



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

*Nell'adunanza del 5 settembre 2018*

*composta dai magistrati:*

|                        |                             |
|------------------------|-----------------------------|
| Diana CALACIURA TRAINA | Presidente                  |
| Maria Laura PRISLEI    | Consigliere                 |
| Giampiero PIZZICONI    | Consigliere                 |
| Amedeo BIANCHI         | Consigliere                 |
| Francesco MAFFEI       | Primo Referendario          |
| Elisabetta USAI        | Primo Referendario relatore |

\*\*\*\*\*

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;

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 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2015”* emendata in correzione di un errore materiale con successiva deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR del 20 ottobre 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 9 giugno 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Bilancio di previsione 2016-2018”*;

VISTE le proprie deliberazioni n. 903/2012/INPR e n. 182/2013/INPR;

VISTA la deliberazione n. 49/2017/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2017;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2015 e la relazione sul bilancio di previsione 2016-2018, redatte dall'Organo di revisione del Comune di FOSSALTA DI PIAVE (VE);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 43/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Elisabetta Usai;

#### FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167, L. 266/2005 (Legge finanziaria 2006) stabilisce che *“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”* (di seguito, *“Questionario”*) sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR rispettivamente per il rendiconto 2015 e per il bilancio di previsione 2016-2018).

L'art. 148-bis del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo unico degli enti locali dall'art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (*“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.”*), ne definisce l'ambito (*“Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì 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") e stabilisce gli effetti delle relative risultanze ("Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, 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 comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria").*

Occorre considerare che l'esercizio 2015 segna il definitivo passaggio alla contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In particolare, gli Enti locali non sperimentatori, ai sensi dell'art. 11, commi 12 e 13, del D.lgs. 118/2011, hanno adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, aventi valore a tutti gli effetti giuridici, ai quali hanno affiancato i nuovi schemi di bilancio armonizzato, con funzione conoscitiva e, dal 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi previgenti.

Si rammenta, inoltre, che il 2015 è stato l'ultimo esercizio di applicazione del Patto di stabilità interno, superato dalla nuova disciplina sul pareggio di bilancio introdotta dalla L. cost. 1/2012, di modifica dell'art. 81, comma 6, Cost., a cui è stata data attuazione con la L. 243/2012.

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre precisare che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione *"di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio"* (Corte cost. 60/2013), la Sezione accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra



accennati.

Ciò premesso, tenuto conto degli esiti del controllo per il precedente esercizio, di cui alla delibera n. 579/2017/PRSE, sulla base dell'esame della documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e al Bilancio di previsione 2016-2018, si evidenziano, per il 2015, le seguenti criticità.

1. L'Ente è incorso nella violazione dell'art. 227, comma 1, TUEL per ritardo, benché non grave, nell'approvazione del Rendiconto (11 maggio 2016).

Una corretta tempistica di approvazione del Rendiconto, si rileva, è espressione di una attività amministrativa efficiente e ben programmata.

L'importanza non meramente formale di tale aspetto gestionale, inoltre, è rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 TUEL che individuano nell'approvazione del Rendiconto l'atto formale di definizione della consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, legittimante l'utilizzo di tale margine alle sole casistiche specificamente indicate e con i limiti ivi descritti.

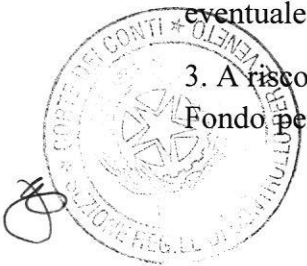
2. Per quanto riguarda il valore del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) di fine esercizio, si osserva quanto segue.

Appreso dell'adozione, da parte dell'Ente, del metodo c.d. ordinario nel computo del FCDE (*cfr.* Relazione dell'Organo di revisione al Rendiconto 2015 e punto 1.2.7.1 del Questionario sul Rendiconto 2015), in sede istruttoria si rilevava un valore lievemente inferiore rispetto a quello determinabile dai valori a disposizione della Sezione.

Il Comune, con nota di risposta 3832/2018, a firma congiunta dell'Organo di revisione, ha dichiarato che *"il valore del FCDE ha una consistenza in conto competenza 2015 contenuta, in quanto si è assunto probabilmente un atteggiamento lievemente sottostimato per effetto di un adeguamento graduale all'effettiva consistenza degli accertamenti/incassi rilevati "storicamente". Alcune voci di entrata hanno avuto un accertamento per cassa come le sanzioni al C.d.s., o comunque veniva esercitato un forte monitoraggio come per gli affitti comunali; mentre altre entrate non generano praticamente residui come la Cosap. Con il 2018 l'ente si è adeguato completamente alla previsione normativa grazie anche all'apporto del sistema informatico. Preme rilevare inoltre che l'ente ha "accantonato", nell'avanzo di amministrazione, importi maggiori (di cui alla tabella 1.2.1) per effetto di importi, accantonati a fronte degli accertamenti iscritti a residuo a titolo di TARSU-TARI, la cui riscossione era gestita direttamente dall'ente. Alla luce di quanto sopra si può attestare la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità"*.

Preso atto di quanto comunicato in merito al progressivo incremento del valore del FCDE, solo si raccomanda un costante monitoraggio dell'adeguatezza del Fondo, che esprime il grado di rischio al quale è sottoposta la massa creditoria dell'Ente e il cui valore incide nella determinazione della componente vincolata dell'avanzo e nella conseguente eventuale condizione di disavanzo del Comune.

3. A riscontro della richiesta formulata dalla Sezione circa la mancata valorizzazione del Fondo per rischi oneri futuri e del Fondo per rischi da contenzioso, il Comune, con la



menzionata nota di risposta, ha dichiarato di non aver *“effettuato accantonamenti al fondo contenziosi, e per rischi ed oneri in quanto al 31/12/2015 sussisteva solo una causa il cui esito non è ancora noto, che comunque riguarda più comuni facenti parte del Patto Territoriale per il Veneto Orientale con somme già accantonate in termini di residui passivi. Altre forme di rischio non sono rinvenibili.”*, senza, tuttavia, provvedere né a chiarire l'importo del contenzioso in essere né la stima del rischio di un'eventuale soccombenza che potrebbe giustificare un accantonamento al Fondo in esame.

4. Con riguardo alla discrasia, rilevata in sede istruttoria dalla Sezione, tra il valore del Fondo pluriennale vincolato (FPV) in entrata 2015 di parte corrente (80.199,89 euro) e parte capitale (146.925,27 euro) rispetto ai valori rinvenibili dalla delibera di riaccertamento straordinario n. 56 del 6 maggio 2016 (rispettivamente euro 107.075,13 ed euro 241.984,23), il Comune, con la citata nota di risposta istruttoria, ha trasmesso una nuova versione dell'All. B1 alla delibera in oggetto dalla quale risulta la congruenza dei dati in esame, senza, tuttavia, comunicare gli estremi dell'atto di modifica della medesima delibera con il quale si sia provveduto alla correzione in analisi.

5. In sede istruttoria si chiedeva all'Ente, alla luce di quanto deciso con la delibera del Consiglio comunale n. 29 del 27 luglio 2017, di razionalizzazione delle società partecipate ex art. 24 del D.Lgs. 175/2016, di relazionare adeguatamente in ordine alla preannunciata operazione di fusione per incorporazione di Asco TLC s.p.a. in Asco Holding s.p.a., ai sensi dell'art. 2501 e ss. c.c. con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

- coerenza degli esiti della descritta fusione con il principio della stretta necessità al perseguimento del fine sociale che deve orientare le scelte dell'Ente di mantenimento delle proprie partecipazioni societarie, anche tenuto conto dell'art. 2504-bis, comma 1, c.c.;

- quantificazione della riduzione dei costi attesa.

Si chiedeva di comunicare, inoltre, a quanto ammonti la perdita subita dalla controllante Asco Holding s.p.a. a titolo di svalutazione della partecipazione in Veneto Banca s.p.a. per effetto delle vicende di commissariamento della Banca e di indicare a che titolo l'assemblea abbia deliberato tale partecipazione.

L'Ente, in argomento, non offre alcun elemento di chiarimento e si limita a trasmettere la nota n. 4324/2018 ricevuta dalla Società in argomento con la quale quest'ultima afferma che *“Per quanto riguarda la richiesta di relazionare in merito alla 'coerenza degli esiti della descritta fusione con il principio della stretta necessità al perseguimento del fine sociale' dell'ente, si tratta di una valutazione individuale di competenza di codesto Comune che la scrivente società non può svolgere. Risulta peraltro alla scrivente che codesto Comune abbia già approfondito questo aspetto nella difesa nel giudizio avanti al Tar Veneto promosso da Plavisgas per l'impugnazione dell'atto di ricognizione straordinaria ex art. 24 D. Lgs. 175/2016.*

*Per quanto riguarda la quantificazione della riduzione dei costi attesa dall'operazione di fusione, tale riduzione riguarderà anzitutto i costi generali in conseguenza della riduzione delle società da una a due. La quantificazione dettagliata dei risparmi sarà contenuta nel progetto di fusione, che non è ancora stato predisposto in ragione della*



*pendenza del giudizio amministrativo sopra menzionato avverso l'atto di ricognizione straordinaria di Codesto Comune e di molti altri Comuni soci.”.*

Impregiudicata ogni eventuale responsabilità contabile derivante dalla gestione della società in argomento, e tenuto conto della pronuncia del TAR Veneto 1384/2017 con la quale è stata annullata, tra le altre, la menzionata deliberazione del Consiglio comunale di Fossalta di Piave n. 29/2017, nel rinviare agli esiti definitivi del controllo della Sezione da esercitarsi ai sensi del medesimo art. 24, comma 1, del TUSP, si evidenzia, sin d'ora, l'assoluta carenza di elementi informativi forniti dal Comune volti a superare le perplessità manifestate in sede istruttoria per ciò che concerne le attività rientranti nell'oggetto sociale della Società incorporante (es. telecomunicazioni) e dell'incorporata (es. vendita di gas).

Per quanto attiene alla svalutazione delle quote detenute in Veneto Banca s.p.a., l'Ente riporta la comunicazione ricevuta dalla Asco Holding s.p.a. con nota n. 5544 del data 9 maggio 2018, con la quale la Società dichiara di aver *“proceduto alla svalutazione della stessa a partire dall'esercizio 2014, bilancio approvato nel luglio 2015 e nell'anno successivo alla svalutazione integrale della partecipazione in ragione dell'evoluzione degli eventi negativi presentati all'attenzione dell'assemblea dei soci della partecipata. Al fine di provvedere alla individuazione di un metodo di valutazione della partecipazione alternativo a quello comunicato dagli organi volitivi della società partecipata si è provveduto ad applicare il metodo di valutazione dei multipli applicati a società agenti nel medesimo settore e quotate presso la Borsa Italiana. La svalutazione è stata realizzata per l'intero ammontare della partecipazione e nel documento di bilancio di Asco Holding S.p.A. è stata data piena informativa in merito all'impatto economico della svalutazione nel paragrafo del bilancio individuale titolato Partecipazione. La svalutazione ha pesato sul conto economico della società per l'esercizio 2014 per Euro 460 migliaia e per l'esercizio 2015 per Euro 530 migliaia. L'importo della perdita complessivamente patito dalla società Asco Holding S.p.A. risulta pari ad Euro 990 migliaia. Per quanto attiene l'acquisto della partecipazione in Veneto Banca, questa è stata approvata dal Consiglio di amministrazione di Asco Holding S.p.A. nella riunione del 06/04/2007 e ne è stata data segnalazione nel bilancio al 31/12/2006 nel paragrafo Fatti di rilievo avvenuti dopo la chiusura dell'esercizio”.*

In argomento, si evidenzia che l'art. 1 dello Statuto sociale della Asco Holding s.p.a., nella sua versione attuale, in base al quale *“La Società ha per oggetto (...) la costruzione e l'esercizio del gas metano, del calore, del recupero energetico, della bollettazione, della info della cartografia, della gestione dei tributi, di attività di direzione e contabilità dei lavori, e di altre attività quali: energetici, servizi di telecomunicazioni, servizi delle risorse integrate, servizi di igiene ambientale, servizi di informatica territoriale compresa la gestione del Catasto”*, non sembra ammettere l'acquisizione di partecipazioni in società o enti che svolgono attività bancaria e creditizia e, soprattutto, una tale attività non risulta essere coerente con la normativa, anche previgente al TUSP, che vietava le partecipazioni degli enti locali nelle *“società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”* (art. 3, comma 27, L. 244/2007).



Si osserva, infine, una non completa valorizzazione dei campi della banca dati delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui all'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014 per ciò che concerne la titolarità nelle partecipazioni indirette. A tale proposito, occorre ricordare che, anche in presenza di partecipazioni minoritarie, tali da generare un presumibile basso impatto negli equilibri dell'Ente dei risultati di esercizio negativi o dei deterioramenti patrimoniali, occorre rappresentare compiutamente il proprio portafoglio societario e costantemente monitorare anche tutti i soggetti partecipati, soprattutto nelle ipotesi di scarsa remuneratività e precario equilibrio patrimoniale, avendo cura di verificare se sia stata effettuata l'eventuale svalutazione da parte della partecipante diretta con riferimento alle proprie immobilizzazioni finanziarie da partecipazione.

### PQM

la Sezione regionale di controllo per il Veneto:

- accerta la violazione dell'art. 227, comma 1, TUEL per ritardo nell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2015;
- raccomanda il puntuale rispetto del principio contabile della contabilità finanziaria di cui al punto 3.3 del D.lgs. 118/2011 nella valorizzazione di un adeguato accantonamento al FCDE e l'attenta verifica, da parte dell'Organo di revisione, della correttezza del metodo di calcolo adottato e della congruità dell'accantonamento di fine esercizio;
- suggerisce di verificare la corretta mancata valorizzazione del Fondo per rischi e oneri futuri e del Fondo per rischi da contenzioso;
- raccomanda una costante vigilanza sulla vicenda della Asco Holding s.p.a. e il connesso corretto esercizio dei diritti e dei doveri del socio pubblico;
- raccomanda l'integrale compilazione della banca dati delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui all'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014 oltre che un costante monitoraggio della situazione economico-patrimoniale e finanziaria delle partecipazioni, anche indirette, nella titolarità del Comune.

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

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di FOSSALTA DI PIAVE (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 5 settembre 2018.

Il Magistrato relatore

Elisabetta Usai

Il Presidente

Diana Calaciura Traina



Depositata in Segreteria il

27 NOV. 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

