



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai seguenti magistrati:

Susanna Loi	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario (Relatore)

nella camera di consiglio del 28 maggio 2025 ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

**nei confronti del Comune di BURAGO DI MOLGORA (MB) sui rendiconti degli
esercizi finanziari 2020, 2021, 2022, 2023**

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

visto l'articolo 148-bis del Tuel, come introdotto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

viste le deliberazioni n. 7 SEZAUT/2021/INPR, n. 10/SEZAUT/2022/INPR, n. 8/SEZAUT/2023/INPR, n. 8/SEZAUT/2024/INPR con le quali sono state adottate, rispettivamente per gli esercizi 2020, 2021, 2022, 2023 le linee guida ed il relativo questionario per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e ss. della l. n. 266/2005;

vista la delibera n. 45/2024/INPR di programmazione della Sezione per il 2024;

esaminate le relazioni dell'Organo di revisione contabile del Comune di Burago sui rendiconti 2020-2023 e le Relazioni-Questionari per i medesimi esercizi finanziari;

viste le richieste istruttorie trasmesse con le note prot. Cdc nn. 8616, 3672 e 4462, rispettivamente del 28 maggio 2024, del 24 marzo e 11 aprile 2025;

viste le risposte e le ulteriori integrazioni del Comune di Burago con note prot. Cdc n. 9491 del 14 giugno 2024, n. Cdc n. 3880 del 31 marzo 2025 e n. 4745 del 18 aprile 2025;

vista la richiesta di deferimento del magistrato istruttore e l'ordinanza presidenziale di convocazione della Camera di consiglio per adottare la pronuncia ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 266/2005;

vista l'ordinanza presidenziale di convocazione della Camera di consiglio;

udito il Relatore, dott. Alessandro Mazzullo;

FATTO E DIRITTO

1. Inquadramento generale

1.1. Prospetto riepilogativo del risultato di amministrazione 2018-2023

Burago è un Comune della Provincia di Monza e Brianza con una popolazione di circa 4300 abitanti.

Il risultato di amministrazione degli ultimi anni è riportato nella seguente tabella:

Esercizio	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fondo cassa al 1 gennaio	857.028,95	1.709.687,81	1.400.584,13	2.273.386,47	2.708.528,32	2.551.507,15
Riscossioni	4.680.223,94	4.124.232,54	4.446.342,97	4.353.901,06	4.856.298,90	5.073.383,52
Pagamenti	3.827.565,08	4.433.336,22	3.573.540,63	3.918.759,21	5.013.320,07	4.799.914,01
Fondo di cassa al 31 dicembre	1.709.687,81	1.400.584,13	2.273.386,47	2.708.528,32	2.551.507,15	2.824.976,66
Residui attivi	2.391.447,00	2.467.662,32	2.765.943,15	3.687.725,97	3.931.513,08	3.912.466,95
Residui passivi	1.239.049,52	987.575,50	1.081.836,99	1.636.248,99	1.375.293,07	1.366.509,49
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	102.068,68	83.594,03	99.170,99	126.484,19	147.598,02	134.586,97
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	438.713,58	108.977,12	263.772,81	343.275,44	1.005.209,45	955.104,09
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	2.321.303,03	2.688.099,80	3.594.548,83	4.290.245,67	3.954.919,69	4.281.243,06
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	1.723.118,77	1.551.620,22	1.933.040,94	2.178.275,77	2.280.661,68	2.465.956,53
Fondo anticipazioni liquidità		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo contenzioso	10.000,00	27.367,41	21.867,41	28.867,41	54.867,41	28.867,41
Altri accantonamenti	17.406,71	24.865,53	44.743,10	75.401,76	28.546,96	41.342,44
Totale parte accantonata	1.750.525,48	1.603.853,16	1.999.651,45	2.282.544,94	2.364.076,05	2.536.166,38
Totale parte vincolata	102.363,65	218.941,07	495.483,07	772.879,76	467.650,28	813.163,81
Totale parte destinata agli investimenti	192.499,18	221.850,69	283.350,59	294.234,51	6.075,03	163.834,09
Totale parte disponibile	275.914,72	643.454,88	816.063,72	940.586,46	1.117.118,33	768.078,78

1.2. Controllo con rilievi per il periodo 2018-2019 ed analisi 2020-2023

L'esame dei questionari 2018 e 2019 si è concluso con alcuni rilievi circa: a) la insufficiente capacità di riscossione, b) la non puntuale riconciliazione dei rapporti

tra l'Ente e suoi organismi partecipati, c) il crescente ammontare dei residui attivi e passivi.

1.3. Istruttoria 2020-2023

Anche dall'esame dei questionari relativi ai consuntivi 2020, 2021, 2022, 2023 sono emerse diverse criticità che, in parte, ricalcano quelle già a suo tempo segnalate.

Il Magistrato istruttore, pertanto, ha ritenuto opportuno richiedere informazioni e precisazioni, tra le altre cose, sui seguenti aspetti: *i)* concessione di garanzia fideiussoria a terzi per circa 1.800.000 euro; *ii)* capacità di riscossione bassa; *iii)* ammontare dei residui attivi in aumento, in particolare del titolo I e III; *iv)* ritardo nell'approvazione e trasmissione dei rendiconti 2020, 2021, 2022; *v)* discrasie sull'ammontare dello *stock* del debito comunicato alla RGS e indicato dall'Organo di revisione; *vi)* mancato aggiornamento del sito istituzionale dell'Ente in ordine alla tempestività dei pagamenti; *vii)* mancata trasmissione al MEF - Dipartimento del Tesoro -, dei dati relativi all'elenco degli organismi partecipati al 2021; *viii)* mancanza di tutti i prospetti dimostrativi di cui all'art 11, comma 6, lettera j), del dlgs 118/2011, riportanti i debiti e crediti reciproci tra Ente e organismi partecipati asseverate dai rispettivi Organi di revisione e mancata conciliazione di alcuni dei suddetti rapporti.

Alla luce delle risposte fornite il magistrato istruttore, non ritenendo che le predette criticità fossero state superate, ha richiesto il deferimento in Camera di consiglio e l'esame collegiale dei seguenti aspetti.

2. Concessione di garanzia fideiussoria alla Società Futura s.n.c.

2.1. La concessione della gestione degli impianti e dei servizi sportivi: procedura di affidamento, integrazioni, proroghe e durata complessiva

Dall'esame dei questionari è emersa la concessione di una fideiussione, nel gennaio 2009, ad un istituto di credito e a garanzia del mutuo contratto dalla società Futura s.n.c..

Dalla documentazione acquisita è emerso che il mutuo era stato chiesto dalla società Futura snc per l'effettuazione di investimenti sugli impianti sportivi affidati in gestione da parte del Comune.

A tal riguardo, pare opportuna una ricostruzione del rapporto concessorio sottostante il rapporto di garanzia in questione.

Il Comune, nello specifico, aveva affidato alla società privata la gestione degli impianti e dei servizi sportivi comunali (ivi compresa la gestione del bar interno al complesso sportivo), tramite gara concessoria aggiudicata in data **27.06.2003** (con determinazione comunale n. 214).

L'atto di convenzione (stipulato in data 09/10/2003 Rep. n. 41/03) prevedeva, inizialmente, un periodo di gestione **dal 1/10/2003 al 30/09/2021 (18 anni!)**.

Nel 2006 (con deliberazione di Consiglio comunale n. 31 del 19/12/2006) veniva concessa **un'ulteriore proroga e integrazione** dell'atto convenzionale sopracitato, **per la durata di ulteriori 10 anni (ovvero fino al 30/09/2031)**, con la previsione della realizzazione di un impianto natatorio scoperto.

Con successive delibere di Consiglio o di Giunta, nel 2007 e nel 2008, sono state approvate ulteriori modifiche integrative (di carattere anche economico), con introduzione, all'art. 21 della Convenzione, della facoltà di proroga di ulteriori 2 anni **"per il riequilibrio del PEF ovvero sino al 30/09/2023"**.

Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 11 del 26/04/2022 è stata disposta l'ulteriore **proroga della concessione fino al 30/09/2036, ovvero portando la durata complessiva della medesima concessione dal 1/10/2003 al 30/09/2036 (33 anni!)**, per

consentire il miglioramento dell'offerta sportiva con la costruzione di **nuovi campi per il gioco del padel**.

La proposta migliorativa *“riguardava la trasformazione del campo di calcio a sette con un impianto con tre campi coperti per il gioco PADEL comportante un investimento di € 400.000,00, a totale carico del Concessionario”*.

La proroga della scadenza contrattuale, a detta dello stesso Comune: *“ha consentito di ottenere il riequilibrio del PEF e mitigare le gravi difficoltà sostenute dai gestori a causa del protrarsi della situazione emergenziale con un periodo di chiusura totale ed un periodo di capacità ridotta per rispetto dei protocolli COVID”*. Il nuovo PEF, a detta dell'Ente, prevede che: *“a partire dal 2032 (estinzione mutuo) la Concessionaria corrisponderà sino 30/09/2036 un canone annuo pari a circa € 24.000,00, risultante dall'incremento dell'attuale canone con una quota pari al 15% della rata annuale del mutuo contratto (art. 13 e s.m.i. della Convenzione); ammontante ad € 21.733,41= (15% della rata annuale pari ad € 144.889,38)”*.

2.2. La “fideiussione”

A fronte di quest'unico atto concessorio della durata trentennale, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 37 del 03/10/2008, come modificata dalla deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 14/01/2009, è stato approvato il rilascio della predetta fideiussione a garanzia del mutuo (di 1.800.000 euro) nel frattempo stipulato dalla concessionaria privata per la realizzazione dell'originario centro natatorio.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 53 del 18/12/2014, è stata poi autorizzata una moratoria del piano di ammortamento, con differimento di 12 mesi e con adeguamento del periodo di validità della fidejussione sino al 31/12/2030.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 47, in data 15/06/2021, per la realizzazione del **nuovo impianto natatorio** presso il Centro Sportivo Comunale, è stato espresso parere preventivo favorevole, in forza del Decreto Sostegni-bis per la ripresa, alla

rimodulazione del piano ammortamento del mutuo con scadenza posticipata al 31/12/2032.

Successivamente, in occasione dei lavori per la costruzione dei **nuovi campi di Padel**, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 11 del 26/04/2022, è stata deliberata la concessione della moratoria per il pagamento delle rate del mutuo sino al 31/12/2032 ed adeguamento della fidejussione, **con contestuale proroga della concessione fino al 30/09/2036**.

Sul piano finanziario, in base al piano di ammortamento del mutuo trasmesso dal Comune a questa Corte, emerge che **il debito residuo garantito, al 31.12.2023, ammonta complessivamente ad € 1.304.115,78 e, al 31.12.2024, a 941.343,53**, oltre ad interessi che ammontano ad € 217.737,76, per un totale di € 1.159.081,29.

A garanzia del risarcimento per le eventuali perdite scaturenti dall'inadempimento delle obbligazioni contrattuali inerenti alla concessione del servizio è stata stipulata e concessa una fideiussione dalla società FUTURA snc a favore del Comune di Burago di Molgora, per un importo massimo garantito di € 220.000,00. Si precisa che tale fideiussione, contrariamente a quanto affermato dal Comune, non garantisce dall'eventuale escussione della garanzia prestata dal Comune all'istituto bancario, essendo al più commisurata al valore delle due rate di mutuo che la società deve annualmente rimborsare alla Banca, anche per obbligo concessorio.

2.3. Mancanza di accantonamento rispetto al rischio di insolvenza del terzo mutuatario garantito dal Comune

Come ammesso dallo stesso Comune, fin dall'anno in cui è stata concessa la garanzia, **non è stato effettuato alcun accantonamento prudenziale** (cfr. anche questionario 2023, tabella 14 di seguito riportata) a copertura del rischio di escussione della garanzia.

14. Nel caso in cui siano state concesse fidejussioni o lettere di patronage "forte" a favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati, compilare la tabella sottostante:

Nome/Denominazione/Ragione sociale	Causale	Importi complessivi delle garanzie prestate in essere al 31/12/2023	Tipologia	Somme pagate a seguito di escussioni 2023	Accantonamenti previsti nel bilancio 2023
FUTURA SNC	GARANZIA SU MUTUO PER REALIZZAZIONE IMPIANTO NATATORIO CENTRO SPORTIVO COMUNALE	1.304.115,78	Fidejussioni	0.00	0.00

Né si è proceduto ad iscrivere la garanzia e mantenerla tra le passività dello stato patrimoniale (nonostante la delibera di Consiglio comunale n. 2 del 14.01.2009 prevedesse almeno questo aspetto). Né, infine, si è proceduto ad iscrivere nei conti d'ordine.

Sul punto, va rilevato che l'ammontare degli "Altri accantonamenti", dal 2018 al 2023, non sia minimamente capiente rispetto all'importo del debito garantito. Parimenti il debito garantito non trova capienza nel totale della parte "asseritamente" disponibile del risultato di amministrazione.

Al riguardo, occorre richiamare quanto espressamente prescritto dal principio contabile applicato di competenza finanziaria 4/2 (punto 5.5.), ove si stabilisce che: *"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. Si ricorda, infine, che lo schema di stato patrimoniale di cui all'allegato n. 10, tra i conti d'ordine, prevede l'indicazione delle garanzie prestate a favore di terzi".* Tale obbligo di appostamento contabile degli impegni derivanti da garanzie è peraltro disposto anche dal principio contabile della contabilità economico-patrimoniale, punto 7.2 dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011

(al riguardo si v. ancora Sez. controllo Lombardia n. 1/2025/PRSE e n. 282/2023/PRSE).

Alla luce delle controdeduzioni del Comune, va inoltre aggiunto che, rispetto a tale quadro finanziario ed al rischio connesso all'escussione della garanzia, non è sufficiente il mero computo degli interessi annui connessi al debito garantito, ai fini del rispetto del limite annuo di indebitamento, come erroneamente ritenuto dal Comune.

Sul punto, va chiarita l'interpretazione del combinato disposto degli artt. 204, comma 1 e 207, comma 4 TUEL che, nel prevedere che gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite annuo di indebitamento, stabilisce anche che: *“non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito”* (art. 204, comma 1, ult. periodo).

Tale ultima norma va letta alla luce del menzionato principio contabile applicato 4/2 (punto n. 5.5.), oltre che dei principi generali di prudenza, veridicità e attendibilità.

Come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte: *“da tali norme si evince che, nell'ipotesi in cui l'ente locale, a fronte del debito garantito con fideiussione, disponga a fini prudenziali un accantonamento integrale, è consentito non considerare gli interessi annuali dovuti sul debito garantito ai fini del rispetto dei limiti all'indebitamento dell'ente medesimo. In tale ipotesi, il debito garantito non è quindi equiparato al debito contratto dall'ente locale, proprio in ragione nell'accantonamento, che garantisce l'integrale copertura della spesa in caso di escussione della garanzia. Da ciò non si può peraltro ricavare, a contrario, che la considerazione degli interessi del debito garantito ai fini del rispetto dei limiti all'indebitamento consenta – per ciò solo – di escludere la necessità di accantonamenti a fronte della passività potenziale assunta. La facoltà prevista dall'art. 167, comma 3 TUEL (gli enti locali possono “stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali”) è*

infatti espressione del principio generale di prudenza e va integrata con quanto previsto dal principio contabile applicato di cui all'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011" (Corte dei conti, Sezione di controllo del Piemonte, n. 95/2023/PRSE).

D'altro canto, un conto è limitare la capacità di indebitamento dell'Ente, altro è assicurare che nel bilancio del Comune siano prudenzialmente accantonate le risorse necessarie ad affrontare il rischio di una potenziale passività, totalmente priva di copertura finanziaria.

Nel primo caso, la passività è certa, come certi devono essere gli stanziamenti a copertura del debito ex art. 203 del Tuel; mentre il rischio fugato dai limiti di indebitamento annuo è quello di un'eccessiva rigidità strutturale del bilancio annuale (ovvero degli indici 1.1. e 6.1 del piano degli indicatori di bilancio previsto dall'art. 18-bis del D.Lgs. n. 118 del 2011), con un'eccessiva incidenza della spesa rigida per interessi passivi rispetto all'ammontare annuo delle entrate correnti. L'orizzonte, pertanto, è principalmente quello del bilancio annuale e del suo equilibrio di parte corrente che, non a caso, sul piano delle passività da indebitamento (proprio o di terzi garantiti), tiene conto dei soli interessi e non del capitale.

Nel secondo caso, invece, la passività è solo potenziale ma in grado di esporre l'Ente al rischio, anche futuro, di dovere pagare l'intero ammontare del debito, comprensivo della parte capitale, degli interessi e delle spese. L'orizzonte temporale, pertanto, non è necessariamente quello annuale. La *ratio* dell'accantonamento prudenziale prescritto dal principio contabile è quella di assicurare anche ai bilanci degli esercizi futuri la provvista sufficiente a fronteggiare il rischio di escussione della garanzia prestata sull'intero debito.

Non si può, dunque, pensare che il rischio dell'insolvenza del debitore garantito sia, per legge, ragionevolmente scongiurato dal mero computo, nel limite di indebitamento annuo, degli interessi annuali connessi ad un debito garantito avente un piano di ammortamento pluriennale, come nel caso di specie.

Come efficacemente chiarito dalla giurisprudenza (Corte dei conti, Sezione di controllo del Piemonte, n. 95/2023/PRSE): *“L’art. 167 TUEL e il principio contabile applicato si esprimono in termini di “possibilità” e “opportunità” innanzitutto per distinguere gli accantonamenti a fronte di passività potenziali dai fondi obbligatori, quali il Fondo crediti di dubbia esigibilità e, in secondo luogo, perché è ben possibile che l’ente sia in grado di affrontare la spesa derivante dalla passività potenziale anche senza ricorrere ad accantonamenti (ad es., quando il suo valore sia esiguo). Quando ciò non è possibile, tuttavia, la predisposizione di adeguati accantonamenti può divenire, nelle concrete circostanze del caso, addirittura doverosa, a garanzia dell’attendibilità e veridicità dei bilanci e della copertura effettiva degli oneri finanziari, fra i quali rientrano quelli potenziali (v. Sez. controllo Emilia-Romagna, delib. n. 19/2020/PRSE; Sez. controllo Marche, delib. n. 148/2017/PRSE; Sez. controllo Veneto, delib. n. 190/2012/PRSE; Sez. controllo Marche, delib. n. 4/2013/PRSE)”*.

Né può essere addotta, a giustificazione del mancato accantonamento prudenziale in questione, la regolarità dei pagamenti del debitore garantito che, non a caso, continua a rimanere tale nel rapporto tra banca mutuante e Comune garante. Sul punto, peraltro, basterebbe considerare le ripetute modifiche del PEF, nonché le proroghe e le significative modifiche del rapporto concessorio, giustificate con le difficoltà gestorie incontrate dal concessionario nel corso del tempo.

Va quindi censurata la scelta dell’Amministrazione di non tenere in considerazione la propria capacità di far fronte all’escussione della garanzia con le risorse ordinariamente disponibili e di valutare soltanto, al fine degli eventuali accantonamenti, la probabilità di insolvenza del debitore garantito (Corte dei conti, Sezione di controllo del Piemonte, n. 95/2023/PRSE).

Giova piuttosto ribadire che, laddove vengano prestate garanzie: *“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”* (così *ex plurimis* Sez. controllo Lombardia, del. n. 146/2020/PRSE).

Non solo, sempre ai fini che qui rilevano, è stato altresì evidenziato 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)” (Sez. controllo Lombardia n. 1/2025/PRSE).*

2.4. Compatibilità tra la natura del contratto di garanzia e l’art. 207 Tuel

Riguardo alla natura del contratto di garanzia e al contratto di mutuo sottostante, occorre poi precisare quanto segue.

Il contratto di mutuo garantito, cofirmato dal Comune fideiussore, prevede che l’ammontare dello stesso venga rimborsato dalla società con rate semestrali, a partire dal 30 giugno 2010, per un totale di 40 rate comprensive di capitale e interessi, con un periodo di preammortamento.

Nel caso di mancato pagamento di due rate consecutive di ammortamento il contratto di mutuo si risolverebbe di diritto e la Banca concedente avrebbe il diritto di esigere **l’immediato** rimborso del credito, per capitale, interessi **senza bisogno di alcuna preventiva formalità sia nei confronti** della società mutuataria che **del garante** (artt. 4 e 7 del contratto di mutuo). In specie, ai sensi dell’art 7 del contratto di mutuo, si precisa che: *“il fidejussore sarà tenuto a pagare immediatamente alla Banca a semplice richiesta scritta quanto dovuto per capitale, interessi, spese, tasse ed ogni altro accessorio, dopo il mancato pagamento, alle relative scadenze, di due rate di ammortamento consecutive da parte della mutuataria”*. Inoltre, lo stesso articolo ha previsto: che il Comune rilasciasse, per la durata del mutuo, delegazione di pagamento pro solvendo

a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio annuale, nei confronti del proprio tesoriere; e, infine, che l'Ente stanziasse *“ogni anno in bilancio le somme occorrenti al pagamento delle semestralità del mutuo nonché a soddisfare per tutta la durata del mutuo medesimo i presupposti di impignorabilità delle somme destinate al pagamento delle rate previsti all'art. 159, comma 1, lett. b, del dLgs n. 267 del 18 agosto 2000”*.

Sul punto va detto che, alla luce della clausola c.d. *“a prima richiesta”* (contenuta anche all'art. 7 della lettera di fideiussione rilasciata dal Comune alla banca), la garanzia rilasciata dal Comune alla Banca parrebbe inquadrarsi nell'ambito del contratto autonomo di garanzia, piuttosto che nel contratto fideiussorio richiamato dagli stringenti limiti normativi di cui all'art. 207 del Tuel, in quanto priva del carattere dell'accessorietà (cfr. SS.UU., n. 3947 del 18 febbraio 2010). La predetta clausola, infatti, avrebbe l'effetto di escludere la facoltà del Comune garante di opporre al creditore bancario le eccezioni che spettano al concessionario - debitore principale; regola che è invece essenziale nella fideiussione, ai sensi dell'art. 1945 c.c. (sul punto, cfr., tra gli altri, Corte dei conti, Sez. Lombardia n. 224/2024/PRSE; Corte dei conti, Sez. Lombardia n. 416/2019/PRSE; cfr. anche Ministero dell'Interno, Direzione centrale della finanza locale, Atto d'indirizzo ex art.154, c.2, Tuel, *La disciplina delle garanzie finanziarie prestate da parte degli enti locali in favore dei terzi, destinatari dei contributi agli investimenti a fini sportivi, di cui al comma 3 dell'art. 204 Tuel*, del 19.7.2019, p.19).

La garanzia a terzi, in tal senso, potrebbe essere stata concessa non rispettando i limiti previsti dall'art. 207, comma 3, del Tuel.

2.5. Compatibilità del rapporto concessorio con i principi di evidenza pubblica

La Sezione, come recentemente affermato in un caso assai simile (deliberazione n. 224/2024/PRSE): *“non può esimersi dall'osservare come dai documenti trasmessi risulti che la società mutuataria ha avuto in affidamento dall'Ente la gestione degli impianti sportivi per*

più di 30 anni. Sul punto, si rileva che gli impianti sportivi costituiscono beni del patrimonio indisponibile dell'Ente locale, in quanto destinati all'assolvimento di un pubblico servizio, il cui affidamento, anche prescindendo dalla questione relativa alla natura economica o non economica del servizio, pur previsto dalla legge in via preferenziale a favore di organismi sportivi, richiede il rispetto del principio di concorrenzialità (art. 6, c. 2 e 3, d.lgs. 38/2021; cfr. Cons. Stato, V, 858/2021)".

Come indicato anche dall'apposito Atto di indirizzo del Ministero dell'Interno:

«- Nelle ipotesi di gestione del bene pubblico da parte di terzi, l'allineamento tra la durata dell'affidamento ed i piani di ammortamento è ineludibile. Nel caso in cui l'indebitamento da parte del terzo avvenga in una fase successiva all'affidamento originario e dalla convenzione non si rinvenzano specifiche disposizioni di raccordo riguardo alla durata, l'ente è tenuto ad assicurare il rispetto della normativa vigente in materia di contratti pubblici e pertanto la sopportazione del rischio economico connesso all'ammortamento resterà in capo al terzo, anche in assenza del prosieguo della gestione del bene.

- Nei casi in cui, vi siano i presupposti per una eventuale proroga dell'affidamento che consenta di allineare i tempi di gestione e ammortamento, è necessario, in ogni caso, un apprezzamento specifico e circostanziato da parte della singola Amministrazione, la quale ha l'onere di verificare se tale scelta assicuri il più ampio soddisfacimento del pubblico interesse, anche sul piano dell'offerta economica di mercato, dandone atto mediante opportuna motivazione» (Ministero dell'Interno, Direzione centrale della finanza locale, Atto d'indirizzo ex art.154, c.2, Tuel, La disciplina delle garanzie finanziarie prestate da parte degli enti locali in favore dei terzi, destinatari dei contributi agli investimenti a fini sportivi, di cui al comma 3 dell'art. 204 Tuel, del 19.7.2019, p.22).

Lo stesso Atto di indirizzo aggiunge poi come: *“La proroga dell'affidamento oltre i termini fissati nell'originaria procedura di aggiudicazione rappresenta una circostanza del tutto eccezionale e temporalmente limitata, deve essere adeguatamente sorretta da requisiti di interesse generale e adottata per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione, delle quali è dato conto mediante circostanziata motivazione. La proroga è adottata, in ogni*

caso, assicurando la prosecuzione della gestione senza soluzione di continuità, nelle more di un nuovo affidamento, il cui iter dovrebbe essere già correttamente avviato al momento dell'adozione della proroga... Nel caso in cui non fossero rispettati i predetti accorgimenti, si andrebbe a configurare un'ipotesi di rinnovo automatico, come tale incompatibile con le norme vigenti e con i principi richiamati dall'art. 30 del Codice dei Contratti Pubblici".

Lo stesso art. 106 del D.Lgs. n. 50 del 2016, d'altro canto, prevedeva che: *"La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante".* In termini analogamente restrittivi, la proroga (sia contrattuale che tecnica) è oggi regolata dall'art. 120 del vigente D.lgs. n. 33 del 2023.

Sul punto, val la pena anche ricordare quanto espresso nei considerando 52) e 75) della direttiva 2014/23, ovvero che: *«(52) La durata di una concessione dovrebbe essere limitata al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato e restrizioni della concorrenza. Inoltre, le concessioni di durata molto lunga possono dar luogo alla preclusione dell'accesso al mercato, ostacolando così la libera circolazione dei servizi e la libertà di stabilimento. Tuttavia, tale durata può essere giustificata se è indispensabile per consentire al concessionario di recuperare gli investimenti previsti per eseguire la concessione, nonché di ottenere un ritorno sul capitale investito. Di conseguenza, per le concessioni di durata superiore a cinque anni la durata dovrebbe essere limitata al periodo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati per eseguire i lavori e i servizi e ottenga un ritorno sul capitale investito in condizioni operative normali, tenuto conto degli specifici obiettivi contrattuali assunti dal concessionario per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo per gli utenti. (...) (75) I contratti di concessione generalmente comportano disposizioni tecniche e finanziarie complesse e di lunga durata, soggette ai mutamenti delle circostanze. È pertanto necessario precisare, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia, le condizioni alle quali*

le modifiche di una concessione durante la sua esecuzione richiedono una nuova procedura di aggiudicazione della concessione. Una nuova procedura di concessione è necessaria quando vengono apportate modifiche sostanziali alla concessione iniziale, in particolare al campo di applicazione e al contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti, inclusa la ripartizione dei diritti di proprietà intellettuale. Tali modifiche dimostrano l'intenzione delle parti di rinegoziare termini o condizioni essenziali della concessione in questione. Ciò si verifica, in particolare, quando le condizioni modificate avrebbero inciso sull'esito della procedura nel caso in cui fossero state parte della procedura sin dall'inizio. Le modifiche della concessione comportanti una modifica minore del valore del contratto sino a un determinato livello dovrebbero essere sempre possibili senza richiedere una nuova procedura di concessione. (cfr. anche Corte giustizia UE sez. V, 20/03/2025, n.728)".

Orbene, alla luce di tale sintetico quadro normativo, sussistono diversi profili di dubbia legittimità della procedura e del rapporto concessorio in esame che meriterebbero di essere ulteriormente attenzionati dal Comune e dalle Autorità preposte. Si pensi, in particolare, all'eccessiva durata iniziale e finale della concessione; alle sue proroghe; alle sue sostanziali modifiche senza che mai si procedesse all'indizione di una nuova gara ad evidenza pubblica.

Tutto questo rende ancora più evidente l'esigenza di un adeguata tutela degli equilibri di bilancio dell'Ente e la problematicità legata al rischio di insolvenza del concessionario, anche alla luce di eventuali fatti caducatori della concessione stessa.

3. Scarsa capacità di riscossione, trend crescente dei residui attivi ed FCDE

3.1. Scarsa capacità di riscossione

In base ai dati presenti in BDAP, l'Ente presenta poi una capacità di riscossione critica.

In particolare, concentrando l'analisi sui residui attivi, si nota come la capacità di riscossione relativa alle entrate da Titolo I vari dal minimo del 16,49%, nel 2021, ad una percentuale massima del 20,35%, nel 2023; al di sotto del 25°percentile della

capacità di riscossione dei Comuni appartenenti alla propria fascia demografica, su base regionale.

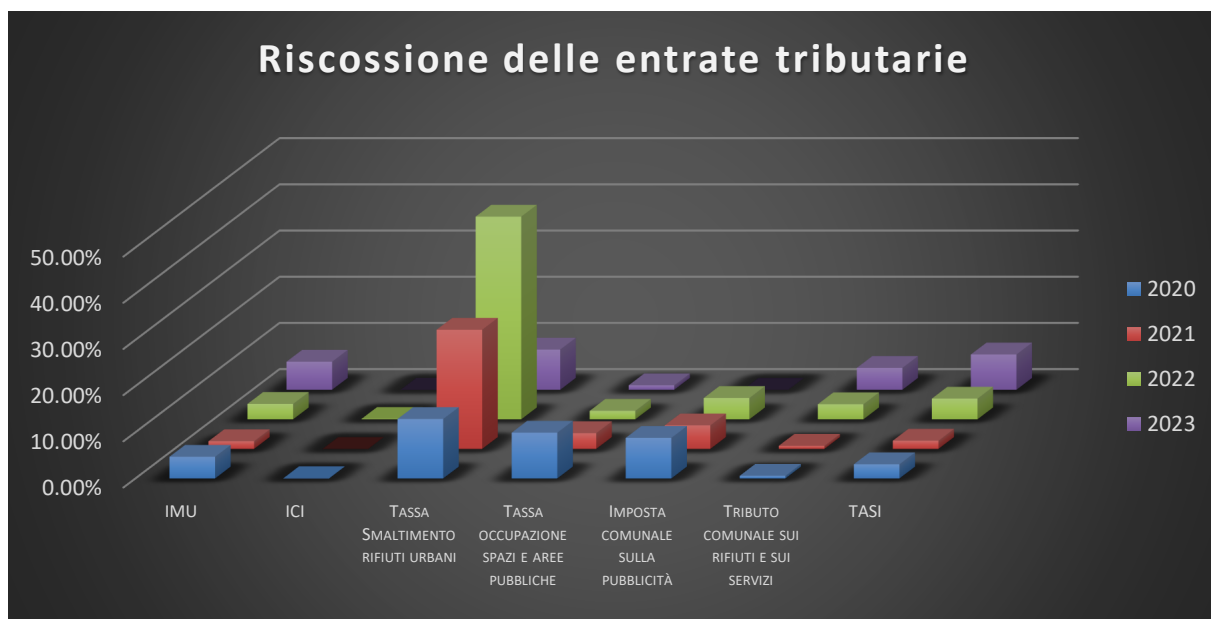
Capacità riscossione dei Residui Attivi Iniziali

Ente								
	Livello 1 PDCI	Livello 2 PDCI	Livello 3 PDCI	Livello 4 PDCI	% riscossione su residui			
					2020	2021	2022	2023
COMUNE DI BURAGO DI MOLGORA								
E.1.00.00.00.000 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa					17,95%	16,49%	20,82%	20,35%
E.1.01.00.00.000 - Tributi					17,95%	16,67%	22,67%	13,07%
E.1.01.01.00.000 - Imposte, tasse e proventi assimilati					17,95%	16,67%	22,67%	13,07%
E.1.01.01.06.000 - Imposta municipale propria					4,72%	1,68%	3,35%	6,08%
E.1.01.01.08.000 - Imposta comunale sugli immobili (ICI)					0,10%	0,01%	0,11%	0,01%
E.1.01.01.16.000 - Addizionale comunale IRPEF					99,94%	100,00%	100,00%	99,97%
E.1.01.01.51.000 - Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani					12,90%	25,82%	43,89%	8,71%
E.1.01.01.52.000 - Tassa occupazione spazi e aree pubbliche					9,94%	3,43%	1,85%	0,98%
E.1.01.01.53.000 - Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni					8,81%	5,11%	4,63%	0,00%
E.1.01.01.61.000 - Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi					0,61%	0,69%	3,28%	4,75%
E.1.01.01.76.000 - Tributo per i servizi indivisibili (TASI)					3,10%	1,80%	4,50%	7,65%
E.3.00.00.00.000 - Entrate extratributarie					43,59%	28,77%	19,72%	46,02%
E.3.01.00.00.000 - Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni					18,23%	30,63%	51,16%	64,99%
E.3.01.02.00.000 - Entrate dalla vendita e dall'erogazione di servizi					29,33%	55,34%	69,13%	18,93%

E.3.01.02.01.000 - Entrate dalla vendita di servizi	29,33%	55,34%	69,13%	18,93%
E.3.01.03.00.000 - Proventi derivanti dalla gestione dei beni	13,93%	22,16%	43,88%	71,11%
E.3.01.03.01.000 - Canoni e concessioni e diritti reali di godimento	10,76%	23,15%	84,34%	94,83%
E.3.01.03.02.000 - Fitti, noleggi e locazioni	15,50%	21,67%	21,28%	13,63%
E.3.02.00.00.000 - Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	57,51%	14,21%	4,80%	15,67%
E.3.02.02.00.000 - Entrate da famiglie derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	57,51%	14,21%	4,80%	15,67%
E.3.02.02.01.000 - Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle famiglie	57,51%	14,21%	4,80%	15,67%

Fonte: BDap; Rileborazione della Sezione di controllo per la Lombardia della Corte dei conti. Le percentuali si basano sull'ammontare dei residui attivi corrispondenti alle diverse voci di entrata.

In particolare, sussistono criticità sul fronte delle entrate tributarie, come evidenziato nel grafico seguente, soprattutto in relazione ad Imu, Ici, Tassa smaltimento rifiuti urbani, Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni, Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi e Tasi: con percentuali che, nella maggior parte dei casi e nei vari anni esaminati, non superano il 10%.



In relazione al titolo III, si segnalano le difficoltà di riscossione dei proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle famiglie, con percentuali che dal 57,51% del 2020, passano al 14,21% del 2021, al 4,80% del 2022 e al 15,67% del 2023.

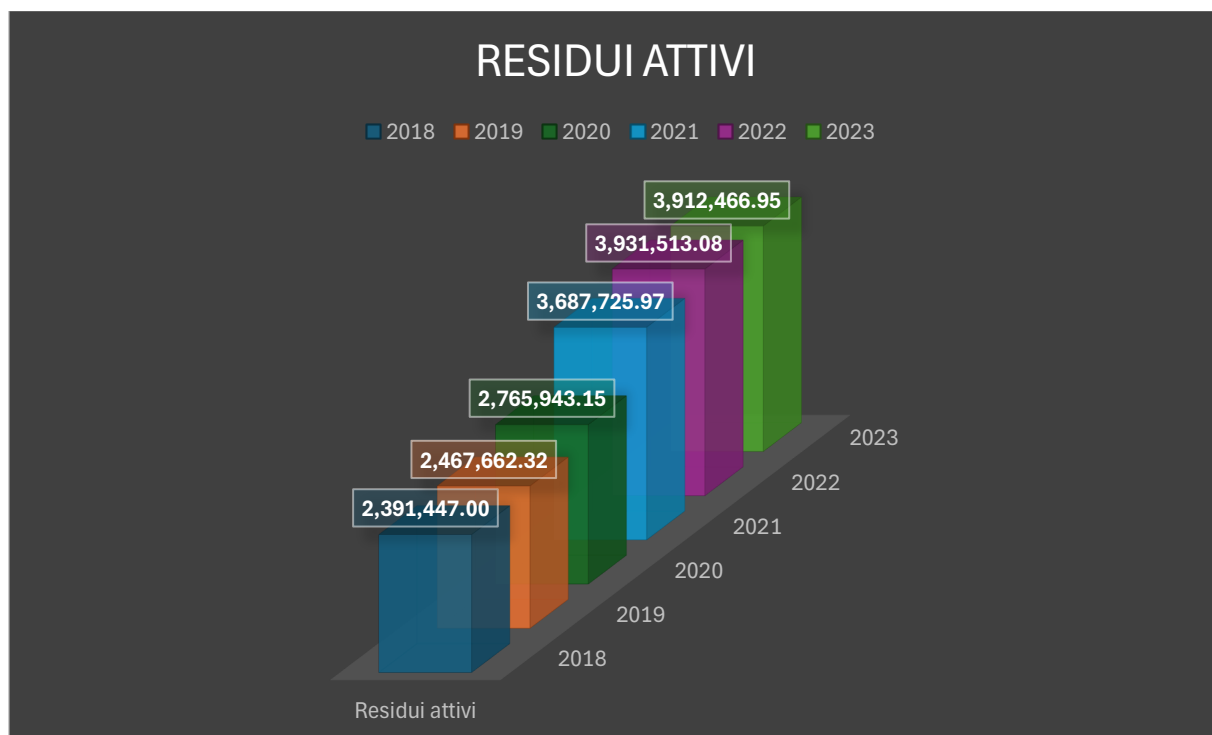
Il Comune ha giustificato le suindicate difficoltà di riscossione con la carenza di personale nel settore tributi, nel quale è presente una sola unità. Per tale motivo, a partire dal 30 ottobre 2024 (a seguito di apposita delibera n 369/2024), il Comune dichiara che è stato disposto l'affidamento del servizio di supporto alla gestione IMU e TARI, sia in fase di accertamento che di riscossione, ad una società esterna, l' "Halley Informatica".

3.2. Trend crescente dei residui attivi

Coerentemente con le difficoltà riscossive, l'esame dei prospetti dimostrativi trasmessi alla BDAP mostra una tendenza crescente dei residui attivi.

Al riguardo, l'Ente ha precisato che, in data 16 aprile 2025, in occasione dell'approvazione del rendiconto 2024, l'ammontare dei residui attivi è stato ridotto, a causa dello stralcio di un credito pari a € 859.585,30 (precedentemente svalutato al

100%, tramite FCDE), in quanto ritenuto non più riscuotibile dalla stessa Agenzia delle Entrate Riscossione.



3.3. Capienza FCDE e Fondo cassa

Va aggiunto, tuttavia, che, in tutto il quinquennio, l'FCDE si aggira sopra al 65% della somma dei residui attivi totali dei titoli I e III ed è comunque tale da coprire abbondantemente tutta la quota (più critica) di residui da esercizi precedenti.

	2019	2020	2021	2022	2023
FCDE	1.551.620,22	1.933.040,94	2.178.275,77	2.280.661,68	2.465.956,53
Residui attivi tit. I - III - es prec	1.331.448,77 €	1.717.267,23 €	2.114.401,85 €	2.568.052,92	2.499.365,06 €
Residui attivi tit. I - III competenza	995.846,77 €	891.296,47 €	1.107.579,07 €	914.372,02 €	906.718,50 €
Residui attivi tit. I - III - totali	2.307.295,54 €	2.608.563,70 €	3.221.980,92 €	3.482.424,94 €	3.406.083,56 €
% di copertura FCDE su residui es. prec.	116,54%	112,56%	103,02%	88,81%	98,66%

% di copertura FCDE su residui competenza	155,81%	216,88%	196,67%	249,42%	271,96%
% di copertura FCDE su totale residui I e III	67,25%	74,10%	67,61%	65,49%	72,40%

3.4. Osservazioni della Sezione su capacità di riscossione, residui attivi ed FCDE

Alla luce della presente disamina, occorre nuovamente richiamare l'Ente alla necessità di incrementare la propria capacità di riscossione.

Si deve, infatti, constatare come al rilievo già espresso in materia, in occasione del controllo relativo al periodo 2018-2019, non risultino aver fatto seguito misure idonee. Al riguardo, la giurisprudenza contabile rammenta che *“l'inefficienza dell'attività di riscossione, imponendo il cospicuo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e, nei casi di specifica destinazione (come per le sanzioni al codice stradale), anche il vincolo della cassa (cfr. 17/SEZAUT/2023/QMIG), determina il blocco di una parte significativa di risorse. Con la duplice conseguenza negativa per l'Ente (e per la comunità amministrata, destinata a subirne le conseguenze) del mancato introito delle entrate e della sottrazione delle risorse in dotazione al perseguimento delle finalità istituzionali mediante l'accantonamento al fondo e, vieppiù, l'apposizione del vincolo di cassa”* (Sez. contr. Sardegna n. 75/2025/PRSE; cfr. anche Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 316/2023/PRSE).

Si invita l'Ente, pertanto, ad attuare in modo effettivo ed efficace l'annunciato efficientamento dell'attività di riscossione, invero già indicato, a suo tempo, da questa Corte, in sede di controllo del periodo 2018-2019, e poi non tempestivamente attuato. Si richiama l'Ente, inoltre, ad un'attenta ricognizione dell'effettiva e perdurante esigibilità dei residui attivi più vetusti, in conformità ai canoni di prudenza e veridicità e tramite una puntuale aderenza ai principi contabili di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

Come recentemente ricordato da questa stessa Sezione (delibera n. 98/2025/PRSE): *“I residui attivi, unitamente alla cassa, costituiscono, infatti, la componente positiva del*

risultato d'amministrazione al 31 dicembre di ogni anno (art. 186 Tuel) che, se positivo, può essere utilizzato, nel bilancio dell'esercizio successivo per dare copertura a spese predeterminate (art. 187 Tuel), nonché per ripianare eventuali, precedenti, disavanzi di amministrazione o di gestione (art. 193 Tuel). Un avanzo d'amministrazione composto da residui attivi non esistenti o di incerto realizzo, non adeguatamente garantiti dal fondo crediti di dubbia esigibilità, darebbe una sola fittizia copertura per le spese da ultimo elencate, costituendo il presupposto per l'emersione successiva di tensioni o insufficienze di cassa. (Corte conti, Sez. contr. delibera Abruzzo n. 336/2021/PRSE)".

Si raccomanda, pertanto, di continuare a monitorare anche la costante adeguatezza dell'accontamento al Fondo crediti dubbia esigibilità.

4. Ritardo approvazione rendiconti

L'Ente, nel periodo in istruttoria, ha approvato i propri rendiconti in ritardo rispetto ai termini di legge. La criticità è stata segnalata anche in occasione dei controlli relativi a precedenti annualità (2018-2019). Al riguardo l'Ente ha fatto riferimento a difficoltà organizzative e alla mancanza di professionalità in grado di assicurare la tempestiva approvazione dei rendiconti, comunicando di essere consapevole di tale criticità e che sono in corso interventi per migliorare le competenze interne, seppure con risorse limitate.

5. Trasparenza e pubblicità dei documenti contabili

L'Ente ha dimostrato scarsa attenzione anche in relazione al tempestivo adempimento degli obblighi di trasmissione dei dati e di trasparenza e pubblicità che incombono sui Comuni avendo inviato l'elenco degli organismi partecipati solo a seguito di sollecito e avendo pubblicato lo *stock* del debito del 2020 e 2021 e l'elenco degli organismi partecipati nell'apposita se

zione del sito istituzionale, solo a seguito della segnalazione istruttoria.

6. Organismi partecipati

Relativamente ad alcuni organismi partecipati, non sono stati trasmessi i prospetti dimostrativi di cui all'art 11, comma 6, lettera j, del dlgs 118/2011, riportanti i rapporti reciproci di debito e credito e relative doppie asseverazioni.

Nonostante la documentazione prodotta, persistono dubbi sull'effettiva e tempestiva conciliazione dei reciproci rapporti obbligatori.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

- il mancato accantonamento di un importo corrispondente al rischio di escussione della garanzia prestata dal Comune nei confronti della società concessionaria FUTURA snc e la mancata contabilizzazione tra i conti d'ordine;
- una capacità di riscossione bassa e un ammontare dei residui attivi in aumento, in particolare del titolo I e III;
- il ritardo nell'approvazione e trasmissione dei rendiconti 2020, 2021, 2022;
- discrasie sull'ammontare dello *stock* del debito comunicato alla RGS e indicato dall'Organo di revisione;
- il mancato aggiornamento del sito istituzionale dell'Ente in ordine alla tempestività dei pagamenti;
- la mancata trasmissione al MEF - Dipartimento del Tesoro - dei dati relativi all'elenco degli organismi partecipati al 2021;
- la mancanza di alcuni prospetti dimostrativi di cui all'art 11, comma 6, lettera j), del dlgs 118/2011, riportanti i debiti e crediti reciproci tra Ente e organismi partecipati e asseverati dai rispettivi Organi di revisione; nonché, incertezze

relativamente all'effettiva e tempestiva conciliazione dei reciproci rapporti obbligatori.

INVITA

l'Amministrazione comunale

- a considerare attentamente, alla luce delle considerazioni contenute in motivazione, l'opportunità di accantonamenti a fronte delle passività potenziali esistenti e di futura emersione, in applicazione dell'art. 167, comma 3 TUEL, del principio contabile applicato di cui all'All. n. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, par. 5.5, e del principio contabile generale della prudenza (All. 1 al D.Lgs. n. 118/2011, punto 9);
- a rafforzare la capacità di riscossione;
- a vigilare sul corretto mantenimento dei residui attivi non più esigibili;
- a conformarsi agli obblighi di legge connessi alle ulteriori criticità accertate;

l'Organo di revisione, nell'esercizio delle competenze attribuite dall'art. 239 TUEL:

- a vigilare sulla corretta applicazione delle norme e dei principi contabili riguardanti le garanzie già rilasciate e da rilasciarsi in futuro a beneficio di terzi, con particolare riferimento agli effetti che le relative passività potenziali possono produrre sugli equilibri di bilancio;
- a vigilare sulle operazioni di ricorso all'indebitamento, con particolare riferimento ai limiti e alle condizioni poste dall'art. 119 Cost. e dalle relative norme di attuazione;

DISPONE

- che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco affinché ne informi l'Assemblea consiliare, e all'Organo di revisione, attraverso il sistema Con-Te;

- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione (sezione "Amministrazione trasparente") ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33;

- che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro 30 giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi 30 giorni;

Così deciso nella camera di consiglio del 28 maggio 2025.

Il relatore

(Alessandro Mazzullo)

Il Presidente

(Susanna Loi)

Depositata in Segreteria

Il 6 giugno 2025

Il Funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)