



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 2020/22, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8/SEZAUT/2020/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2020, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/SEZAUT/2021/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 presidenziale n. 43/2021/INPR con la quale è stato disposto il controllo del Rendiconto 2020 contestualmente al Bilancio di Previsione 2020-2022;

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 2020-2021 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2020, 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 n. 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 2020-2022 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2020 ha richiesto uno specifico approfondimento istruttorio (nota prot.n. 10139 del 04/10/2021), riscontrato dall'Ente e dal Presidente del collegio dei revisori con nota acquisita al prot. n. 12387 del 25/11/2021.

### **EQUILIBRI DI BILANCIO**

Gli equilibri nel bilancio di previsione 2020-2022, 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 2020, 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:

	<b>ESERCIZIO 2020</b>
O1) RISULTATO DI COMPETENZA DI PARTE CORRENTE	<b>48.403.395,55</b>
O2) EQUILIBRIO DI BILANCIO DI PARTE CORRENTE	12.546.881,03
O3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO DI PARTE CORRENTE	14.582.029,92
Z1) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE	7.005.006,85
Z2) EQUILIBRIO DI BILANCIO IN C/CAPITALE	1.035.352,09
Z3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO IN C/CAPITALE	10.466.718,47
<b>W1) RISULTATO DI COMPETENZA</b>	<b>55.408.402,40</b>
W2) EQUILIBRIO DI BILANCIO	<b>13.582.233,12</b>
W3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO	<b>25.048.748,39</b>

### **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

	<b>RENDICONTO 2020</b>
Fondo cassa	171.498.729,20
Residui attivi	221.177.019,21
Residui passivi	110.268.432,46
FPV	94.196.663,87
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2020</b>	<b>188.210.652,08</b>
Totale accantonamenti	98.600.658,32
<i>Di cui: FCDE</i>	<i>81.002.409,87</i>
Totale parte vincolata	56.090.623,58
Totale parte destinata agli investimenti	2.047.281,97
<b>TOTALE PARTE DISPONIBILE AL 31/12/2020</b>	<b>31.472.088,21</b>

### **CAPACITA' DI RISCOSSIONE**

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

	<b>Rendiconto 2020 Accertamenti (a)</b>	<b>Rendiconto 2020 Riscossioni (b)</b>	<b>% (b/a)</b>
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	54.916.666,25	22.602.107,54	41,16%
Tit.1 competenza	168.131.782,22	136.173.484,39	80,99%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	67.058.554,76	8.547.639,82	12,75%
Tit.3 competenza	52.688.544,47	40.482.312,83	76,83%

### **SITUAZIONE DI CASSA**

	<b>RENDICONTO 2020</b>
Fondo cassa finale	171.498.729,20
Cassa vincolata	10.163.158,16
Anticipazione di tesoreria (5/12 delle entrate correnti)	---
<i>di cui non restituita</i>	
Anticipazione di liquidità per far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali, nonché per i debiti fuori bilancio riconosciuti (art. 115 e 116, d.l. n. 34/2020 ed art. 55, d.l. n. 104/2020) – fino al limite dei 3/12 delle entrate accertate nel 2018, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio	---
<i>di cui non restituita</i>	
Anticipazione di liquidità di cui all'art. 1, co. 11, d.l. n. 35/2013 convertito in legge n. 64/2013 o di cui all'articolo 116 del d.l. n. 34/2020 e norme successive di rifinanziamento	----

<i>di cui non restituita</i>	
Tempestività dei pagamenti	-12,93

## INDEBITAMENTO

	<b>ESERCIZIO 2020</b>
Debito complessivo a fine esercizio	87.621.545,65

## 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. 8/SEZAUT/2020/INPR per il Bilancio di previsione 2020/2022, e n. 7/SEZAUT/2021/INPR per il rendiconto 2020).

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.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 2020/22, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8/SEZAUT/2020/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2020, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/SEZAUT/2021/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 2020 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 12.2) e che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (cfr. punto 13).

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 2020 (pg. 160), 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 e nella deliberazione riferita al rendiconto 2019.

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  
2020 con nota prot.24843 del 20/01/2021 è stata inviata richiesta alle società partecipate  
sulle posizioni debitorie e creditorie e l'asseverazione. Le società che non hanno inviato  
le asseverazioni sono Aps Holding SpA, Consorzio Zona Industriale di Padova (ZIP) in  
liquidazione, per cui tuttavia non si hanno posizioni aperte creditorie o debitorie, Padova  
Hall SpA (Ex Fiera di Padova Immobiliare) per cui si ha una mancata conciliazione per  
€ 6.039,00, Busitalia Veneto SpA.*

*Per le società Aps Holding SpA e Busitalia Veneto SpA le verifiche, in merito alle  
conciliazioni, sono molto complesse e lunghe e non si chiudono nei termini previsti per  
l'approvazione del rendiconto”*.

Il Sindaco e l'organo di revisione hanno altresì 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 € 7.891.390,36 quale fondo perdite società partecipate.

Al riguardo, nella relazione alla proposta di rendiconto 2020 (cfr. pg. 40 e 41) il Collegio dei revisori dei conti ha attestato che "le seguenti società controllate/partecipate dall'Ente

Denominazione sociale	Quota di partecipazione	Patrimonio netto al 31/12/2019	Importo versato per la ricostituzione	Perdita	Motivazione della perdita	Valutazione della futura redditività della società	Esercizi precedenti chiusi in perdita
CONSORZIO ZIP	33,333%	24.466.864,00	0,00	2.218.044,00	una svalutazione di rimanenze da magazzino (terreni per 770.000,00) ed un accantonamento a fondo rischi per euro 1.600.000,00 circa. Tale valutazione è stata fatta ne rispetto del principio della prudenza come si rileva nel verbale del Collegio dei Revisori del Consorzio ZIP	in scioglimento	NO
PADOVA HALL	49,20%	84.540.760,00	0,00	7.360.426,00	Acquisizione Geo SpA della gestione diretta delle manifestazioni fieristiche, con accollo di una serie di costi straordinari ed eccezionali per un importo complessivo superiore a € 1,1Milioni di Euro. Diseconomie nelle manifestazioni programmate nel secondo semestre genericamente giustificate dal clima di sfiducia verso la Fiera di Padova, asseritamente alimentato dalle notizie di stampa che Annunciava la prossima alla chiusura, creando quindi incertezza e Indecisione nei potenziali espositori e nei partner tipici. compa <sup>to</sup> 2019,	Le incertezze di settore consentono di poter esprimere uno scenario valutativo quanto alle prossime evoluzioni del fieristico oggi giorno per lo più indirizzato al contenimento dei costi. Per ulteriori valutazioni si rinvia alle successive esortazioni.	I'

hanno subito perdite nel corso dell'esercizio 2019 a fronte delle quali ha proceduto ad accantonare apposito fondo.

Nello specifico, la tabella che segue evidenzia l'ammontare accantonabile.

SOCIETA'	PERDITA	%	ACCANTONAMENTO
FIERA	7.364.426,00	49,2	3.623.297,59
ZIP	2.218.044,00	33,33	739.274,07
			4.362.571,66

*A fronte di quanto espresso, l'attuale accantonamento nel rendiconto ammonta a Euro 7.891.390,36 ossia Euro 3.528.818,70 in più dei dati emergenti dall'ultimo bilancio approvato nelle società partecipate, posta che si è prudentemente mantenuta in relazione ai dati tendenziali (forecast) che le Società partecipate hanno ad oggi comunicato. È di tutte evidenza, infatti, che i bilanci del 2020 potranno essere approvati pur con l'attuazione dei molteplici interventi disposti dal legislatore per "calmierare" gli effetti della pandemia sui bilanci, di cui però appare prudente tener conto, come se non sussistessero le patologie valutative che in questo frangente potranno trovare applicazione. Al riguardo non può che essere richiamato il principio di sana gestione che la giurisprudenza contabile ha enunciato a più riprese, proprio con riferimento alla fattispecie di rapporti finanziari tra Ente e Organismi partecipati.*

*Gli obblighi e le cautele che sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate anche nelle partecipate, con specifico riferimento alla Società Padova HALL Spa, rendono necessario un costante ed effettivo monitoraggio sull'andamento della gestione della Società da ultimo citata, con puntuale azione di verifica e controllo, soprattutto in via preventiva, in merito alle attività svolte, secondo l'esercizio diligente che le attività di vigilanza e controllo impongono al socio, per la natura pubblica delle correlate risorse destinate all'attività svolta in seno alla società, valutando altresì eventuali mutazioni del paradigma imprenditoriale sino ad oggi assunto, senza prescindere da valutazioni prognostiche quanto agli effetti che la pandemia ha comportato e comporterà nello specifico settore di appartenenza.*

*Infatti, pur riconoscendo che a fronte della crisi economia conseguente alla pandemia, il Governo ha concesso alle imprese numerose agevolazioni nonché, riferitamene al bilancio 2020, emanato provvedimenti normativi per "mitigare" gli effetti della pandemia sui bilanci, le norme codicistiche vanno necessariamente coordinate con la disciplina di cui al D.Igs n. 175/2016, che non possono soprassedere quanto ad un giudizio prognostico di futura redditività che auspicabilmente deve essere attentamente programmato, noti gli inderogabili limiti al soccorso finanziario che, solo una sana programmazione, consente di scongiurare”.*

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[...]*”.

A tal riguardo si osserva che l'Ente ha accantonato al rendiconto 2020 a titolo di fondo perdite società partecipate, oltre all'importo risultante al 31.12.2019 (€ 2.191.390,36, relativamente al quale si rinvia a quanto rilevato nella deliberazione di questa Sezione concernente il rendiconto 2019), ulteriori € 5.700.000, di cui solo € 4.362.571,66 riconducibili a perdite conseguite da organismi partecipati, secondo quanto affermato dall'organo di revisione nella citata relazione alla proposta di rendiconto 2020.

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 22,93% (rif. tabella 2.1 sezione I.III del questionario sul rendiconto 2020) e in conto residui al 4,04% (cfr. pag. 36 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 40,29% (cfr. pag. 38 della relazione dell'organo di revisione alla proposta di rendiconto 2020).

Al riguardo nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e il Presidente del collegio dei revisori dei conti hanno affermato che *“relativamente al 2020, oltre a quanto specificato con riferimento al 2019, si deve ricordare che dall'8 marzo 2020 al 31 agosto 2021 si è assistito al blocco dell'attività di riscossione coattiva e, pertanto, non è stato possibile notificare cartelle di pagamento ed ingiunzioni fiscali nè avviare azioni esecutive.*

*L'articolo 68 del d.l. 18/2020 cosiddetto decreto Cura Italia, per fronteggiare gli effetti economici, sociali e amministrativi della pandemia in atto, ha previsto la sospensione dell'anzidetta attività inizialmente fino al 31 maggio 2020, poi prorogata diverse volte per complessivi 18 mesi circa. Tutto ciò inevitabilmente ha determinato un'ulteriore contrazione degli incassi”.*

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 40,29% 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 52,77% (Pag. 39 della Relazione del Collegio dei Revisori) presenta una congrua copertura della mancata riscossione”.*

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 quanto segue:

- un incremento dei residui attivi afferenti ai titoli I – III–IV – V e IX;
- un incremento dei residui passivi afferenti ai titoli I – II e VII;

- una modesta percentuale di riscossione in conto competenza delle entrate afferenti al titolo III (rif. precedente tabella "Capacità di riscossione");

- l'Ente non ha eliminato quei crediti iscritti fra i residui attivi da oltre tre anni dalla loro scadenza e non riscossi anche se non ancora prescritti.

Al riguardo nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e il Presidente del collegio dei revisori dei conti hanno affermato che *"l'incremento dei residui attivi al 31.12.2020 si riferisce prevalentemente a:*

*Titolo 1°: l'incremento del residuo attivo è dovuto prevalentemente dall'Addizionale Comunale Irpef accertata in sede di chiusura dell'esercizio e completamente riscossa nell'anno 2021;*

*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°: si riferisce a 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. 118/2011 e s.m.i.;*

*Titolo 9°: l'incremento si riferisce essenzialmente alla partita relativa ai depositi cauzionali nonché alla restituzione allo Stato per doppio pagamento relativo all'esecuzione della sentenza ICI già versata nell'anno 2017.*

*L'incremento dei residui passivi al 31.12.2020 si riferisce prevalentemente a:*

*Titolo 1°: l'incremento dei residui passivi è dovuto prevalentemente per gestione servizio tari e per erogazioni fondi al trasporto pubblico locale per complessivi € 5.064.612,19.*

*Titolo 2°: l'incremento dei residui passivi è dovuto prevalentemente per € 4.480.000,00 per trasferimenti in conto capitale realizzazione SIR 3 (linea tramviaria).*

*Titolo 7° -L'incremento dei residui passivi è dovuto prevalentemente per un doppio incasso per un pagamento da parte dello Stato a seguito di sentenza il cui importo è stato collocato in partite di giro in attesa di avere comunicazione sulle modalità di restituzione per € 3.912.354,23.*

*Relativamente alla riscossione in conto competenza delle entrate afferenti il Titolo 3 si evidenzia in realtà un modesto incremento pari al 2,15 % della riscossione stessa nell'anno 2020 rispetto all'esercizio 2019 e, precisamente:*

*- Accertamento c/competenza anno 2020 euro 52.688.544,47 di cui riscossione c/competenza euro 40.482.312,83 con una percentuale pari al 76,83 %;*

*- Accertamento c/competenza anno 2019 euro 67.337.737,42 di cui riscossione c/competenza euro 50.292.222,90 con una percentuale pari al 74,68 %.*

*[...] Dal confronto emerge le conseguenze che la situazione pandemica ha comportato sulle entrate che comunque sono state ristorate dallo Stato. Nonostante tutto la percentuale di riscossione sull'accertato è migliorata.*

*Relativamente ai residui attivi superiori a 3 anni gli stessi non sono stati eliminati in quanto sono in corso le relative procedure di riscossione. Si conferma che non si hanno poste riconosciute inesigibili mantenute fra i residui attivi. Si è applicato il principio contabile, allegato 4/2 al D.Lgs 118/2011 al paragrafo 9.1, che per comodità si riporta: Trascorsi tre anni dalla scadenza di un credito di dubbia e difficile esazione non riscosso, il responsabile del servizio competente alla gestione dell'entrata valuta l'opportunità di operare lo stralcio di tale credito dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione.*

*Con il riaccertamento ordinario è stato chiesto ai dirigenti competenti lo stralcio od il mantenimento dei crediti di dubbia o difficile esazione che hanno valutato di mantenere i vari crediti tra l'altro coperti dall'FCDE in quanto le attività di riscossione sono in corso”.*

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, il cui 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 2020 l'importo per interessi passivi di € 2.902.787,70 non è comprensivo dell'importo degli interessi passivi sulle fideiussioni rilasciate in quanto questo Ente nulla ha dovuto per escussioni delle garanzie. Si è ritenuto che nel contesto del rendiconto dovesse essere considerato il solo dato consolidato”, hanno aggiornato la tabella del questionario sul rendiconto 2020, che si riporta di seguito, affermando di aver inserito la “previsione per l'anno 2020 degli interessi di tutte le fideiussioni rilasciate dall'Ente a favore di terzi, peraltro non attivate”.*

<b>Tabella dimostrativa del rispetto del limite di indebitamento</b>	
<b>ENTRATE DA RENDICONTO 2018</b>	<b>IMPORTO</b>
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo 1^)	168.103.413,75
Trasferimento correnti (Titolo 2^)	36.232.831,62
Entrate extratributarie (Titolo 3^)	74.037.267,86
<b>(A) TOTALE PRIMI TRE TITOLI ENTRATE RENDICONTO 2018</b>	<b>278.373.513,23</b>
<b>LIVELLO MASSIMO DI SPESA ANNUA AI SENSI DELL'ART. 204 TUEL (10% DI A)</b>	<b>27.837.351,32</b>
<b>ONERI FINANZIARI DA RENDICONTO 2020</b>	
Ammontare interessi per mutui, prestiti obbligazionari autorizzati fino al 31/12/2020 (onere anno 2020 € 2.864.556,12 + € 38.231,58 onere mutui contratti anno 2020 in ammortamento anno 2021)	2.902.787,70
Ammontare interessi per garanzie di cui all'articolo 207 del TUEL autorizzati fino al 31/12/2020 (L'Ente nel corso dell'anno 2020 non ha rilasciato nuove garanzie a favore di terzi e non ha dovuto sostenere oneri a fronte di quelle in essere)	105.690,72
Contributi erariali in c/interessi su mutui	1.065,04
<b>Totale (B)</b>	<b>3.007.413,38</b>
<b>Quota interessi disponibile per accensione nuovi prestiti (A - B)</b>	<b>24.829.937,94</b>
<b>Incidenza percentuale sul totale dei primi tre titoli delle entrate</b>	<b>1,080%</b>

In merito alle garanzie fideiussorie il Sindaco e il Presidente del collegio dei revisori dei conti hanno affermato che *“le operazioni di garanzia verso terzi 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 2020 il residuo debito oggetto delle garanzie rilasciate non è registrato come debito dell'Ente, né come diritto di credito nei confronti del debitore originario, ne 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 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 2020-2022 e sul Rendiconto per l'esercizio 2020 del Comune di Padova (PD), nei termini ed alle condizioni di cui in parte motiva:

*- rileva che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2020 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

f.to digitalmente Fedor Melatti

Il Presidente

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 21 dicembre 2022

Il Direttore di Segreteria f.f.

f.to digitalmente Alessia Boldrin