



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 91/2021/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.ssa	Stefania CALCARI	Referendario
Dott.ssa	Rosita LIUZZO	Referendario relatore

**nella camera di consiglio del 20 maggio 2021, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

VISTO il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO l'art. 85, comma 3, lettera e), del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento

dei magistrati partecipanti da remoto e che dispone che il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge;

VISTO il comma 8 bis del citato art. 85, come modificato dall'art. 26 ter del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni nella Legge 13 ottobre 2020, n. 126, recante la possibilità di svolgere le udienze, le camere di consiglio e le adunanze della Corte dei conti, mediante collegamento da remoto, secondo le modalità tecniche definite dal citato articolo fino al termine dell'emergenza epidemiologica in corso;

VISTO l'art. 26 ter del decreto legge 14 agosto 2020 n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, che ha esteso fino al termine dello stato di emergenza da Covid-19 l'operatività delle previsioni dei commi 2, 5, 6 e 8 bis del citato art. 85 del decreto legge n. 18 del 2020;

VISTO l'art. 26 del Decreto Legge 28 ottobre 2020, n. 137, relativo alle misure urgenti per lo svolgimento delle adunanze e delle udienze del giudice contabile durante l'ulteriore periodo di proroga dello stato di emergenza epidemiologica;

VISTO l'art. 6, comma 2, del D.L. 01/04/2021 n. 44, ai sensi del quale: *"All'art. 85, commi 2, 5, 6 e 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole «fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19», ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: «fino al 31 luglio 2021»"*;

VISTO che il Presidente della Corte dei conti con decreto del 27 ottobre 2020, in considerazione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha ritenuto necessario mantenere le regole tecniche e operative in vigore in materia di svolgimento delle adunanze e camere di consiglio mediante collegamento in remoto fino al termine dello stato di emergenza;

VISTI i decreti 25 marzo 2020 n. 2, 15 aprile 2020 n. 3, 4 maggio 2020 n. 4, 16 giugno 2020 n. 5, e 30 ottobre 2020 n. 6, con cui il Presidente della Sezione ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione nel rispetto delle "nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile" previste dall'art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in Legge n. 27 del 24 aprile 2020, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle Camere di consiglio in remoto, utilizzando i programmi informatici per la videoconferenza;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTA la delibera della Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2018/INPR che ha approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2017 e i relativi questionari;

VISTA la delibera della Sezione delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2019/INPR che ha approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economica-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2018;

VISTA la delibera della Sezione delle Autonomie n. 09/SEZAUT/2020/INPR che ha approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economica-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2019;

VISTE la delibera n. 22/2018/SRCPIE/INPR con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2018, la delibera n. 17/2019/SRCPIE/INPR con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2019 e la delibera n. 10/2021/SRCPIE/INPR con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno corrente;

VISTE le relazioni in riferimento ai rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019, redatte dall'Organo di revisione del **Comune di Villadossola** (VCO) ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266;

VISTA la nota trasmessa dal Magistrato istruttore al Comune di Villadossola;

VISTA la nota di risposta trasmessa dal Comune di Villadossola;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, svolta in videoconferenza effettuata tramite applicativo in uso alla Corte dei conti, con collegamento dei membri del collegio dai propri domicili;

UDITO il relatore, Dott.ssa Rosita Liuzzo;

### **PREMESSO**

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, comma 7, della legge 6 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e), del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, 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"*.

Inoltre, 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 siano 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 nella sentenza n. 60/2013 (e ribadito nelle successive sentenze n. 39/2014 e 40/2014), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, diretti ad evitare danni irreparabili agli equilibri 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.

Ferma la normativa richiamata, qualora le irregolarità riscontrate 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, appare comunque opportuno segnalare agli enti tali irregolarità contabili, 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.

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.

### **CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO**

In via preliminare, viene esaminata la questione relativa alla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento Microsoft Teams.

Al riguardo, si osserva che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3, lett. e), prevede lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare lo svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19.

La ratio della disciplina sopra richiamata è quella di evitare il blocco dell'attività magistratuale, ove lo svolgimento della medesima possa avvenire con modalità atte a ridurre l'esposizione al pericolo della salute dei soggetti interessati (rappresentanti dell'ente, magistrati, personale amministrativo, utenti degli uffici).

Ciò premesso, dall'esame delle relazioni dell'Organo di revisione sui rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019 del Comune di Villadossola sono emerse alcune criticità attinenti ai seguenti profili:

1. Equilibri di bilancio - 2019;
2. Fondo pluriennale vincolato - 2019;
3. FCDE - esercizio 2019;

4. Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.

Le suindicate criticità sono state formalmente segnalate all'Ente con apposita scheda di sintesi, invitandolo a fornire le proprie deduzioni ed ulteriori chiarimenti.

L'Ente ha dato riscontro alla predetta richiesta mediante l'invio di specifiche note di risposta.

A seguito dell'esame effettuato sulla documentazione pervenuta, il Magistrato istruttore ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esame collegiale e, per questo motivo, ha chiesto al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza.

\*\*\* \*\*

Ciò premesso, e precisando che il controllo ha avuto ad oggetto l'esame dei rendiconti degli esercizi finanziari anni 2017, 2018 e 2019, si riepilogano di seguito le principali irregolarità, individuate dalla complessiva attività istruttoria svolta dal Magistrato istruttore.

**I. Equilibri di bilancio- esercizio 2019**

Il prospetto "Verifica degli equilibri", presente sulla BDAP, riporta i seguenti valori:

<b>W1) Risultato di competenza</b>	<b>401.283,29</b>
Risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio N	0,00
Risorse vincolate nel bilancio	0,00
<b>W2) Equilibrio di bilancio</b>	<b>401.283,29</b>
Variatione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+) / (-)	0,00
<b>W3) Equilibrio complessivo</b>	<b>401.283,29</b>

Inoltre, nel seguente quadro allegato a/1 viene indicato quanto segue:

<b>Risorse accantonate</b>	<b>Risorse accantonate al 1/1/2019 (a)</b>	<b>Risorse accantonate e applicate al bilancio dell'esercizio 2019 (con segno -) (b)</b>	<b>Risorse accantonate e stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio 2019 (c)</b>	<b>Variatione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)</b>	<b>Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)</b>

Fondo anticipazioni liquidità					
Totale Fondo anticipazioni liquidità	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate					
Totale Fondo perdite società partecipate	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo contenzioso					
Totale Fondo contenzioso	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo crediti di dubbia esigibilità					
	347.365,08	0,00	0,00	<b>-52.228,56</b>	<b>295.136,52</b>
<b>Totale Fondo crediti di dubbia esigibilità</b>	347.365,08	0,00	0,00	<b>-52.228,56</b>	<b>295.136,52</b>
Altri accantonamenti					
	2.100,00	0,00	0,00	2.100,00	4.200,00
<b>Totale altri accantonamenti</b>	2.100,00	0,00	0,00	2.100,00	4.200,00
<b>Totale risorse accantonate</b>	349.465,08	0,00	0,00	<b>-50.128,56</b>	<b>299.336,52</b>

Esaminato il prospetto riportato nell'allegato a/1 emerge che la voce "Totale altri accantonamenti" al 1/1/2019 riporta un valore pari ad euro 2.100,00. Tuttavia, il dato non appare corrispondente con il medesimo valore riportato nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al 31.12.2018, nel quale tale accantonamento non risulta indicato.

L'incongruenza sopra riportata inciderebbe anche sul valore calcolato nella colonna d) dell'allegato a/1. Infatti, il valore da riportare nella colonna d) avrebbe dovuto essere pari a 4.200,00, determinando un importo totale pari a euro -48.028,56.

Infine, l'Ente avrebbe dovuto riportare quest'ultimo importo pari a -48.028,56 nel prospetto "Verifica degli equilibri" al rigo "Variazione degli accantonamenti effettuata in

*sede di rendiconto"* con un miglioramento dell'equilibrio complessivo che ammonterebbe, quindi, per euro 449.311,85.

Le incongruenze sopra rilevate sono state evidenziate in apposita nota istruttoria, in risposta alla quale l'Ente ha dichiarato quanto segue: *"L'accantonamento relativo all'indennità di fine mandato del Sindaco non risulta nel prospetto del risultato di amministrazione al 31/12/2018, in quanto la somma è stata portata a residuo del bilancio 2018 alla voce 870.4.1 e come tale risulta ancora presente. Dall'anno 2019 si è provveduto ad inserire correttamente l'accantonamento nel prospetto del risultato di amministrazione"*.

Alla luce di quanto sopra si evidenzia che il punto 13.7.1 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, di cui all'allegato 4/1 del d.lgs. 118 del 2011, descrive come procedere alla compilazione dell'allegato a/1, contenente l'elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione. Dalla lettura del principio si evince che:

- ✓ nella lettera a), alla voce *"Risorse accantonate al 1/1/ N"*, deve essere indicato, per ciascun capitolo, l'importo dell'accantonamento nel risultato di amministrazione alla data del 1° gennaio dell'esercizio che si rendiconta, che deve essere uguale all'ammontare del medesimo fondo nella colonna e) dell'allegato a/1 del rendiconto dell'esercizio precedente. I totali parziali di tale colonna corrispondono agli importi dei fondi indicati nella *"Parte accantonata"* dell'allegato a) del rendiconto dell'esercizio precedente concernente il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione;
- ✓ nella lettera b), alla voce *"Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio N "*, deve essere indicato l'importo dello stanziamento definitivo della voce *"Utilizzo avanzo di amministrazione"* riguardante le quote accantonate del risultato di amministrazione e tale importo deve essere indicato con il segno (-);
- ✓ nella lettera c), alla voce *"Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio N"*: deve essere indicato, per ciascun capitolo, l'importo dello stanziamento definitivo di spesa del bilancio dell'esercizio, cui il rendiconto si riferisce, riguardante sia l'accantonamento di nuovi fondi finanziati dalle entrate dell'esercizio sia il *"riaccantonamento"* dei fondi provenienti dagli esercizi precedenti, applicati in entrata del bilancio come utilizzo del risultato di amministrazione al lordo degli utilizzi;
- ✓ nella lettera d), alla voce *"(Variazioni) Accantonamenti/Utilizzi in sede di rendiconto"*, deve essere indicata la somma algebrica degli ulteriori accantonamenti nel risultato di amministrazione effettuati in sede di predisposizione del rendiconto (con il segno +) e delle riduzioni degli

accantonamenti effettuati in sede di predisposizione del rendiconto (con il segno -);

- ✓ nella lettera e), alla voce "*Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/N*", deve essere indicata la somma algebrica degli importi inseriti nelle precedenti quattro voci ( $e=a+b+c+d$ ). I totali parziali della colonna e) corrispondono agli importi dei rispettivi fondi indicati nella "Parte accantonata" dell'allegato a) del rendiconto, concernente il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione.

Esaminati il principio contabile e la nota di risposta dell'Ente, si ricava che il Comune di Villadossola ha erroneamente compilato l'allegato a/1, in quanto, a fronte della somma di euro 2.100,00 relativa all'indennità di fine mandato del Sindaco "*portata a residuo del bilancio 2018*", alla voce "*Risorse accantonate al 1/1/ N*" non andava riportato il valore di euro 2.100,00. Dall'altra parte, nella colonna d) "*(Variazioni) Accantonamenti/Utilizzi in sede di rendiconto*", il Comune avrebbe dovuto riportare il valore di euro 4.200,00, in quanto, come riporta l'Ente nella nota di risposta, solo dall'anno 2019 l'accantonamento è stato inserito nel prospetto del risultato di amministrazione. La corretta compilazione nel modo sopra descritto avrebbe determinato, nella colonna d, un importo totale pari a euro -48.028,56, che l'Ente avrebbe dovuto riportare anche nel prospetto "*Verifica degli equilibri*" al rigo "*Variazione degli accantonamenti effettuata in sede di rendiconto*" con un miglioramento dell'equilibrio complessivo per un ammontare pari ad euro 449.311,85. Posto quanto sopra, il Collegio invita l'Ente a prestare particolare attenzione all'esame dei principi contabili, anche al fine di una corretta compilazione dei prospetti da allegare al bilancio e allo scopo di garantire uniformità dei dati inseriti negli stessi e trasmessi alla Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni.

## **II. Fondo pluriennale vincolato - esercizio 2019**

Nel questionario al consuntivo 2019 viene attestato che il FPV in spesa in c/capitale è stato attivato in presenza di entrata esigibile e tipologia di spesa rientrante nelle ipotesi di cui al punto 5.4 del principio applicato della contabilità finanziaria (cfr. risposta positiva alla domanda 3.1 della Sezione I).

Inoltre, nell'allegato b) presente in BDAP, contenente il prospetto relativo al fondo pluriennale vincolato, è riportato un fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2019 pari ad euro 73.306,57, coincidente con il valore del FPV per spese correnti, indicato nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione. In quest'ultimo prospetto non è presente un FPV per spese in conto capitale.

Posto ciò, dall'esame della gestione di competenza di parte capitale dell'esercizio 2019, risulta quanto segue:

	accertamenti/impegni 2019	riscossioni/ pagamenti 2019 in competenza	somme rimaste a residuo al 31.12.2019
entrate in conto capitale - titolo 4	871.899,42	422.463,68	449.435,74
spese in conto capitale - titolo 2	1.480.547,19	446.590,39	1.033.956,80

Dai dati contabili riportati in tabella emerge che le entrate di parte capitale, pari ad euro 871.899,42, sono state riscosse per euro 422.463,68, mentre le spese in conto capitale, pari ad euro 1.480.547,19, sono rimaste a residuo per euro 1.033.956,80. Si evidenzia, inoltre, nell'esercizio 2019 un fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata pari ad euro 154.569,30 e l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spese di investimento pari ad euro 487.733,51.

Posto quanto sopra, l'Ente con apposita nota istruttoria è stato invitato a confermare il valore pari a 0 del fondo pluriennale vincolato in conto capitale di spesa, fornendo, altresì, elementi conoscitivi in merito alla conservazione a residuo degli importi indicati in tabella in coerenza al principio della cd. "competenza finanziaria potenziata", disciplinato dal D.lgs. n. 118 del 2011, secondo cui tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza.

In riscontro alla nota istruttoria l'Ente ha comunicato il dettaglio degli impegni assunti, specificando gli importi e la natura degli interventi relativi ai residui conservati. Dalla comunicazione si evince, da una parte, che trattasi per lo più di residui relativi ad interventi eseguiti nel 2019 e pagati nel 2020 con qualche voce ancora conservata a residuo e, dall'altra, che ricorrono anche voci di intervento per le quali l'Ente espressamente dichiara che sono stati "imputati a residuo anziché inseriti nel FPV". L'Ente aggiunge, inoltre, che: "Esposto quanto sopra si garantisce che dalla gestione 2021 si presterà la massima attenzione affinché il cronoprogramma delle opere pubbliche sia redatto con maggiore accuratezza e non si ripetano gli errori commessi nel 2019, evitando di portare a residuo somme non dovute".

In merito il Collegio evidenzia che il fondo pluriennale vincolato, disciplinato dal punto 5.4. del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 al Dlgs 118/2011), è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente, già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. La sua funzione, quindi, è quella di garantire la copertura di spese che sono imputate agli esercizi successivi a quello in corso e, al contempo, rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

Posto quanto sopra, la Sezione rileva la violazione del principio contabile della cd. "*competenza finanziaria potenziata*", disciplinato dal D.lgs. n. 118 del 2011, in relazione alla mancata costituzione del fondo pluriennale vincolato di parte spesa in conto capitale nell'esercizio 2019.

### **III. FCDE – esercizio 2019**

Dall'esame dei dati contabili del rendiconto 2019, consultabili dalla BDAP, emerge un risultato di amministrazione di euro 953.545,06, di cui parte accantonata pari ad euro 299.336,52, parte vincolata pari ad euro 0,00, parte destinata agli investimenti pari ad euro 0,00 e parte disponibile pari a 654.208,54.

La suddetta parte accantonata si riferisce per euro 295.136,52 al FCDE.

L'importo accantonato corrisponde a circa il 19% dei residui conservati del titolo 1 e 3 rispetto ad una capacità di riscossione in conto residui delle entrate proprie (titoli 1 e 3), che si attesta a circa il 77%.

Più nel dettaglio, l'importo accantonato corrisponde a circa il 32% dei residui conservati del titolo 1, a fronte di una capacità di riscossione in conto residui sempre del titolo 1 pari a circa l'83% e a circa l'1% dei residui conservati del titolo 3, a fronte di una capacità di riscossione in conto residui sempre del titolo 3 pari a circa il 60%.

Inoltre, dall'analisi dell'allegato "*Ricognizione dei residui attivi esercizio 2019*", consultabile dalla BDAP, è emerso che ai fini del calcolo non sono stati considerati residui attivi del titolo 3 per complessivi euro 626.154,78.

Per questo motivo con apposita nota istruttoria, dopo aver evidenziato che né nella nota integrativa al bilancio preventivo 2019-2021 né nella relazione sulla gestione al rendiconto sono state evidenziate le ragioni di esclusione dal calcolo del FCDE di alcune categorie di entrata, l'Ente è stato invitato a dettagliare la costruzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, indicando i residui considerati di dubbia esigibilità che hanno determinato le percentuali di accantonamento al fondo e le metodologie adottate e

illustrando i motivi che lo hanno condotto ad escludere le voci dei residui attivi come sopra riportato in relazione al titolo 3.

Con nota di riscontro il Comune ha dichiarato quanto segue: *"Riferisce il Comune che ogni anno i residui sono sottoposti ad un sistematico controllo, gli inesigibili sono cancellati e quelli di difficile esazione inseriti nel FCDE. Per quanto concerne i residui del titolo I considerati nel FCDE, l'importo deriva dalla Tari, in quanto è senza dubbio l'unica entrata aleatoria che necessita di accantonamento. I residui conservati della Tari ammontano ad € 398.373,25 con una percentuale di non esazione del 72% circa, pertanto è stata inserita nel FCDE la somma di € 288.103,53 corrispondente al 72% del totale. Diversa è la situazione del titolo III i cui residui al 01/01/2019 ammontano ad € 627.343,50, nell'anno sono stati riscossi per € 339.420,54 e mantenuti a bilancio al 31/12/2019 per € 280.379,64. L'ammontare dei residui attivi del titolo III è complessivamente di € 633.158,33, il cui calcolo del FCDE viene di seguito dettagliato: Le voci da 3165.2.1 a 3070.4.1 per un importo di € 10.209,17, sono relative ad entrate di cassa.*

*3080.2.1 spettacolo stagione teatrale Fondazione residuo € 28.663,00, importo FCDE 819,76. Trattasi di entrata di cassa derivante dalla vendita dei biglietti degli spettacoli teatrali, l'incasso viene versato alla Fondazione che rigira la parte spettante al Comune.*

*3089.2.1 proventi illuminazione loculi residuo € 4.200,00, importo FCDE 2.520,00.*

*3115.2.1 contributi gestione cimiteriale residuo € 1.225,00, trattasi di entrata di cassa.*

*3130.2.1 interessenza metano residuo €29.904,72, non inserito nel fondo in quanto viene incassato nei primi mesi dell'anno successivo, dopo l'emissione della fattura da parte del Comune.*

*3150.2.1 affitti teatro residuo € 7.952,60, importo FCDE 849,34.*

*3170.2.1 fitti terreni residuo € 1.218,21, importo FCDE 847,51.*

*3180.2.1 fitti immobili residuo € 21.132,32 importo FCDE 659,33.*

*3210.8.1 proventi concessioni cellette ossario € 125,00, trattasi di entrata di cassa.*

*3235.2.1 dividendi Seo residuo € 142.654,95, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di società a partecipazione pubblica.*

*3240.2.1 rimborso stampati € 47,95 trattasi di importo minimo.*

*3255.2.1 contributo stagione teatrale sponsorizzazioni residuo € 21.246,50, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di entrata di cassa.*

*3255.4.1 contributo stagione teatrale residuo € 30.000,00, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di entrata della Regione.*

*3320.2.1 contratto locazione H3G € 10.000,00, non inserito nel FCDE in quanto l'entrata è incassata l'anno successivo dopo che il Comune ha emesso fattura.*

*3315.2.1 sovraccanoni Bim residuo € 49.135,24, non inserito nel FCDE in quanto viene versato dall'Unione dei Comuni della Valle Antigorio e ad oggi il residuo è di € 5.016,03, somma che sarà incassata a breve.*

*3365.2.1 monetizzazione standards urbanistici € 1.471,37, importo FCDE 1.307,61.*

*3120.2.1 sanzioni stradali € 15.000,01, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di entrata di cassa che viene girata dall'Unione dei Comuni.*

*3250.8.1 recuperi e rimborsi diversi € 1.631,83, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di entrata di cassa.*

*3310.2.1 convenzione Segretario € 32.200,00, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di rimborso da Enti pubblici.3310.4.1 convenzione dipendenti € 19.743,24, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di rimborso da Enti pubblici.*

*3325.4.1 censimento generale della popolazione € 2.101,00, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di rimborso da Stato.*

*3335.2.1 rimborso Raf € 17.415,31, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di rimborso da Enti pubblici.*

*3335.4.1 rimborso bollette Raf € 7.183,79, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di rimborso da Enti pubblici.*

*3355.4.1 rimborso Conai € 27.529,56, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di rimborso da società a partecipazione pubblica.*

*3415.2.1 rimborso ammortamento mutui Ato € 142.017,56, non inserito nel fondo in quanto entrata proveniente dall'Autorità d'ambito del Verbano Cusio Ossola ed interamente incassata nel 2020.*

*3420.2.1 installazione contatori rete gas € 9.150,00, entrata non inserita nel fondo e cancellata nel 2020".*

A fronte della risposta dell'Ente occorre evidenziare che il Fondo crediti di dubbia esigibilità, disciplinato nell'allegato n. 4/2, paragrafo n. 3.3, del decreto legislativo 118 del 2011, nasce con lo scopo di porre una soluzione alle problematiche concernenti l'accertamento e i rischi connessi alla mancata riscossione delle entrate di dubbia e difficile esazione. Invero, in passato, era invalsa la pratica di accertare per cassa le entrate di difficile esazione, per le quali non era certa la riscossione integrale. Tale pratica, se da un lato, consentiva di avere in cassa un importo del credito pari all'importo accertato (evitando sia di incassare un credito inferiore a quello accertato sia la formazione di residui attivi), dall'altro lato, non dava corretta rappresentazione dei crediti posseduti da un ente.

Per questo motivo, al suindicato paragrafo 3.3., si specifica che sono accertate per intero anche le entrate di dubbia e difficile esazione (fanno eccezione i crediti provenienti da altre amministrazioni, i crediti assistiti da una fideiussione, le entrate accertate per cassa

in base ai principi contabili e le entrate riscosse da un ente per conto di un altro, destinate ad essere versate all'ente beneficiario che dovrà accantonare il FCDE) ed in relazione ad esse è costituito un fondo crediti di dubbia esigibilità.

Tale fondo è sia stanziato in bilancio sia previsto nel rendiconto.

È stanziato in bilancio (per la sua determinazione si valutano gli ultimi 5 anni, 3 per gli enti più virtuosi, e si opera una media tra accertamenti e incassi per ciascuna entrata) con lo scopo di sterilizzare spese potenzialmente finanziate con entrate che mai si realizzeranno, inoltre, la sua congruità andrà verificata nel corso dell'esercizio in sede di assestamento e in sede di controllo della salvaguardia degli equilibri.

È, inoltre, accantonato nel rendiconto, a tutela della veridicità del risultato di amministrazione, e per la sua determinazione il principio contabile ha previsto sia un metodo semplificato operante sino all'esercizio 2018 (sommando le risorse disponibili sulla base di quanto precedentemente accantonato con il risultato di amministrazione dell'ultimo rendiconto approvato e dell'accantonamento disposto in via definitiva nel bilancio di previsione, al netto delle cancellazioni dei crediti per inesigibilità) sia un metodo ordinario (sulla base della percentuale di mancate riscossioni sui residui attivi iniziali intervenute nell'ultimo quinquennio).

Per di più, nell'esempio n. 5 riportato nel principio contabile richiamato, in relazione all'individuazione delle categorie di entrate stanziate che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione, è stabilito che "(...) la scelta del livello di analisi, è lasciata al singolo ente, il quale può decidere di fare riferimento alle tipologie o di scendere ad un maggiore livello di analisi, costituito dalle categorie, o dai capitoli.

*Non richiedono l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità:*

- a) *i crediti da altre amministrazioni pubbliche, in quanto destinate ad essere accertate a seguito dell'assunzione dell'impegno da parte dell'amministrazione erogante,*
- b) *i crediti assistiti da fidejussione,*
- c) *le entrate tributarie che, sulla base dei nuovi principi sono accertate per cassa.*

*Con riferimento alle entrate che l'ente non considera di dubbia e difficile esazione, per le quali non si provvede all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, è necessario dare adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio".*

Posto quanto sopra relativamente alla natura e all'importante funzione del FCDE, questo Collegio, in relazione alla risposta fornita dal Comune, sottolinea che il principio contabile stabilisce espressamente come si determina il fondo *de quo*, evidenziando anche i casi in cui non operare il relativo accantonamento. Tra questi non rientrano alcune delle ipotesi riportate nell'elenco sopra riportato in relazioni alle quali l'Ente non ha proceduto al relativo accantonamento.

In primo luogo, non vi rientra la circostanza di avere incassato il credito nell'esercizio successivo a quello in relazione al quale andava calcolato l'accantonamento (*"3130.2.1 interessenza metano residuo €29.904,72, non inserito nel fondo in quanto viene incassato nei primi mesi dell'anno successivo, dopo l'emissione della fattura da parte del Comune; 3320.2.1 contratto locazione H3G € 10.000,00, non inserito nel FCDE in quanto l'entrata è incassata l'anno successivo dopo che il Comune ha emesso fattura*). Invero, l'aver incassato il credito nell'esercizio successivo non lo rende, necessariamente e per sua natura, un credito certo.

In secondo luogo, non possono considerarsi rispettose del principio contabile i casi esclusi dall'Ente in quanto riconducibili *"ad entrate di cassa"* (*Le voci da 3165.2.1 a 3070.4.1 per un importo di € 10.209,17, sono relative ad entrate di cassa; 3115.2.1 contributi gestione cimiteriale residuo € 1.225,00, trattasi di entrata di cassa; 3210.8.1 proventi concessioni cellette ossario € 125,00, trattasi di entrata di cassa; 3255.2.1 contributo stagione teatrale sponsorizzazioni residuo € 21.246,50, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di entrata di cassa; 3250.8.1 recuperi e rimborsi diversi € 1.631,83, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di entrata di cassa*). Va evidenziato, infatti, che se è vero che il principio contabile consente di escludere dal calcolo del FCDE le entrate tributarie che, sulla base dei nuovi principi, sono accertate per cassa, è anche vero però che per poterle escludere dal calcolo del FCDE è necessario che, effettivamente, l'Ente abbia proceduto in tal modo. In relazione al caso di specie va evidenziato che non si tratta di entrate tributarie e, inoltre, che la presenza di residui dimostra che l'accertamento non sia avvenuto con il criterio della cassa.

Inoltre, in relazione alle entrate versate da parte dell'Unione dei Comuni (*3315.2.1 sovraccanoni Bim residuo € 49.135,24, non inserito nel FCDE in quanto viene versato dall'Unione dei Comuni della Valle Antigorio e ad oggi il residuo è di € 5.016,03, somma che sarà incassata a breve; 3120.2.1 sanzioni stradali € 15.000,01, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di entrata di cassa che viene girata dall'Unione dei Comuni*) si richiama il principio contabile nella parte in cui è evidenziata l'esclusione dal calcolo del FCDE delle entrate riscosse da un ente per conto di un altro, che sono destinate ad essere versate all'ente beneficiario, il quale, però, dovrà procedere al relativo accantonamento a FCDE.

Infine, si contestano anche le seguenti voci" *3420.2.1 installazione contatori rete gas € 9.150,00, entrata non inserita nel fondo e cancellata nel 2020"; "235.2.1 dividendi Seo residuo € 142.654,95, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di società a partecipazione pubblica"; 3355.4.1 rimborso Conai € 27.529,56, non inserito nel FCDE in quanto trattasi di rimborso da società a partecipazione pubblica", non essendo state inserite, senza alcun fondamento normativo (non rientrato tra le ipotesi di esclusione del principio*

contabile), nel calcolo del FCDE dell'esercizio 2019 (si evidenzia, per di più, che la voce 3420.2.1 è stata cancellata nell'esercizio 2020, così dimostrando la sua natura di credito di dubbia esigibilità).

Peraltro, la scelta dell'Ente di escludere i residui citati non è stata motivata in conformità a quanto stabilito dal principio contabile, in quanto né dalla nota integrativa al bilancio preventivo 2019-2021 né dalla relazione sulla gestione al rendiconto 2019, entrambe consultabili dalla BDAP, sono emerse le ragioni di esclusione dal calcolo del FCDE delle categorie di entrata in argomento.

Per tutto quanto sopra rilevato, il Collegio ritiene non congruo, in quanto non conforme alle disposizioni contenute nell'allegato n. 4/2, paragrafo n. 3.3, del decreto legislativo 118 del 2011, l'accantonamento operato dall'Ente nel rendiconto 2019.

#### **IV. Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche**

Il Comune di Villadossola detiene una partecipazione societaria, pari al 45,10 %, nella società Servizi ecologici dell'Ossola s.r.l. (S.E.O. s.r.l.), che ha come oggetto sociale, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto della stessa società, *"(l)approvvigionamento, produzione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita nelle forme consentite dalla legge di energia elettrica, comunque prodotta, sia direttamente che da parte di terzi; approvvigionamento, produzione, trasporto, manipolazione, distribuzione e vendita nelle forme consentite dalla legge di gas naturale, produzione e distribuzione del calore; approvvigionamento, produzione, distribuzione e vendita nelle forme consentite dalla legge di ogni fonte di energia, anche nel campo dello sfruttamento delle fonti di energia rinnovabili e alternative; promozione, diffusione, vendita, noleggio e manutenzione di impianti tecnologici alimentati da fonti di energia rinnovabili e alternative; progettazione, costruzione e gestione di impianti per ogni tipologia di attività sopra descritta, direttamente o tramite contratti di incarico professionale o di appalto nonché la costruzione degli impianti stessi per conto di terzi (...).*

Nello stesso articolo è, anche, specificato che: *"La società ha inoltre per oggetto la gestione e/o l'erogazione di qualsiasi servizio pubblico locale, a rilevanza economica e non economica, e la gestione di reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli Enti Pubblici locali soci. La società potrà quindi svolgere, tra l'altro, attività di manutenzione generale, urbana, di servizi, reti ed impianti, nonché del patrimonio mobiliare ed immobiliare sia degli Enti Pubblici locali soci, sia di soggetti terzi, Enti Pubblici o privati, previa adeguata valutazione di fattibilità e convenienza economica dell'attività da parte dell'assemblea ordinaria dei soci. La società potrà infine compiere tutte le operazioni che risulteranno necessarie, ovvero utili per il conseguimento degli*

*scopi sociali; tra l'altro, potrà porre in essere operazioni immobiliari, mobiliari, commerciali, industriali e finanziarie e quindi qualunque atto collegato al raggiungimento dello scopo sociale, ad eccezione della raccolta del risparmio tra il pubblico e dell'esercizio delle attività disciplinate dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, parte II, e nel rispetto di quanto disposto dal T.U.B. di cui al Decreto Legislativo 385/1993".*

Con delibera n. 43 del 9 dicembre 2019, riguardante la revisione ordinaria delle partecipazioni societarie ex art. 20 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), il Consiglio comunale del Comune di Villadossola ha deciso di mantenere, senza alcun intervento, la partecipazione nella Servizi ecologici dell'Ossola s.r.l. (S.E.O. s.r.l.), nonostante per tale società non risultasse rispettato il parametro indicato dal comma 2, lettera b) del citato articolo 20.

Nello specifico, tale norma prescrive l'obbligo di adottare un piano di razionalizzazione nel caso in cui si tratti di "società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti" (lett. b).

Dall'esame della scheda tecnica tratta dal Portale Patrimonio P.A. - Partecipazioni del Dipartimento del Tesoro è emerso, tra l'altro, che la S.E.O. s.r.l. ha:

- ✓ un numero medio di dipendenti pari a 0;
- ✓ un organo di amministrazione composto da un solo soggetto;
- ✓ un compenso dell'organo di amministrazione pari ad euro 6.500;
- ✓ conseguito ricavi delle vendite e delle prestazioni pari (voce A1 del conto economico):
  - nel 2019 ad euro 360.377;
  - nel 2018 ad euro 467.553;
  - nel 2017 ad euro 391.692;
- ✓ conseguito altri ricavi e proventi pari (voce A5 del conto economico):
  - nel 2019 ad euro 111.093;
  - nel 2018 ad euro 133.561;
  - nel 2017 ad euro 125.721.

Inoltre, dalla consultazione del fascicolo storico della società tratto da Telemaco è emerso che:

- ✓ nel 2016 ha conseguito ricavi delle vendite e delle prestazioni pari (voce A1 del conto economico) pari ad euro 426.545 e altri ricavi e proventi pari (voce A5 del conto economico) pari a 249.520.

Alla luce di quanto sopra, l'Ente è stato invitato a confermare l'assenza di dipendenti, il valore del compenso dell'organo di amministrazione indicato e il valore del fatturato come sopra riportato nell'arco temporale 2016 - 2019.

Con nota di riscontro il Comune di Villadossola, in primo luogo, ha richiamato la decisione assunta in sede di ricognizione straordinaria con deliberazione di C.C. n. 32 del 25.09.2017, evidenziando quanto in essa riportato e, in particolare, che *"si è scelta la strada di non avere più dipendenti, dopo il trasferimento del personale del servizio idrico ad Acque Nord, poiché assunzioni di personale avrebbero comportato costi troppo elevati per la società in quanto:*

*- c'era necessità di continuare ad avere una consulenza per il mercato libero dell'energia elettrica;*

*- c'era necessità di operare interventi manutentivi, ma non con continuità giornaliera;*

*- c'era la necessità di un supporto amministrativo per poche ore settimanali.*

*Anziché procedere ad assunzioni specifiche, eccessive ed onerose per la struttura aziendale, vista l'impossibilità di trovare un dipendente che potesse svolgere cumulativamente tutte le mansioni necessarie per le esigenze societarie, si è preferito attivare contratti esterni con professionalità adatte di supporto alle specifiche e limitate esigenze. Queste scelte, professionalità con uso strettamente necessario, hanno prodotto un consistente contenimento dei costi, ridotti all'essenziale, senza creare carenze all'attività del Consiglio di Amministrazione e alla gestione societaria. (...)*

*Nonostante il calo del fatturato nel 2016 la società è tranquillamente in grado di rispettare il parametro dei 500.000 euro nell'ultimo triennio, con valori degli anni scorsi abbondantemente superiori al milione di euro. (...) Nel corso degli anni il Comune di Villadossola ha potuto beneficiare ed inserire tra le proprie entrate extratributarie la voce "Dividendi S.E.O." (...) Considerato quanto sopra espresso, l'alienazione della società sarebbe una misura valutata dannosa ed antieconomica per il Comune, a differenza della conservazione della medesima che si palesa la migliore scelta per l'Ente in questa fase".*

*In secondo luogo, è stato evidenziato che il Consiglio Comunale ha reputato "che la dimissione della società per assenza di uno dei parametri previsti dal TUSP non fosse conveniente per l'Ente, ma che potesse anzi ledere gli interessi economici del medesimo" e ha, altresì, sottolineato che "nelle ricognizioni ordinarie successive si è proceduto nel solco delle decisioni prese in sede di ricognizione straordinaria, richiamando sempre la deliberazione del 2017" e che con la "deliberazione di C.C. n. 46 del 30.11.2020, di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie, detti concetti, sempre in relazione alla medesima società, sono stati ribaditi e aggiornati (...)".*

*In terzo luogo, è stato dichiarato che "la cessione della società in esame, che è sempre stata attiva e produttiva, è valutata dal Comune come una scelta che causerebbe un danno patrimoniale".*

Infine, sono stati confermati i dati di fatturato indicati per gli anni 2016-2019, il compenso dell'amministratore unico rimasto sempre invariato ed il rapporto dipendenti/amministratori.

In relazione alla fattispecie oggetto del presente esame, il Collegio richiama l'applicazione dell'art. 20, comma 1 e comma 2, lett. b e lett. d, del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175. In particolare, ai sensi del comma 1 dell'art. 20, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Il comma 2, inoltre, dispone che i piani di razionalizzazione sono adottati ove le amministrazioni pubbliche rilevino, tra le altre ipotesi, *"società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti"* (lett. b) e *"partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro"* (lett. d).

Fermo il richiamo all'art. 20 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in relazione alla sua portata precettiva va segnalata la deliberazione n. 19/SSRRCO/REF/20 del 2 dicembre 2020 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, con cui è stato adottato il referto riguardante *"Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri e dagli altri enti pubblici soggetti al controllo delle Sezioni riunite della Corte dei conti"*.

In primo luogo, va evidenziato che in tale pronuncia sono richiamati gli orientamenti giurisprudenziali maturati in sede di esame degli analoghi parametri (rispetto a quelli indicati dall'art. 20, comma 2) posti dall'art. 1, comma 611, legge n. 190 del 2014, per i quali la magistratura contabile ha ritenuto che la ricorrenza di uno di essi non obbligasse, necessariamente, l'amministrazione pubblica socia all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ma imponesse l'esplicitazione formale di azioni di razionalizzazione anche differenti, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, nonché, sia pure indirettamente, l'art. 24, comma 4, TUSP) ovvero di mantenimento. Si sottolinea, inoltre, che "tale interpretazione era corroborata dalla presenza, nel comma 611 della legge n. 190 del 2014, dell'inciso *"anche tenendo conto dei seguenti criteri"*, che palesava la non esaustività dei parametri elencati dal legislatore né la necessaria correlazione fra la sussistenza di uno di essi e l'adozione di misure dismissive o liquidatorie" e che tale inciso *"viene meno nell'art. 20, comma 2, del testo unico. Tuttavia, anche in base alla norma vigente, i parametri legislativi impongono all'ente pubblico ('I piani di razionalizzazione...sono adottati ove...') la necessaria adozione di un programma di razionalizzazione, il cui contenuto può consistere, come*

*esplicitato dal precedente comma 1 del medesimo articolo, in un 'piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Di conseguenza la ricorrenza dei parametri elencati nell'art. 20, comma 2, impone, in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente pubblico socio (nonché delle relazioni intercorrenti con la società e con gli altri soci, pubblici o privati), l'adozione, alternativa, di provvedimenti di fusione (coerenti, per esempio, al caso in cui siano rilevate, ai sensi delle lett. c) e g), 'partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali'), di soppressione (necessari e coerenti al difetto di inclusione, ai sensi della lett. a), nel novero delle attività legittimamente espletabili da società pubbliche), di liquidazione o di cessione (in caso di partecipazioni non strettamente inerenti alle finalità istituzionali dell'ente, come imposto dall'art. 4, comma 1, del decreto, o di impraticabilità, in presenza di uno o più parametri, di provvedimenti diversi rispetto alla cessione o allo scioglimento), di differente 'razionalizzazione' (come potrebbe accadere nel caso in cui ricorrano uno o più parametri indicati alle lett. b, d, e ed f) ovvero di motivato mantenimento".*

Nella medesima deliberazione n. 19/SSRRCO/REF/20, inoltre, viene evidenziato che nella deliberazione n. 22/2018/INPR, con cui sono stati forniti indirizzi operativi in ordine alla prima revisione periodica, la Sezione delle Autonomie ha affermato, da un lato, l'obbligatorietà della ricognizione (da estendere a tutte le partecipazioni societarie) e, dall'altra, "la necessità di motivazione da parte degli enti in ordine alle misure adottate, che restano affidate alla loro responsabilità nella qualità di soci", sottolineando, altresì, come tale processo richieda una "riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni di volta in volta adottate (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione)".

In ultimo, si richiama la deliberazione n. 29/2019/FRG, riguardante il referto sulle società partecipate dagli enti territoriali e sanitari, in cui sempre la Sezione delle Autonomie ha sottolineato che, mentre la ricognizione annuale delle partecipazioni (incentrata sulla valutazione della ricorrenza dei parametri elencati nell'art. 20 TUSP) costituisce adempimento obbligatorio, gli esiti "sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata".

Al riguardo, quindi, le Sezioni Riunite in sede di controllo evidenziano come con tale referto sia valorizzata, ancora una volta, la centralità della motivazione necessaria per giustificare sia la scelta discrezionale di dismettere sia quella di mantenere la società, entrambe soggette, in vari momenti, a forme di controllo giurisdizionale, sottolineando a tal proposito come la Sezione delle Autonomie ha evidenziato che, "le scelte

*concretamente operate per l'organismo restano affidate all'autonomia e alla discrezionalità degli enti soci, in quanto coinvolgono profili gestionali/imprenditoriali rimessi alla loro responsabilità".*

In merito all'esercizio di tale autonomia, infine, va evidenziato quanto già ribadito da questo Collegio secondo cui: *"Sul punto resta inteso che l'esercizio di tale autonomia non può certo travalicare i parametri di legalità segnati dal D.Lgs. n. 175 del 2016 in ordine ai quali è bene evidenziare come il Consiglio di Stato (Sezione V, sentenza 23 gennaio 2019 n. 578) abbia rimarcato che l'art. 4 del TUSP "è la norma che, sulla base del criterio di 'stretta necessità' rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, perimetra l'abilitazione delle partecipazioni pubbliche, dando definizione e consistenza agli obiettivi genericamente indicati dall'art. 1, comma 2" in termini di efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. In tali termini l'Alto consesso ha prima rilevato che "l'art. 4 pone limiti alla capacità generale delle amministrazioni pubbliche di costituire o acquisire partecipazioni in società di capitali, in ragione delle finalità perseguibili mediante le stesse" per poi specificare che "[l]'art. 4 [...] stabilisce, al comma 1: 'Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza in tali società'. È così posto un vincolo di scopo: possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale - la produzione di beni e servizi - è strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico". In tale ambito si pongono poi i parametri indicati dall'art. 20 del D.lgs. n. 175 del 2016 sulla base dei quali gli enti devono effettuare annualmente un'analisi volta alla razionalizzazione dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni" (cfr. deliberazione n. 48/2021/SRCPIE/VSG).*

Pertanto, considerato quanto sopra e ferma l'osservanza del criterio di stretta necessità rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente di cui all'art. 4, le amministrazioni pubbliche annualmente devono effettuare un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni (dirette o indirette), predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2 dell'art. 20, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Quindi, particolarmente rilevante è l'esame dei parametri indicati dal comma 2 del suddetto articolo 20, in quanto sulla base di essi gli enti devono effettuare annualmente un'analisi volta alla razionalizzazione dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni.

In relazione a quanto sopra esposto, la Sezione rileva come dalle risultanze istruttorie emerge con chiarezza la ricorrenza del presupposto di cui alla lett. b del comma 2 dell'art. 20, in quanto la società è priva di dipendenti, come confermato dal Comune.

Inoltre, dalla risposta dell'Ente si evince che anche con la deliberazione di C.C. n. 46 del 30.11.2020 è stata confermata la decisione di mantenere la quota di partecipazione della società. Nella stessa delibera, infatti, è riportato quanto segue: *"Preso atto delle partecipazioni, applicando i criteri dettati dal D. Lgs. 175/2016, si dà atto che questo Consiglio Comunale, in attuazione dell'art. 20 del TU, non deve adottare alcun provvedimento ulteriore né è necessaria una relazione sulle misure adottate l'anno precedente, misure che non erano necessarie"*.

Infine, nella medesima deliberazione n. 46 è dichiarato che: *"per i provvedimenti di ricognizione 2020 (triennio 2017-2019)il fatturato medio è di almeno un milione di euro annui (artt. 20, comma 2, lettera d) e 26, comma 12-quinquies del TU) e, pertanto, come anche emerso dalla deliberazione n. 46 unitamente ai valori di fatturato confermati dallo stesso Ente nella nota di riscontro all'istruttoria, risulta violato anche il parametro di cui alla lett. d) "partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro"*. Di seguito, si riportano i valori di fatturato richiamati:

- ✓ ricavi delle vendite e delle prestazioni pari (voce A1 del conto economico):
  - nel 2019 ad euro 360.377;
  - nel 2018 ad euro 467.553;
  - nel 2017 ad euro 391.692;
- ✓ altri ricavi e proventi pari (voce A5 del conto economico):
  - nel 2019 ad euro 111.093;
  - nel 2018 ad euro 133.561;
  - nel 2017 ad euro 125.721.

Alla luce di quanto fino ad ora rappresentato, dunque, da una parte, va evidenziata la ricorrenza dei presupposti di cui alle lettere b e d del comma 2 dell'art. 20 e, dall'altra, va sottolineato che, in relazione alla motivazione assunta dall'Ente (da ultimo nella deliberazione n. 46 del 2020) per il mantenimento della partecipazione, è riportato quanto segue: *"(...) Dopo lo scorporo dei servizi idrici la gestione societaria è stata incentrata tutta sulla gestione della centrale idroelettrica sul rio Arsa di Pieve Vergonte. Si è scelta la strada di non avere più dipendenti, dopo il trasferimento del personale del servizio idrico ad Acque Nord, poiché assunzioni di personale avrebbero comportato costi troppo elevati per la società in quanto: - c'era necessità di continuare ad avere una*

*consulenza per il mercato libero dell'energia elettrica; - c'era necessità di operare interventi manutentivi, ma non con continuità giornaliera; - c'era la necessità di un supporto amministrativo per poche ore settimanali. Aniché procedere ad assunzioni specifiche, eccessive ed onerose per la struttura aziendale, vista l'impossibilità di trovare un dipendente che potesse svolgere cumulativamente tutte le mansioni necessarie per le esigenze societarie, si è preferito attivare contratti esterni con professionalità adatte di supporto alle specifiche e limitate esigenze. Queste scelte, professionalità con uso strettamente necessario, hanno prodotto un consistente contenimento dei costi, ridotti all'essenziale, senza creare carenze all'attività del Consiglio di Amministrazione e alla gestione societaria.*

*Per quanto riguarda il fatturato, la società ha avuto negli anni scorsi valori abbondantemente superiori al milione di euro. Il calo successivo del fatturato è legato alla conclusione dell'incentivo dei certificati verdi ottenuti per la produzione di energia rinnovabile. La produzione di energia idroelettrica, condizionata anche dalle precipitazioni, è in linea con gli anni precedenti e la società non presenta rischi di crisi: la struttura patrimoniale è solida.*

*Il capitale proprio (capitale sociale + riserve) è stato costante negli ultimi anni, sempre oltre il milione di euro. Nel corso degli anni il Comune di Villadossola ha potuto beneficiare ed inserire tra le proprie entrate extratributarie la voce "Dividendi S.E.O."*

*Considerato quanto sopra espresso, l'alienazione della società sarebbe una misura valutata dannosa ed anti-economica per il Comune, a differenza della conservazione della medesima che si palesa la migliore scelta per l'Ente in questa fase."*

Esaminato quanto dichiarato dall'Ente, questo Collegio ritiene non sufficiente la riportata motivazione e invita il Comune di Villadossola a motivare adeguatamente le ragioni del mantenimento della partecipazione societaria, non limitandosi solo ad una valutazione economica, ma fornendo adeguata evidenza dell'effettiva sussistenza del vincolo di scopo indicato dal TUSP e chiarito dal Consiglio di Stato (sentenza n. 578 del 2019 cit.) in termini di stretta necessità della partecipazione societaria per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente. Si rende, peraltro, necessario specificare i motivi per cui la "conservazione della medesima si palesa la migliore scelta per l'Ente in questa fase", chiarendo, in particolare, quali sono i vantaggi istituzionali legati al mantenimento della partecipazione tali per cui la "conservazione della medesima si palesa la migliore scelta" e cosa si intenda per "questa fase".

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte

### **ACCERTA**

- 1.** La violazione del principio contabile della cd. "competenza finanziaria potenziata", disciplinato dal D.lgs. n. 118 del 2011, in relazione alla mancata costituzione del fondo pluriennale vincolato di parte spesa in conto capitale nell'esercizio 2019.
- 2.** L'errata determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, accantonato al risultato di amministrazione del rendiconto dell'esercizio 2019, secondo quanto disposto in parte motiva.
- 3.** La presenza dei presupposti di cui all'art 20, comma 2, lettere b) e d) del d.lgs. n. 175 del 2016, come emerge dalle deliberazioni consiliari n. 43 del 9 dicembre 2019 e n. 46 del 30.11.2020 in relazione alla partecipazione societaria dell'Ente nella società S.E.O. s.r.l.

### **INVITA**

- 1.** l'Ente a prestare particolare attenzione all'esame dei principi contabili, anche al fine di una corretta compilazione dei prospetti da allegare al bilancio e allo scopo di garantire uniformità dei dati inseriti negli stessi e trasmessi alla Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni.
- 2.** il Comune di Villadossola, in occasione della prossima revisione ordinaria delle proprie partecipazioni, a motivare adeguatamente le ragioni del mantenimento della partecipazione societaria nella società S.E.O. s.r.l., secondo quanto disposto in parte motiva, nonostante la presenza dei presupposti indicati dall'art 20, c 2, lett b) e d).

### **DISPONE**

- 1.** che l'Ente provveda a determinare il Fondo crediti di dubbia esigibilità nel rispetto di quanto disposto in parte motiva in sede di approvazione del prossimo rendiconto;

2. che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Villadossola.

Si rammenta, infine, l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2021, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto.

Il Relatore

Dott.ssa Rosita Liuzzo



Il Presidente

Dott.ssa Maria Teresa Polito



Depositato in Segreteria il **28 maggio 2021**

Il Funzionario Preposto

Nicola Mendozza

