell'anno 2019 non ha rilasciato nuove garanzie a favore di terzi e non ha dovuto sostenere oneri a fronte di quelle in essere)	113.920,84
Contributi erariali in c/interessi su mutui	2.437,54
Totale (B)	3.228.768,47
Quota interessi disponibile per accensione nuovi prestiti (A – B)	23.558.046,23
Incidenza percentuale sul totale dei primi tre titoli delle entrate	1,205%

In merito alle garanzie fideiussorie il Sindaco e il Presidente del collegio dei revisori dei conti hanno affermato che *“l’Ente ha rilasciato, con deliberazione consiliare, solo garanzie fideiussorie ai sensi dell’art. 207 c. 3 del Tuel, ovvero a favore di terzi, per l’assunzione di mutui destinati alla realizzazione o alla ristrutturazione di opere a fini sociali o sportivi, su terreni di proprietà e in presenza delle condizioni previste. Si elencano i dati e l’onere previsto nel Bilancio di previsione 2019/2021”*.

L’Ente ha, pertanto, provveduto ad elencare le deliberazioni consiliari di approvazione delle garanzie in questione e dei relativi oneri per le annualità 2019, 2020 e 2021 (comprehensive delle quote interessi e capitale), precisando che *“gli oneri annuali (interessi e rimborso capitale) derivanti dalle suddette operazioni di indebitamento garantite con fideiussioni vengono sempre previsti negli stanziamenti di previsione della Spesa (Tit. I e del Tit. IV) del Bilancio dell’Ente. Nel Bilancio 2019/2021 la previsione è stata fissata negli importi sopra indicati. In caso di escussione delle rate, viene garantita così la copertura dell’onere e l’Ente può impegnare e pagare le eventuali richieste. Tale trattamento contabile è coerente al principio della prudenza previsto dal punto 5.5. dell’Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 “Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria” pur non essendo scritto come indicato nel principio, ovvero con un accantonamento tra i “Fondi di riserva e altri accantonamenti” delle spese correnti. [...] Nel rispetto dell’art. 207 c. 4 del Tuel gli interessi annuali relativi alle operazioni di*

indebitamento garantite con fideiussione non impegnano più di un quinto del limite di cui al comma 1 dell'art. 204. Nel Bilancio di previsione 2019 i dati sono:

- *Livello massimo di spesa annuale ai sensi art. 204 c.1 € 26.786.814,70*
- *Garanzie che concorrono al limite di indebitamento € 113.920,84*

Si fa presente che non sono mai intervenute richieste di pagamento di annualità di un prestito garantito per cui non sono mai stati sostenuti oneri o passività a carico dell'Ente. Di conseguenza, a Rendiconto 2019 il residuo debito oggetto delle garanzie rilasciate non è registrato come debito dell'Ente, né come diritto di credito nei confronti del debitore originario, né è presente un accantonamento a titolo di fondo rischi”.

La Sezione raccomanda all'Ente la corretta applicazione dell'art. 204 del d.lgs. n. 267/2000 che stabilisce che “ oltre al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 203, l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento, per l'anno 2011, l'8 per cento, per gli anni dal 2012 al 2014, e il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. Per gli enti locali di nuova istituzione si fa riferimento, per i primi due anni, ai corrispondenti dati finanziari del bilancio di previsione. Il rispetto del limite è verificato facendo riferimento anche agli interessi riguardanti i finanziamenti contratti e imputati contabilmente agli esercizi successivi. Non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito”.

In tale contesto si richiama quanto previsto dall'art. 207, comma 4, del TUEL, il quale prevede che “gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204 e non possono impegnare più di un quinto di tale limite”.

Si rammenta altresì quanto previsto dall'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.5., secondo cui “Il trattamento delle garanzie fornite dall'ente sulle passività emesse da terzi è il seguente:

- *al momento della concessione della garanzia, in contabilità finanziaria non si effettua alcuna contabilizzazione;*
- *nel rispetto del principio della prudenza, si ritiene opportuno che nell'esercizio in cui è concessa la garanzia, l'ente effettui un accantonamento tra le spese correnti tra 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 debito garantito [...].*

L'ultimo periodo del comma citato prevede dunque espressamente che l'unica possibilità di escludere le garanzie prestate dal limite di indebitamento risiede nell'accantonamento dell'intero importo del debito garantito. Se dunque l'Ente ha facoltà di accantonare somme ai sensi del punto 5.5. - Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, il mancato accantonamento dell'intero importo garantito si riflette sul limite ex art. 204 TUEL, contraendo la capacità

di indebitamento futura (*in terminis*, cfr. deliberazione Sez. regionale di controllo per il Veneto n. 69/2021/PRSE).

Pur rilevando che l'Ente rispetta il limite del 10% previsto dall'art. 204 del TUEL anche nella versione della tabella rettificata in risposta a nota istruttoria, con una incidenza del 1,205% dell'ammontare degli oneri finanziari complessivi per indebitamento e garanzie al netto dei contributi esclusi rispetto al totale dei primi tre titoli delle entrate, si richiama l'Amministrazione comunale, per il futuro, alla corretta compilazione della tabella in questione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'organo di revisione, esaminato il questionario sul Bilancio di previsione per gli anni 2019/2021 e sul Rendiconto per l'esercizio 2019 del Comune di Padova (PD), nei termini ed alle condizioni di cui in parte motiva:

- rileva che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2019 non risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo e che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, raccomandando all'Ente di attuare ogni utile iniziativa volta a garantire che la doppia asseverazione concernenti i debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati sia resa disponibile tempestivamente nei prossimi esercizi ed inserita nella relazione sulla gestione da allegare al rendiconto, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera j), del D.Lgs. n. 118/2011; si richiamano al riguardo gli organi di controllo dell'Ente e delle società controllate/partecipate a svolgere compiutamente e con la massima diligenza le funzioni previste dalla legge;

- richiama per il futuro l'Ente ad effettuare accantonamenti al fondo perdite società partecipate in misura conforme a quanto disposto dall'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 e l'organo di revisione ad effettuare i dovuti controlli in merito;

- raccomanda di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di accertamento e riscossione; invita l'Ente a garantire la corretta applicazione dei principi contabili postulati dall'armonizzazione contabile e raccomanda la corretta applicazione degli art. 189, comma 2 e 228 comma 3 del d.lgs. n. 267/2000, nonché dell'art. 3, comma 4, del d. lgs. n. 118/2011 e dell'allegato 4/2, punto 3.13, al medesimo decreto legislativo;

- raccomanda la corretta applicazione dell'art. 204 e 207, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d. lgs. n. 33/2013.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Padova (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 15 dicembre 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Fedor Melatti

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 21 dicembre 2022

Il Direttore di Segreteria f.f.

f.to digitalmente Alessia Boldrin