



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 28 gennaio 2021 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, come da ultimo modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Padenghe sul Garda (BS)

rendiconto esercizio finanziario 2018

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 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Esaminato il questionario sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2018, redatti dall'Organo di revisione del Comune di Padenghe sul Garda (BS), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle autonomie;

Vista la richiesta istruttoria, prot. Cdc n. 20583 del 14/12/2020;

Vista la risposta del Comune di Padenghe sul Garda, a firma del Responsabile del Servizio finanziario, e i relativi allegati, prot. Cdc n. 167 del 07/01/2021;

Visto il provvedimento del Presidente della Sezione con cui la questione è stata deferita nell'odierna camera di consiglio per adottare pronuncia ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005;

Vista l'ordinanza n. 47/2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

Dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

Udito il relatore, Referendario dott. Giuseppe Vella.

PREMESSO CHE

a seguito dell'esame del questionario sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2018, è stata svolta un'attività istruttoria, volta ad acquisire informazioni e chiarimenti in merito a diverse criticità riscontrate dall'ufficio, come meglio di seguito esplicitato, rispetto a cui l'Ente ha fornito gli elementi richiesti, con nota prot. Cdc n. 20583 del 14/12/2020.

Ciò posto, il Magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Padenghe sul Garda (BS) all'esame del Collegio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. La magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati. L'art. 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel Tuel l'art. 148-bis, significativamente 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 esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, 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 controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente". In base all'art. 148-bis, comma 3, del Tuel, 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" e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e 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 d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte

in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso al comma 1 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. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, co. 3 del Tuel, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto e ad adottare interventi idonei per addivenire al loro superamento. L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

2. Irregolarità della gestione finanziaria.

La Sezione illustra, nel prosieguo, le principali criticità riscontrate alla luce delle risposte fornite dall'Ente, riservando sulle stesse e sulle altre segnalate in sede istruttoria tutti gli eventuali ed ulteriori approfondimenti che risulteranno necessari in

occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi. Tutti gli esercizi sopravvenienti nel tempo, difatti, sono collegati fra loro “in modo ordinato e concatenato” in quanto, come sottolineato in più occasioni dalla giurisprudenza contabile e da quella costituzionale, *“il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell’equilibrio pluriennale del bilancio di cui all’art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell’esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie”* (in tal senso Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49, il principio è richiamato da Corte dei conti, Sezione delle autonomie, in occasione dell’elaborazione delle linee guida sui rendiconti 2018 approvate con delibera n. 12/2019/INPR).

2.A. Gestione residui attivi.

Con apposita nota istruttoria, il Comune è stato invitato a fornire delucidazioni sulla mancata cancellazione dei crediti iscritti nei residui attivi oltre tre anni dalla loro scadenza e non riscossi, anche se non ancora prescritti, e relativo titolo giuridico che ne legittima il mantenimento.

In sede di riscontro istruttorio, l’Ente ha precisato che i crediti iscritti nei residui attivi sono costituiti da accertamenti derivanti da ruoli coattivi affidati all’esattore Agenzia entrate riscossione e che si tratta di sanzioni codice della strada e tassa rifiuti.

Tali ruoli sono ancora in carico all’esattore, pertanto, precisa il Comune, si è ritenuto corretto mantenerli a residuo.

Dall’istruttoria effettuata e dalla risposta dell’Ente che motiva il mantenimento di tali residui, emerge, l’esigenza di un’attenta analisi dei residui attivi, tenuto conto che un cospicuo importo degli stessi, specie se relativo ad esercizi risalenti nel tempo, pregiudica una trasparente determinazione della gestione di competenza, nonché del risultato di amministrazione. Peraltro, un costante monitoraggio dei residui attivi consente all’Amministrazione di effettuare una corretta e consapevole determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, la cui determinazione non può prescindere, difatti, da un’attenta ricognizione dei residui attivi.

A tale proposito, in applicazione delle previsioni di cui al punto 9.1 dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, relativo alla gestione dei residui (sia attivi sia passivi), si ricorda

che *“In ossequio al principio contabile generale n. 9 della prudenza, tutte le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, e in ogni caso prima della predisposizione del rendiconto con effetti sul medesimo, una ricognizione dei residui attivi e passivi diretta a verificare: - la fondatezza giuridica dei crediti accertati e dell'esigibilità del credito; - l'affidabilità della scadenza dell'obbligazione prevista in occasione dell'accertamento o dell'impegno; - il permanere delle posizioni debitorie effettive degli impegni assunti; - la corretta classificazione e imputazione dei crediti e dei debiti in bilancio.*

La ricognizione annuale dei residui attivi e passivi consente di individuare formalmente: a) i crediti di dubbia e difficile esazione; b) i crediti riconosciuti assolutamente inesigibili; c) i crediti riconosciuti insussistenti, per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito; d) i debiti insussistenti o prescritti; e) i crediti e i debiti non imputati correttamente in bilancio a seguito di errori materiali o di revisione della classificazione del bilancio, per i quali è necessario procedere ad una loro riclassificazione; f) i crediti ed i debiti imputati all'esercizio di riferimento che non risultano di competenza finanziaria di tale esercizio, per i quali è necessario procedere alla reimputazione contabile all'esercizio in cui il credito o il debito è esigibile. Con riferimento ai crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio, sulla base della ricognizione effettuata, si procede all'accantonamento al fondo di crediti, di dubbia e difficile esigibilità accantonando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione. Al riguardo, si rinvia al principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.3 e all'esempio n. 5. 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. In tale occasione, ai fini della contabilità economico patrimoniale, il responsabile finanziario valuta la necessità di adeguare il fondo svalutazione crediti accantonato in contabilità economico patrimoniale (che pertanto può presentare un importo maggiore della quota accantonata nel risultato di amministrazione) e di riclassificare il credito nello stato patrimoniale.”

Un'attenta ricognizione dei residui attivi va, altresì, coordinata con un corretto monitoraggio delle attività di riscossione delle entrate, tenendo anche presente che la quantificazione, a consuntivo, del FDCE (calcolato con il metodo ordinario) avviene in

stretta correlazione con l'andamento delle riscossioni in c/residui degli ultimi 5 esercizi.

Sul punto, si rammenta che, con l'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile, per effetto della gestione ordinaria dei residui, lo stock dei residui attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione mentre i residui passivi dovrebbero tendere verso una progressiva riduzione (cfr. deliberazione della Sezione delle autonomie n. 9/SEZAUT/2016/QMIG).

2.B. Lettera di patronage.

Con specifica nota istruttoria il Magistrato ha chiesto chiarimenti in merito alla sottoscrizione di una garanzia atipica rilasciata dal Comune e, in particolare, si è chiesto di *“Fornire delucidazioni in merito alla sottoscrizione di lettera di patronage in favore dell'Unione dei Comuni della Valtenesi, così come attestato dal revisore nel questionario 2018 (pag. 14); si chiede in particolare se sia stato effettuato apposito accantonamento a copertura dell'eventuale esposizione debitoria in questione o se sia stata calcolata la relativa quota di interessi nella percentuale di indebitamento dell'Ente..”*

In sede di riscontro istruttorio il Comune di Padenghe sul Garda ha chiarito che *“con deliberazione di Consiglio comunale n.50 del 16.11.2013, allegata alla presente, è stata deliberata la “Garanzia sussidiaria per mutuo riqualificazione Piazza D'Annunzio”, deliberazione necessaria per far accendere il mutuo all'Unione di Comuni.*

Il comune di Padenghe sul Garda ha un tasso di indebitamento basso, nel 2018 era 2,36%, e ogni anno viene conteggiato comprendendo anche la quota interessi derivante da tale garanzia sussidiaria. Nel bilancio del comune inoltre è stanziato, ogni anno, in spesa, l'ammontare relativo alla quota capitale e alla quota interessi del mutuo acceso dall'Unione, quota che poi viene trasferita in Unione all'interno dei trasferimenti annuali “.

Preso atto dei riscontri istruttori del Comune, preliminarmente, preme precisare che la lettera di *patronage* è un documento che un soggetto (c.d. *“patronnant”*) invia in forma di lettera ad una banca, per agevolare la positiva conclusione di un'operazione di finanziamento in favore di un terzo. Il *patronnant* è generalmente una holding ed il soggetto terzo beneficiante della lettera è una società controllata dalla prima, fra le quali si instaura, in forza della lettera di *patronage*, un rapporto di c.d. patrocinato.

Scopo della lettera di *patronage* non è quella di garantire l'adempimento di un'obbligazione di un soggetto terzo, quanto invece quella di rafforzare il convincimento del creditore di essere garantito, condizione che avviene attraverso la comunicazione di argomenti, notizie ed informazioni che manifestano l'interesse del *patronnant* al buon esito dell'operazione.

Si suole, in tale fattispecie, parlare di garanzia atipica e, a seconda della vincolatività del documento, si distingue fra lettere di *patronage* a carattere informativo (c.d. deboli) e lettere di *patronage* a carattere impegnativo (c.d. forti). I primi contengono una mera comunicazione circa l'esistenza del rapporto di controllo fra soggetto patrocinante e patrocinato, accompagnata da una dichiarazione di consapevolezza ed approvazione circa l'operazione di finanziamento che la banca ha concesso o sta per concedere alla controllata. Si è in presenza di tale tipologia di schema negoziale ogni qualvolta le comunicazioni abbiano un contenuto meramente informativo. La lettera di *patronage* debole non può essere equiparabile ad una fideiussione, ma appare come una dichiarazione di scienza, che rileva sul piano della responsabilità precontrattuale, qualora vengano fornite dolosamente o colposamente false informazioni.

Ben diverse si pongono le lettere di *patronage* forti, stante che contengono anche una comunicazione per mezzo della quale il *patronnant* dichiara di impegnarsi a procurare le disponibilità finanziarie per l'adempimento delle obbligazioni della società patrocinata, a non cedere il controllo di quest'ultima sino all'estinzione del debito ed a mantenere il controllo della solvibilità della stessa.

In questi casi la giurisprudenza maggioritaria ha ravvisato una forma di garanzia atipica, costituita da un rapporto contrattuale, la cui obbligazione principale si configura come un'obbligazione assunta in proprio dal *patronnant*, di natura contrattuale. In caso di mancato adempimento dell'obbligazione restitutoria da parte del patrocinato, il *patronnant* si troverà a rispondere nei confronti della banca.

Nel caso di specie il patrocinante si impegna, altresì, ad esercitare la propria influenza sul patrocinato per ottenere che esso adempia agli obblighi contratti con la banca (*cd. dichiarazioni di influenza*).

Tutto ciò posto, la giurisprudenza della Corte dei Conti assimila l'obbligazione assunta mediante una lettera di *patronage* forte a quella del fideiussore, giacché espone il garante al rischio di escussione in caso di insolvenza della società debitrice (ex multis, deliberazione n. 17/2011/PRSP del 7 aprile 2011, Sezione Regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n.146/2020 di questa Sezione Regionale di controllo); pertanto, il Comune ha l'obbligo di redigere di conseguenza le scritture contabili, affinché le stesse rappresentino in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria.

Deve, peraltro, porsi in evidenza che, secondo quanto rappresentato dalla delibera della Sez. Autonomie 30/2015, con il ricorso al termine "garanzie" adoperato dall'art. 204 TUEL, il legislatore ha voluto ricomprendere tutti i negozi giuridici attualmente riconducibili a tale categoria, e pertanto non soltanto i contratti aventi natura fideiussoria (disciplinati espressamente ex art. 207 TUEL) ma "ogni negozio giuridico (es. contratto autonomo di garanzia, lettera di *patronage* forte) caratterizzato da finalità di garanzia e diretto a trasferire da un soggetto ad un altro il rischio connesso alla mancata esecuzione di una prestazione contrattuale (Cassazione, Sezioni unite, sentenza n. 3947/2010)".

Ricondotta la lettera di *patronage* forte alla disciplina dell'art.207 TUEL, in merito preme precisare che, con riguardo alle garanzie tipiche e atipiche a carico degli Enti pubblici, la disciplina di riferimento è dettata dall'art. 207 del TUEL nonché dal principio contabile applicato della contabilità finanziaria, punto 5.5 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, che testualmente recita: "*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*", stante che il debito di cui trattasi è solo eventuale, e discende unicamente dall'ipotesi in cui la società partecipata -debitrice principale- risulti inadempiente o insolvente.

La norma poi aggiunge: "*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".

In difetto di tale accantonamento integrale, l'esistenza di una garanzia debitoria comporterà l'obbligo di computare gli oneri per interessi nel limite stabilito dall'art. 204 TUEL (*vd. ex multis, Sezione Regionale di controllo per la Puglia, delibera 89/2017/PRSP, Sezione Regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, delibera n.6/2019/PRSE, Sezione Regionale di controllo per il Piemonte, delibera n.36/2020/PAR, Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, delibere nn.132 e 146 /2020 PRSE*).

L'obbligo di appostamento contabile degli impegni derivanti da garanzie fideiussorie è parimenti stabilito dal principio contabile della contabilità economico-patrimoniale, parte finale del punto 7.2 dell'allegato 4/3 al D. Lgs 118/2011, che testualmente recita: *"E' obbligatoria l'indicazione delle garanzie prestate fra fidejussioni (cui sono equiparate le lettere di patronage "forti"), avalli, e garanzie reali. Per le pubbliche amministrazioni, è, altresì, obbligatorio classificare tali garanzie tra amministrazioni pubbliche ed imprese controllate, partecipate ed altre imprese."*

Deve pertanto concludersi che l'esclusione, dal calcolo dei limiti di indebitamento, della quota interessi relativa alle garanzie prestate dagli enti territoriali, è consentita, nel rispetto dell'art. 204 TUEL, soltanto nelle ipotesi dell'accantonamento dell'intero importo del debito garantito a "fondo rischi e passività potenziali", vincolando così una pari quota dell'avanzo di amministrazione e predisponendo l'Ente a far fronte, in maniera tempestiva, in caso di riconoscimento (transattivo o giudiziale) dell'altrui pretesa.

Tutto ciò posto e stante quanto rappresentato dal Comune, il comportamento assunto dall'Ente è conforme al dettato normativo e, dunque, si invita il Comune di Padenghe sul Garda, anche per gli esercizi futuri, a proseguire alla contabilizzazione delle garanzie prestate nel pieno rispetto dei presupposti di cui all'art. 204 e 207 TUEL, e quindi al conteggio delle stesse ai fini della determinazione del limite di indebitamento, a meno che l'Ente non provveda, nel rispetto del principio di prudenza, ad accantonare tra le spese correnti tra i "Fondi di riserva e altri accantonamenti", un importo pari all'ammontare del debito garantito.

2.C. Riscossione in conto residui

In sede istruttoria, il Magistrato ha invitato l'Ente a fornire chiarimenti circa la scarsa efficienza dell'attività di riscossione, chiarendo le motivazioni che hanno condotto a una bassa percentuale (40,85%), in conto residui per l'entrata Tarsu/Tia/Tari/Tares, come evidenziato nella tabella 2.2. a pag. 31 del questionario compilato dal revisore.

E' stato chiesto, altresì, di chiarire le motivazioni che hanno condotto a una bassa percentuale di riscossione (3,68% in conto residui nel 2018 e 18% negli ultimi accertamenti effettuati, nell'esercizio 2016) per l'entrata "Sanzioni amministrative per violazione del Codice della Strada", come evidenziato anche nella relazione del revisore al rendiconto 2018, nonché di chiarire le modalità e il titolo giuridico, fornendo la relativa documentazione, con cui si è attuato il trasferimento della postazione fissa su strada provinciale all'Unione dei Comuni della Valtenesi. Si è ritenuto opportuno, inoltre, chiedere le motivazioni che hanno determinato la mancanza di accertamenti per gli anni 2017 e 2018 relativamente all'entrata in questione.

In riferimento al conto residui per l'entrata "Sanzioni amministrative per violazione del Codice della Strada", il Comune ha rappresentato di fare parte dall'anno 2008 dell'Unione dei Comuni della Valtenesi alla quale sono state conferite numerose funzioni tra le quali la polizia locale. Precisa il Comune che con il conferimento delle funzioni è stato trasferito, altresì, anche il personale in forza alla polizia locale con la conseguenza che le sanzioni del codice della strada sono state emesse e incassate dall'unione.

Il Comune ha trasferito all'Unione anche la gestione della postazione fissa e i relativi incassi sono stati gestiti dall'Unione.

E' stato precisato, altresì, che con deliberazione della Giunta comunale n. 54 del 20 aprile 2010, è stata deliberata la gestione comunale della postazione fissa e con deliberazione n. 78 del 27 novembre 2014 tale deliberazione è stata revocata.

Dall'anno 2017, quindi, tutti gli incassi relativi a sanzioni del codice della strada, compresi i ruoli coattivi, sono stati gestiti dall'Unione dei comuni.

Nel bilancio del Comune sono stati, dunque, contabilizzati gli accertamenti per gli anni antecedenti il 2017.

Per quanto attiene, invece, alla bassa percentuale di riscossione (40,85%), in conto residui per l'entrata Tarsu/Tia/Tari/Tares, come evidenziato nella tabella 2.2. a pag. 31 del questionario compilato dal revisore, il Comune precisa quanto segue *“Per relazionare su questo punto è necessario fare due premesse. Innanzitutto il Comune di Padenghe è un comune turistico nel quale sono presenti numerose seconde case i cui proprietari e/o affittuari risiedono in diverse parti d'Italia e anche all'estero quindi non sempre è facile recapitare gli avvisi bonari e poi le raccomandate in tempi brevi. In secondo luogo si evidenzia la carenza di personale in forza presso il comune e nello specifico presso l'ufficio ragioneria e tributi più volte segnalato agli amministratori comunali.*

Ciò premesso, stante le difficoltà, il recupero degli incassi viene fatto in maniera sistematica ma purtroppo non in tempi brevi ma sempre rispettando le prescrizioni di legge. Dall'anno 2019 sono state assegnate delle risorse economiche all'ufficio ragioneria che hanno permesso di incaricare una ditta esterna per coadiuvare l'ufficio proprio nel recupero dei tributi TARI e IMU”.

Dalla risposta dell'Ente si rilevano delle difficoltà organizzative nella fase della riscossione di tali entrate, legate alle procedure di notifica e alla mancanza di personale, a cui si sta ponendo rimedio attraverso il ricorso ad una ditta esterna.

Il Collegio, nel prendere atto di quanto allegato dal Comune, rammenta che, come sostenuto dalla Sezione delle autonomie n. 9/SEZAUT/2016/INPR, *“...per effetto della gestione ordinaria dei residui, che comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti, lo stock di residui attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione, mentre i residui passivi devono tendere verso una progressiva riduzione”.*

Si invita, dunque, l'Ente a monitorare l'andamento delle riscossioni in contro residui, verificando costantemente il permanere delle condizioni di esigibilità, alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento, a garanzia degli equilibri di bilancio e nel rispetto dell'applicazione dei nuovi principi contabili, così come postulati dall'armonizzazione contabile.

Si invita, altresì, l'Ente a proseguire le azioni intraprese per migliorare l'efficienza delle attività di riscossione delle entrate, valutando l'opportunità di istituire un apposito ufficio, rammentando che l'andamento delle riscossioni in c/residui è un elemento rilevante da monitorare, atteso che allo stesso è strettamente collegata la quantificazione del FDCE, a consuntivo.

2.D. Sistema informativo rapporti finanziari, economici e patrimoniali con gli organismi partecipati.

In sede di analisi del rendiconto 2018, il Magistrato istruttore ha chiesto al Comune di *“Fornire informazioni circa la risposta data alla domanda 12 (pag. 19 del questionario) relativamente al fatto che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali con gli organismi partecipati, chiarendo le azioni adottate dall'ente per il superamento di tale criticità”*.

In fase di riscontro istruttorio, si evidenzia che il Comune di Padenghe sul Garda ha in dotazione un software di rilevazione e di gestione della propria contabilità che non dialoga, anche per ragioni di sicurezza informatica, con i *software* delle società partecipate.

I rapporti finanziari con le partecipate, ossia eventuali crediti e debiti, precisa il Comune, sono rilevati nel *software* gestionale della contabilità dell'Ente nel quale transitano sia le fatture elettroniche ricevute dal Comune che quelle emesse nei confronti delle partecipate.

Si puntualizza, altresì, che eventuali dati derivanti dai rapporti con le partecipate vengono rilevati in file di Excel.

In merito preme precisare che l'art. 147-*quater* del D.lgs. 267/2000 prevede che:

“1. L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario

e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”.

Attraverso tale forma di controllo, dunque, la stessa amministrazione imposta un proprio monitoraggio periodico sull'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamento dagli obiettivi assegnati *“anche con riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente”* (art. 147-*quater*, co. 3).

Strategica in tale direzione è l'adozione, da parte dell'Ente, di un idoneo sistema informativo, in relazione, ovviamente, ai servizi e alle attività affidate alla società partecipate, che deve riguardare: 1) *i rapporti finanziari reciproci tra ente e società*; 2) *la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società*; 3) *i contratti di servizio*; 4) *la qualità dei servizi*; 5) *il rispetto dei vincoli di finanza pubblica*.

Il Collegio pur prendendo atto delle difficoltà organizzative ed informatiche evidenziate dall'Ente, non può non rilevare la strategica esigenza che l'Ente si doti di un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare le informazioni di cui sopra.

2.E. Rapporti di debito/credito con le società partecipate.

In merito ai rapporti di debito/credito tra il Comune in esame e le società partecipate, in sede istruttoria è stato chiesto di fornire i prospetti asseverati di conciliazione dei debiti/crediti tra l'Ente e le società partecipate *“Garda Uno spa” e “BCC del Garda”* per come prescritta dall'art. 11 co. 6, lett. j) d.lgs. n. 118/2011.

Si evidenzia, infatti, che, come precisato dalla Sezione Autonomie con la deliberazione n. 2/2016, l'asseverazione da parte (anche) dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria senza previsione di compensi aggiuntivi, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'Ente socio. In caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali o delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale è tenuto a segnalare tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che assume 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 (art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. 118/2011).

Il Comune di Padenghe sul Garda, con la citata nota istruttoria, ha fornito il prospetto di conciliazione e ha riferito che *“con deliberazione di Consiglio Comunale n. 48 del 26/09/2017 ad oggetto “Revisione straordinaria delle partecipate” è stata deliberata la dismissione della partecipazione nella BCC del Garda e di conseguenza non si è ritenuto di dover allegare nulla. Si evidenzia comunque che non esisteva una situazione debitoria e/o creditoria tra l'ente e la società derivante da attività commerciali”*.

Sul punto, si rammenta il principio di diritto enunciato dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG, secondo cui *“La disposizione dettata dall'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011, che prevede l'inserimento nella relazione sulla gestione da allegare al rendiconto degli enti territoriali anche degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, si conforma a principi di trasparenza e veridicità dei bilanci e mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio attenuando il rischio di emersione di passività latenti per gli enti territoriali.*

Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto “gruppo amministrazioni pubblica” secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4 del d.lgs. n. 118/2011.

Fermo restando la responsabilità dell'organo esecutivo dell'ente territoriale, tenuto a redigere la relazione sulla gestione allegata al rendiconto e, quindi, ad illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori.

L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio, senza previsione di compensi aggiuntivi.

In caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale segnala tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che assume 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 (art. 11, co. 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011). Nelle società per azioni e in accomandita per azioni controllate/partecipate da enti territoriali, è tenuto alla prescritta asseverazione il soggetto cui è attribuita la revisione legale dei conti, ai sensi dell'art. 2409-bis c.c.. Nelle società a responsabilità limitata controllate/partecipate da enti territoriali, ove non sia obbligatoria la nomina del revisore legale dei conti, ai sensi dell'art. 2477, co. 2, c.c., è rimessa all'autonomia statutaria la facoltà di designare un organo di controllo. Per le aziende speciali e le istituzioni, occorre far richiamo all'art. 114, co. 7, del d.lgs. n. 267/2000 che prevede, per le prime, un apposito organo di revisione e per le seconde che l'organo di revisione dell'ente locale eserciti le sue funzioni anche nei confronti delle istituzioni. In caso di mancata individuazione, nello statuto della società a responsabilità limitata o del consorzio, di un organo di controllo, spetta all'ente territoriale socio individuare, all'interno dell'organismo, il soggetto chiamato ad asseverare la nota informativa attestante i reciproci rapporti debitori e creditori, senza previsione di compensi aggiuntivi".

La Sezione prende atto di quanto analiticamente riferito dal Comune in sede istruttoria in merito alle riconciliazioni intervenute ed alle giustificazioni fornite per le differenze riscontrate nelle diverse contabilità.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con riserva di ogni ulteriore verifica nei successivi rendiconti

ACCERTA

le criticità di cui in parte motiva

RICHIEDE ALL'ENTE

- che vigili scrupolosamente sulla gestione dei residui attivi;
- di proseguire anche negli esercizi futuri alla contabilizzazione delle garanzie prestate nel pieno rispetto dei presupposti di cui all'art. 204 e 207 TUEL, e quindi al conteggio

delle stesse ai fini della determinazione del limite di indebitamento, a meno che l'Ente non provveda, nel rispetto del principio di prudenza, ad accantonare tra le spese correnti tra i "Fondi di riserva e altri accantonamenti", un importo pari all'ammontare del debito garantito.

- che vigili scrupolosamente sulla riscossione dei crediti, con particolare riferimento a quelli in conto residui di natura tributaria, e valuti attentamente l'esigibilità dei residui attivi presenti nel conto del bilancio, alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento, a garanzia degli equilibri di bilancio e nel rispetto dell'applicazione dei nuovi principi contabili, così come postulati dall'armonizzazione contabile;

- di dotarsi di un idoneo sistema informativo, in relazione, ovviamente, ai servizi e alle attività affidate alla società partecipate, che deve riguardare: 1) *i rapporti finanziari reciproci tra ente e società*; 2) *la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società*; 3) *i contratti di servizio*; 4) *la qualità dei servizi*; 5) *il rispetto dei vincoli di finanza pubblica*.

INVITA

l'organo di revisione a vigilare, ai sensi dell'articolo 147-*quinquies* del TUEL, sugli equilibri finanziari dell'Ente con particolare riferimento alla riscossione dei crediti e sulla gestione dei residui attivi

DISPONE

- la trasmissione di codesta pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al Sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'Organo consiliare i contenuti della presente delibera;

- che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro trenta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi trenta giorni;

- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, all'Organo di revisione del Comune di Padenghe sul Garda;

- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "Amministrazione Trasparente") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio da remoto del 28.01.2021.

Il Magistrato Estensore

dott. Giuseppe Vella

Il Presidente

dott.ssa Maria Riolo

Depositata in Segreteria il

3 febbraio 2021

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)