



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

nell'adunanza del 6 aprile 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009 n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2017/19, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2018/20, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 8/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR;

VISTA la delibera n. 21/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 50/2019/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTO il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 12 maggio 2016;

ESAMINATE le relazioni sul Bilancio 2018-2020 e sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2017 e 2018, redatte dall'Organo di revisione della Città Metropolitana di Venezia (VE);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 4/2022, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi;

FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa alla Città Metropolitana di Venezia (VE), ed in particolare:

- i questionari sul rendiconto relativo al rendiconto esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/2020 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;
- le relazioni dell'Organo di revisione relative ai bilanci di previsione e ai rendiconti, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- le certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;

- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), trasmessi dall'ente in osservanza dell'art. 227, comma 6, D. Lgs. 18/08/2000, n. 267, secondo le tassonomie XBRL definite con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2015, n. 112, adottato ai sensi dell'art. 20-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221.

L'esame della indicata documentazione ha reso necessario l'espletamento di attività istruttoria (nota Cdc prot. 12787 in data 09/12/2021), cui la Città Metropolitana di Venezia ha dato riscontro con propria nota 70311 in data 22 dicembre 2021, prot. Cdc n. 13067 in data 24 dicembre 2021 (in seguito richiamate come nota istruttoria e risposta alla nota istruttoria).

All'esito della risposta istruttoria possono ritenersi superate le osservazioni relative ai punti specificamente oggetto di chiarimenti quali:

- permanenza sia nel 2017 che nel 2018 di residui attivi iscritti al titolo VI, in assenza di stipulazioni di nuovi mutui in tali annualità, stante la estinzione di tale classificazione con il riaccertamento straordinario 2019;
- mancata valorizzazione di dati relativamente al Bilancio di previsione 2017-2019, nel prospetto 8 degli schemi di bilancio BDAP (Prot. BDAP 28042 del 16/02/2017, versione 2) relativo ai saldi di finanza pubblica, trattandosi di fattori tecnici di natura informatica che in seguito sono stati risolti: L'ente nella propria risposta istruttoria ha confermato il rispetto dei saldi di finanza pubblica come rinvenibile nelle proprie scritture contabili approvate in sede Consiliare;
- risposte negative al quesito 6.2.1.2 del questionario (pg.10) in ordine alla mancata riduzione del FCDE a seguito riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza del corrispondente credito sia per il 2017 che 2018.
- utilizzo delle plusvalenze derivanti dalla cessione di azioni Save per l'esercizio 2018 stante l'intervenuta disposizione di cui all' art. 1, co. 866 della Legge 205/2017 e la sussistenza delle relative condizioni elencate alle relative lett.a), b) e c);

Per gli aspetti che seguono, anch'essi oggetto della predetta richiesta istruttoria, la situazione all'esito delle risposte dell'Ente è apparsa così delineabile:

1. Conto economico e stato patrimoniale

Facendo riferimento ai dati rinvenibili negli schemi BDAP, nel 2017 il fondo di dotazione del patrimonio netto risultava negativo per complessivi -70.759.130,53€ mentre nel 2018 e successivi risultava valorizzato a zero ancorché in presenza di riserve disponibili.

Conseguentemente, venivano chiesti chiarimenti sul valore del fondo di dotazione al termine del 2018 pari a zero e in ordine alle modalità adottate di ricostituzione della negatività del fondo 2017, nei termini attesi dal principio contabile applicato alla contabilità economico patrimoniale di cui al D.Lgs. 118/2011.

Si chiedeva di relazionare su come si fosse provveduto ad azzerare tale passività tenuto conto che il risultato economico precedente risultasse di importo inferiore (si chiedeva di

confermare in sostanza se si fosse data copertura anche con le riserve di capitale e con quelle degli esercizi precedenti al 2017).

Ulteriormente, rispetto alla struttura definitiva rinvenibile nel 2018, si osservava che al termine delle scritture di assestamento residuavano riserve disponibili da risultato economico di esercizi precedenti per euro 9.803.003,25 contestualmente all'azzeramento del predetto fondo di dotazione.

Si chiedeva all'ente di spiegare i motivi che avessero indotto a valorizzare le riserve e non anche il fondo di dotazione che, ancorché migliorato nel 2018 rispetto al 2017, risultando azzerato, difficilmente avrebbe potuto offrire la garanzia richiesta dai richiamati principi contabili. Sotto il profilo meramente contabile, la diversa ripartizione attesa non avrebbe inciso in alcun modo rispetto alla valorizzazione finale del patrimonio netto ma avrebbe attribuito valore sostanziale al fondo di dotazione rispetto alla funzione che il legislatore ha attribuito a tale grandezza.

In sede di risposta istruttoria, l'Ente ha prodotto una dettagliata argomentazione sui vari punti precisando in primo luogo che l'evidenziazione del fondo di dotazione negativo nel corso del 2017 fosse derivata da una nuova rappresentazione della struttura del patrimonio netto, funzionale all'applicazione dei nuovi principi contabili in materia di riclassificazione dei beni immobili. A tal proposito ha evidenziato che la situazione del patrimonio netto prima della riclassificazione fosse così strutturata:

STATO PATRIMONIALE (passivo)	2018	2017	2016
I – Fondo di dotazione	0,00	-70.759.130,53	421.993.843,44
II -Riserve	477.281.122,68	493.377.429,10	2.193.886,96
-da risultato economico esercizi precedenti	9.803.003,25	624.455,13	2.193.886,96
-da capitale	0,00	25.274.854,54	0,00
-da permessi a costruire	0,00	0,00	0,00
-riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	464.591.091,96	464.591.091,96	0,00
-altre riserve indisponibili	2.887.027,47	2.887.027,47	0,00
III - Risultato economico di esercizio	2.801.843,33	54.662.824,11	-1.569.431,83
Totale Patrimonio Netto	480.082.966,01	477.281.122,68	422.618.298,57

Fonte: risposta istruttoria Città Metropolitana di Venezia

L'ente ha ulteriormente argomentato spiegando che negli esercizi precedenti (2016) all'interno del fondo di dotazione confluivano tutte le riserve determinate dalla differenza tra il valore delle immobilizzazioni materiali costituite prevalentemente da beni demaniali (strade ed edifici classificati come tali) e fabbricati indisponibili (rappresentati da istituti scolastici di proprietà, caserme o uffici pubblici) e relative passività, tenuto conto che gli investimenti fatti dalle Province e Città metropolitane hanno sempre interessato, per finalità istituzionali, prevalentemente i suddetti cespiti.

L'ente rilevava infatti che nell'attivo costituito da fabbricati e beni disponibili erano (e sono) inserite solo quelle immobilizzazioni per le quali è stata deliberata la dismissione, per cui all'interno delle riserve indisponibili sono compresi alcuni fabbricati che in caso di sdemanializzazione o eliminazione del vincolo di destinazione potrebbero esser dismessi ad un valore di mercato sicuramente superiore a quello iscritto ad inventario.

Ulteriormente, richiamando i contenuti della nota integrativa allegata al rendiconto di gestione 2017 l'ente ha precisato che "(...) Il Patrimonio netto ha recepito elementi aumentativi e diminutivi in accordo ai nuovi principi contabili: il valore finale del netto è pari a € 479.400.629,59.

La differenza tra Patrimonio Netto Iniziale e Finale differisce, come lo scorso esercizio, dal risultato economico dell'esercizio per le variazioni apportate alle riserve da capitale e alle variazioni di altre riserve indisponibili, secondo il seguente schema:

PATRIMONIO NETTO INIZIALE	422.618.298,57
variazione fondo di dotazione	-492.752.973,97
variazione riserve da capitale	+25.274.854,54
variazione riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili	+464.591.091,96
variazione da risultato economico esercizi precedenti	-1.569.431,83
variazione altre riserve indisponibili	2.887.027,47
variazione positiva da risultato d'esercizio	+56.232.255,94
PATRIMONIO NETTO FINALE	477.281.122,68

Per quanto concerne l'incremento delle riserve da capitale per 25.274.854,54, il medesimo è originato dalla corretta applicazione del principio contabile, il quale prevede che "ai fini dell'ammortamento i terreni e gli edifici soprastanti sono contabilizzati separatamente anche se acquisiti congiuntamente, in quanto i terreni non sono oggetto di ammortamento. Nei casi in cui negli atti di provenienza degli edifici (Rogiti o atti di trasferimento con indicazione del valore peritale) il valore dei terreni non risulti indicato in modo separato e distinto da quello dell'edificio soprastante, si applica il parametro forfettario del 20% al valore indiviso di acquisizione, mutuando la disciplina prevista dall'art. 36 comma 7 del DL luglio 2006, n 223 convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2006 n 248, successivamente modificato dall' art. 2 comma 18 del DL 3 ottobre 2006 n 262, convertito con modificazioni dalla L. 24 novembre 2006 n 286".

Questa attività di scorporo del valore dei terreni da quello dei fabbricati è stata possibile nell'esercizio 2017 e non essendo possibile risalire ad una indicazione distinta del valore del terreno si è applicato il criterio forfettario del 20%, scorporando dal valore contabile del fabbricato il 20%. Di conseguenza il valore dei fabbricati disponibili, indisponibili e demaniali sono stati ridotti rispetto all'esercizio precedente con contestuale incremento di pari importo il valore dei terreni corrispondenti.

Per il corretto riallineamento di tali valori è stato necessario procedere al recupero dell'importo che per il terreno era stata oggetto di ammortamento, in quanto ricompreso nel valore del fabbricato.

È stato pertanto necessario procedere all'azzeramento del fondo ammortamento dei terreni per € 25.274.854,54 incrementando di pari importo le riserve da capitale.

Le altre riserve indisponibili costituite per € 2.887.027,47 sono state costituite a seguito della valutazione in base al patrimonio netto di tutte le società partecipate dalla città

metropolitana di Venezia (anche quelle di minoranza) a decorrere dal presente esercizio e del plusvalore derivante dalla valutazione delle fondazioni, in attuazione degli aggiornamenti al principio contabile apportati con DM del 18 maggio 2017. Tali riserve sono utilizzabili, primariamente, ai sensi di quanto previsto dal principio contabile, per la copertura di possibili perdite future delle società e fondazioni.

A decorrere dal presente esercizio, in attuazione del principio contabile, sono state costituite le "riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali", di importo pari al valore dei beni demaniali, patrimoniali e culturali iscritto nell'attivo patrimoniale, per un totale di 464.591.091,96 Euro.

Tali riserve sono utilizzate in caso di cessione dei beni, effettuate nel rispetto dei vincoli previsti dall'ordinamento. Per i beni demaniali e patrimoniali soggetti ad ammortamento, nell'ambito delle scritture di assestamento, il fondo di riserva indisponibile è ridotto annualmente per un valore pari all'ammortamento di competenza dell'esercizio, attraverso una scrittura di rettifica del costo generato dall'ammortamento (...)"

L'ente ha in seguito proceduto con scritture di rettifica della composizione del Patrimonio netto da cui è conseguita, nel 2017, la rideterminazione del Fondo di dotazione in un importo negativo pari ad euro - 70.759.133,53.

Tale negatività ha trovato in seguito totale copertura mediante le riserve di capitale per euro 25.274.854,54, e per la parte rimanente dal risultato economico dell'esercizio 2017 e precedenti.

L'ente ha infine precisato che nel conto del patrimonio 2018 l'importo di euro 9.803.003,25 debba intendersi riferito a quella parte del risultato economico 2017 che non è stato utilizzato per coprire il fondo di dotazione negativo derivante dalla riclassificazione del 2017.

Ha altresì confermato le osservazioni del magistrato in sede istruttoria, precisando che effettivamente, nel successivo corso del 2018 aveva optato per alimentare le riserve disponibili con gli utili di esercizio, avvalendosi del principio contabile applicato alla contabilità economico patrimoniale che consente di alimentare tali riserve al pari del fondo di dotazione: "(...) *Al pari del fondo di dotazione, le riserve sono alimentate anche mediante destinazione dei risultati economici positivi di esercizio, con apposita delibera del Consiglio in occasione dell'approvazione del rendiconto della gestione*" confermando in conclusione che provvederà con il prossimo rendiconto di gestione a destinare parte di tali riserve a fondo di dotazione.

2. Approvazione rendiconto

In sede istruttoria, facendo riferimento ai dati rinvenibili nel questionario sul rendiconto 2017, è emerso che l'ente ha approvato tale atto con propria delibera consiliare in data 21/05/2018, dunque con lieve ritardo rispetto ai termini ordinari di cui all'art. 227, co.2, TUEL, reiterando peraltro tale ritardo come già rilevato nella deliberazione della Corte dei Conti n. 62/2020/PRSE afferente i precedenti esercizi.

Il magistrato istruttore con propria nota istruttoria ha richiesto all'ente di confermare

quanto rilevato.

L'ente con propria nota di risposta ha precisato che *“(...) Gli schemi del Rendiconto di gestione sono stati adottati dal Consiglio metropolitano con delibera n. 6 del 23 aprile 2018 e approvati in via definitiva, previo parere unanime della conferenza dei sindaci, in data 4 maggio 2018, pertanto si è avuto un piccolo ritardo nell’approvazione definitiva del rendiconto dovuto all’acquisizione del parere della conferenza dei sindaci.”*

3. Organismi partecipati, Fondazione Santa Cecilia

Sul punto, richiamate le argomentazioni contenute nel punto 5 della deliberazione 62/2020/PRSE relativamente alla Fondazione Santa Cecilia, si chiedeva all'ente di fornire un aggiornamento sulle più recenti determinazioni eventualmente poste in essere, dirette a favorire un'attività gestionale improntata al progressivo rafforzamento della struttura economico patrimoniale ed alla auto-sostenibilità nel perseguimento dei propri scopi sociali.

Nella predetta deliberazione, il collegio segnalava di aver riscontrato peraltro che la Città Metropolitana di Venezia aderiva alla Fondazione Santa Cecilia nella misura del 50%. Negli esercizi finanziari 2014 e 2015 i risultati di gestione avevano al tempo comportato un parziale deterioramento della struttura patrimoniale (patrimonio netto negativo).

Riscontrava inoltre il collegio che in precedenza permanesse una sostanziale dipendenza economica di tale organismo alla erogazione di contributi da parte dei soci pubblici. Al riguardo il collegio ritenne di richiamare i contenuti del parere fornito alla Sezione con deliberazione n. 532/2017/PAR, secondo il quale *“Il rapporto finanziario tra ente locale e fondazione, quale strumento gestionale prescelto per l’esercizio di funzioni pubbliche, si deve esaurire nell’atto costitutivo il nuovo soggetto, salvo eventuali contributi, predeterminati da una specifica convenzione di servizio sulla base di un accertato (e non “presunto”, per citare l’Ente) e motivato interesse pubblico che il Comune abbia il compito di soddisfare e fermo restando il rispetto della disciplina in materia di erogazioni di risorse pubbliche a favore dei privati.”*

L'ipotesi di una contribuzione “a regime”, occorrente per colmare le eventuali perdite della Fondazione al fine di garantirne l'equilibrio economico-finanziario, non si concilia, pertanto, con l'istituto attivato dall'ente (in senso analogo, v. Sezione controllo Piemonte, n. 24/2012/SRCPIE/PAR e Sezione controllo Abruzzo, n. 5/2017/PAR), a pena di snaturarne le caratteristiche essenziali e tradursi, sostanzialmente, nell'utilizzo di un generico schermo privatistico finalizzato all'esercizio di funzioni pubbliche (nel caso di specie di tipo culturale) svincolate dall'applicazione dello specifico regime ad esse connesso.

In sede di risposta istruttoria sul rendiconto 2017 e 2018, la Città Metropolitana di Venezia, ha fornito un aggiornamento circa le sopravvenute attività determinate, precisando che *“(...) Nel biennio 2020-2021, malgrado il contesto caratterizzato dall'emergenza epidemiologica, la Fondazione ha comunque regolarmente organizzato diverse attività anche con spettacoli, offerta didattica e corsi a pagamento.*

La Fondazione ha incrementato la propria capacità di reperimento - sul mercato e verso l'utenza - di entrate di origine privata da servizi offerti, individuando nel comparto

turistico balneare un nuovo possibile bacino di eventi generatore di risorse.

Sul fronte dei ricavi conseguiti e dei costi sostenuti, si evidenziano le seguenti determinazioni dirette a consolidare un'attività gestionale improntata al progressivo rafforzamento della struttura economico patrimoniale e alla auto-sostenibilità della Fondazione:

- convenzionamento con altri Comuni dell'area (non soci), e aumento delle rispettive contribuzioni, portando ad una sostanziale triplicazione delle entrate da parte di Comuni diversi dal Comune di Portogruaro;*
- finanziamenti da progetti specifici: nel 2021 si sono registrati un cofinanziamento regionale a valere sulla LR n. 52/1984 (con un contributo di 25.000,00€, pari a +38% rispetto al 2020) ed uno comunitario (30.000,00+IVA, su incarico del Comune di Concordia Sagittaria);*
- conferma dei contatti con i principali sponsor di riferimento, individuazione di un nuovi sponsor e organizzazione di eventi a scopo di fundraising; collaborazioni con "sponsor tecnici" mediante la fornitura di collaborazioni, concessione di spazi, servizi, attrezzature e reti di relazioni;*
- costante controllo dei costi, anche innovando la struttura del bilancio di previsione 2021, ora impostata sull'anno solare;*
- rispetto del principio di gratuità degli organi;*
- utilizzo del controllo di gestione per il controllo dei costi;*
- organizzazione del personale improntata su criteri di stabilità e di flessibilità;*
- recupero di crediti pregressi e avvio di azioni di verifica di eventuali situazioni di morosità verso la Fondazione;*
- diversificazione dei ricavi e miglioramento del risultato di esercizio;*
- nessun ricorso all'indebitamento;*
- finanziamenti dei soci previsti nell'ambito di una specifica convenzione di servizio (in scadenza il 31.12.2022) finalizzata allo sviluppo culturale, sociale e turistico del territorio.*

4. Utilizzo entrate da alienazione quote di partecipazione SAVE Spa

Nell'ambito dei controlli eseguiti per le annualità in argomento, è emerso che l'ente nel corso del 2017 ha provveduto alla alienazione delle azioni di partecipazione alla società SAVE Spa.

Al fine di disporre di un quadro più esaustivo delle operazioni realizzate, in sede istruttoria il magistrato istruttore con propria nota ha chiesto all'ente maggiori chiarimenti soprattutto in ordine all'utilizzo dei proventi derivanti da tal attività di cessione delle quote societarie.

Emergeva in sede istruttoria che dalla lettura del questionario (pg.44) l'Organo di

revisione dell'ente evidenziava ... *“(...) Domanda 8. Nel rendiconto 2017 le somme iscritte ai titoli IV, V e VI delle entrate (escluse quelle entrate del titolo IV considerate ai fini degli equilibri di parte corrente) NON sono state destinate esclusivamente al finanziamento delle spese di investimento in quanto le spese relative all'estinzione anticipata dei mutui in essere (equilibrio di parte corrente) sono state coperte dalla vendita delle partecipazioni SAVE (iscritte al titolo V).”*

Su tale aspetto si chiedeva pertanto di fornire maggiori informazioni, indicando le fonti normative sottese a supporto di tale pratica.

Si era osservato in particolare, che alla data di chiusura dell'esercizio (31/12/2017) non risultava ancora applicabile la sopravvenuta disposizione di cui all'art.1, co.866 della Legge 205/2017 (in vigore dal 01/01/2018), e si chiedeva pertanto all'ente di indicare in base a quale disposizione avesse finanziato l'estinzione anticipata dei mutui con i proventi di tale specifica tipologia di attività (le azioni societarie) oggetto di alienazione, antecedentemente all'entrata in vigore della predetta normativa.

Si osservava inoltre che l'utilizzo di tali entrate derivanti dalla alienazione di titoli azionari di SAVE Spa rientranti tra il patrimonio mobiliare dell'ente, potesse rappresentare una deroga alla disposizione generale di cui all'art. 199, co. 1-bis del D.lgs. 267/2000 *(1-bis. Le entrate di cui al comma 1, lettere a), c), d) ed f) sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento e non possono essere impiegate per la spesa corrente.)* e di conseguenza a quelle relative all'equilibrio corrente di cui all'art. 162, co. 4 TUEL. A tal fine, si chiedeva di quantificare gli importi in argomento rispetto alle disposizioni applicate.

Sui vari argomenti richiesti, l'ente, con propria nota di risposta ha prodotto le proprie argomentazioni.

Rispetto alla descrizione del quadro complessivo dell'operazione l'ente ha dichiarato che *“(...) Alla fine dell'esercizio 2017, in seguito all'OPA totalitaria (effettuata nel corso del mese di ottobre), la Città metropolitana di Venezia ha dovuto affrontare una situazione amministrativo-contabile straordinaria ed eccezionale sulla scorta delle decisioni assunte da parte dei soci privati di Save, che ha comunque garantito una rilevantissima plusvalenza per l'Ente e la massimizzazione del valore del pacchetto azionario (superiore del 60% del valore medio dei precedenti 5 anni) alla quale, però, sarebbe corrisposto, nell'anno successivo, il venir meno dei dividendi societari per importi tali da non poter salvaguardare gli equilibri futuri di bilancio.*

La città metropolitana di Venezia ha dovuto infatti cedere l'intera pacchetto azionario pari al 4,78%, per evitare il deprezzamento della quota posseduta in caso di delisting ed in ogni caso perché l'OPA ha avuto successo avendo ottenuto un valore superiore al 95% di adesioni, registrando comunque una rilevante plusvalenza patrimoniale, ben 54,3 mln di euro (voce E.24 d. del conto economico), data dalla differenza tra prezzo di acquisto offerto, pari a 21 euro per azione e il valore della quota iscritta nell'attivo patrimoniale.(...)”

Ulteriormente, rispetto al tema dell'utilizzo dei predetti proventi l'ente ha precisato che *“(...) Tale operazione ha generato quindi un entrata straordinaria alla fine dell'esercizio 2017 che solo in parte ha potuto esser destinata a finanziamento di tutte le opere*

pubbliche previste nell'elenco annuale 2017 e pertanto ,così come previsto dall'art. 1 comma 443 della legge 228 del 24/12/2012 “ i proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili possono essere destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito”.

Un importante aspetto che si ritiene opportuno evidenziare in questa parte del fatto è rappresentato dall'oggetto dell'alienazione esplicitato dalla norma richiamata dall'ente e vigente nel 2017, ovvero i “beni patrimoniali disponibili”.

In seguito, in sede di risposta istruttoria, dopo aver dettagliato le variazioni di bilancio operate, l'ente ha ulteriormente precisato che “(...)con la delibera di assestamento generale n 22 del 25/10/2017 si è ritenuto opportuno effettuare una prima variazione di bilancio nell'annualità 2017 volta ad utilizzare parte delle plusvalenze derivanti dalla vendita di azioni Save , per un importo complessivo di Euro 7.700.853,46, destinandola a sostituire, con contestuale modifica della fonte di finanziamento, i proventi derivanti da dismissione immobiliare destinati a finanziare opere pubbliche , posticipando la vendita dei cespiti immobiliari (palazzo Donà Balbi, Kursaal di Chioggia) nell'annualità 2018 e per euro 10.000.000,00 al finanziamento di investimenti (tramite attivazione del FPV) previsti nell'annualità 2018 e 2019. Inoltre, sulla base delle valutazioni effettuate in merito ai mutui passivi e prestiti obbligazionari a tasso variabile e fisso, si è ritenuto opportuno estinguere anticipatamente alcuni mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e prestiti obbligazionari per un totale complessivo di Euro 14.346.085,40 nell'annualità 2017 e 10.653.914,60 nell'annualità 2018.... “questa operazione si è resa necessaria per ottemperare al principio generale sugli equilibri di bilancio e quindi per salvaguardare e soprattutto migliorare gli equilibri finanziari degli esercizi 2018 e seguenti (come riportato in tabella 1) minacciati drasticamente dai tagli effettuati, a partire dal 2015 dal legislatore, e dal venir meno, come già anticipato, dei dividendi regolarmente percepiti per la partecipazione in Save e quantificati in euro 1,4 mln annui. Infatti l'abbattimento della rata rimborso del debito (1.399 mila euro di quota capitale e 258 mila euro di interessi passivi) ha migliorato gli equilibri di bilancio nel 2018 di circa 1,657 mln di euro e, a partire dal 2019, di circa 2,6 mln di euro annui:

Tab. 1 Saldo di parte corrente bilancio di previsione iniziale

2016	2017	2018	2019	2020	2021
-3.043.464	-2.750.000	+1.457.607	+7.560.384	+8.065.548	+4.401.220

Va rilevato altresì che tale operazione finanziaria si inserisce all'interno di un lungo processo di razionalizzazione della spesa corrente e , più in generale, di consolidamento degli equilibri finanziari ed economici avviato già a partire dal 2010 (con avvio della riduzione del debito allora pari ad euro 116 mln) e divenuto ancor più pressante a partire dal 2015, successivamente all'entrata in vigore della legge di bilancio 2015 con la quale è stato chiesto alle Province e Città metropolitane un ulteriore pesantissimo contributo per la finanza pubblica che si è andato a sommare precedenti decurtazioni di risorse già previste nel 2013 e 2014. Dal 2015 infatti la Città metropolitana di Venezia ha dovuto versare ben 25,6 mln di euro di risorse proprie (provenienti da imposta rc auto ed IPT) su un totale di 67 mln di euro tra entrate tributarie ed extratributarie.

Di conseguenza è stata avviata una poderosa azione di riduzione della spesa corrente e della spesa per il rimborso dei prestiti caratterizzata da:

- a) abbattimento della spesa per il personale dipendente con riduzione della dotazione organica da 351 dipendenti del 2015 a 250 dipendenti del 2021;*
- b) dismissione di 38 partecipazioni societarie detenute direttamente su un totale di 43 e liquidazione dell'azienda speciale APT con, purtroppo, licenziamento di parte dei dipendenti (22 su 70) che non è stato possibile collocare presso altri organismi e società;*
- c) blocco totale di nuovi mutui passivi e prosecuzione dell'attività di riduzione del debito residuo con azzeramento dello stesso nel corso del 2019 (unica Città metropolitana in Italia assieme alla Città metropolitana di Firenze):*
- d) ricorso all'autofinanziamento degli investimenti prevalentemente in opere pubbliche, grazie all'utilizzo del saldo di parte corrente, così come riportato nella precedente tabella 1 (ben 21,4 mln di euro a partire dal 2018)*
- e) drastica riduzione di qualsiasi spesa corrente di natura discrezionale.*

Solo grazie a suddetta politica rigorosa di bilancio si è riusciti a garantire il raggiungimento dell'equilibrio finanziario strutturale e ancor di più l'equilibrio economico che negli enti locali, ed in particolare nelle Province e Città Metropolitane, in una situazione condizionata dai citati pesantissimi "tagli" alle entrate proprie e per il fatto che gli investimenti di tali enti necessariamente e prioritariamente devono esser correlati al soddisfacimento delle funzioni fondamentali ed in particolare ad investimenti in viabilità ed edilizia scolastica che, fisiologicamente, non generano alcuna redditività.

Preso atto delle argomentazioni prodotte, e rinviando alla parte successiva afferente le argomentazioni di diritto, osserva il collegio che l'ente ha accompagnato la descrizione dei fatti con idonee argomentazioni, confermando in parte i motivi di rilievo ma accompagnandoli con idonee motivazioni e una dettagliata descrizione degli effetti conseguenti.

Per una più chiara perimetrazione dei rilievi, si precisa che l'attività istruttoria si era prefissa di chiarire non tanto il merito dell'operazione di alienazione delle azioni Save Spa ma piuttosto l'utilizzo dei proventi derivanti da tale cessione.

Le questioni oggetto di indagine erano pertanto individuabili

- in via principale, nella tipologia degli utilizzi in base al quadro normativo applicato e
- in via secondaria il conseguente eventuale effetto sugli equilibri di parte corrente in deroga alle disposizioni di cui all'art. 199, co. 1-bis del D.lgs. 267/2000 (1-bis. Le entrate di cui al comma 1, lettere a), c), d) ed f) sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento e non possono essere impiegate per la spesa corrente.) e a quelle relative all'equilibrio corrente di cui all'art. 162, co. 4 TUEL.

DIRITTO

Com'è noto, l'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), inserendosi nel solco tracciato dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (che aveva introdotto nell'ordinamento forme di controllo ad opera della Corte dei conti, finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea), ha previsto che *“ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo”*.

Tale relazione viene redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida predisposte dalla Corte dei conti (cfr. Sezione delle autonomie n. 16/SEZAUT/2018/INPR per il rendiconto 2017, e n. 12/SEZAUT/2019/INPR per il rendiconto 2018).

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 i controlli sui bilanci hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, ivi prevedendosi, nell'ambito delle verifiche di cui alla citata legge n. 266/2005, la possibilità di accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, degli 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 (oggi, peraltro, superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.), che comporta, per le amministrazioni interessate, 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, come oggi statuito, per ciò che più nello specifico concerne gli enti locali, dall'art. 148bis del TUEL.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

In tale contesto si inserisce, inoltre, la riforma operata dal d.lgs. n. 118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale (art. 119 della Costituzione), ha intrapreso il processo di

armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

La ratio che ha caratterizzato questa evoluzione va rinvenuta nella finalità di prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio di cui al novellato art. 81 della Costituzione, riverberandosi tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, con possibile vanificazione della funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi eurounitari (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di sindacato è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso, per cui il potere conferito alla Corte dei conti, di adottare misure interdittive nei confronti dell'Ente, appare anch'esso strumentale al perseguimento del rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio.

Va, altresì, evidenziato che qualora le irregolarità riscontrate non integrino fattispecie sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., è compito del Collegio, laddove ritenuto necessario, richiamare l'attenzione dell'Ente – in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza – affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario, atte a promuovere l'eliminazione delle irregolarità in questione.

Nell'assetto delineato dal Legislatore, va infine ricordato, alle linee guida e all'annesso questionario devono fare riferimento sia l'Organo di revisione degli enti locali, per le attività di controllo allo stesso demandate, quanto le Sezioni regionali di controllo per le analisi di competenza e, in particolare, per la verifica del rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, dei vincoli di finanza pubblica e della sostenibilità dell'indebitamento.

Per le Sezioni regionali di controllo, tuttavia, le linee guida ed il questionario costituiscono un supporto operativo che non limita gli approfondimenti istruttori di cui le stesse ravvisino la necessità, anche in relazione ad ulteriori profili contabili e gestionali ritenuti di interesse, in ordine ai quali le Amministrazioni e gli Organi di revisione contabile sono tenuti a garantire tutte le informazioni richieste, secondo le indicazioni fornite dalle Sezioni di controllo territorialmente competenti.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, va conclusivamente ricordato che le linee guida della Sezione delle Autonomie (in particolare le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR, e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR), hanno sottolineato l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire quella effettiva stabilità di medio-lungo termine.

Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

In ordine a tali profili, richiamando quanto esposto nella narrativa del fatto, va segnalato quanto segue, per ciascuno dei punti ivi riportati, con la specificazione che, pur prendendo atto della risposta dell'Ente, le argomentazioni da questo rese abbiano consentito solo in parte il superamento dei rilievi istruttori formulati.

Per quanto premesso, le risultanze dell'istruttoria compiuta sono state sottoposte dal magistrato istruttore al Collegio, che si è pronunciato nei termini che seguono affinché l'ente destinatario, nella propria esclusiva competenza, possa per il futuro adottare le eventuali opportune misure di autocorrezione o monitoraggio.

1. Conto economico e stato patrimoniale

La tematica afferente la corretta rappresentazione dello stato patrimoniale degli enti territoriali, specialmente quelli di grandi dimensioni (come la Città Metropolitana di Venezia), assume una rilevanza particolare in subordine alla funzione di garanzia che il fondo di dotazione del patrimonio netto dell'ente assolve rispetto alle obbligazioni assunte verso i terzi e, più in generale, rispetto all'informativa resa disponibile alla diffusa popolazione dei portatori di interessi.

Su tale tematica si rappresenta quanto segue.

La disciplina contabile individua il patrimonio netto, quale una grandezza ideale, di natura economica.

È ideale in quanto esso non esprime un'attività reale e specifica ma è costituito, pur garantendo le diverse componenti previste dell'ordinamento giuscontabile, quale differenza tra l'universalità delle grandezze patrimoniali attive e quelle passive, esposto nella sezione del passivo per mera convenzione, al fine di assolvere al requisito di pareggio tra le sezioni contrapposte, dello stato patrimoniale.

È economica in quanto, la sua natura deriva da attività di stima o di applicazione di disposizioni di legge e la sua finalità non è primariamente destinata alla liquidazione e successiva monetizzazione. Esso soddisfa la rilevante necessità di offrire idonea informazione quantitativa e qualitativa in ordine alla dimensione, alla natura e alla qualità dei mezzi propri che costituiscono, in ultima istanza, il patrimonio dell'entità di riferimento.

Per gli enti pubblici, al pari delle entità sottoposte alla disciplina privatistica, il patrimonio reale è costituito dai cespiti a vario titolo ricompresi nell'attivo a cui si contrappongono le perfezionate obbligazioni passive diversamente rubricate nella contrapposta sezione del passivo.

Nel caso degli enti territoriali, che diversamente dalle diverse tipizzazioni sociali previste dall'ordinamento civilistico, non perseguono l'utile di esercizio per finalità distributive, tale componente reale del patrimonio è, in taluni casi, soggetta a un regime particolare,

caratteristico proprio di tali entità territoriali.

Ci si riferisce in particolare alle immobilizzazioni materiali, ovvero ad altre classi di bilancio, che ricomprendono la categoria di beni sottoposti all'esclusivo regime dei beni demaniali e a quello dei beni indisponibili.

Indipendentemente dalla classe di iscrizione a bilancio, per tali beni, assume rilevanza sostanziale l'attributo di inalienabilità (demanio) piuttosto che quello di indisponibilità (patrimonio indisponibile) da cui deriva una implicita inidoneità degli stessi ad assolvere il ruolo di garanzia richiesto dal legislatore, rispetto alle obbligazioni verso i terzi.

Ciò in quanto tali beni o non possono essere liquidabili ovvero, per esserlo, richiedono tempistiche e condizioni particolari, talvolta indipendenti dalla volontà e dalla disponibilità dell'ente.

Nel caso degli enti territoriali, converge dunque la duplice necessità di offrire da un lato una corretta rappresentazione delle informazioni sulla consistenza del patrimonio e dall'altro di consentire una chiara ed immediata lettura, a favore di qualsiasi portatore di interesse fruitore del bilancio, dell'informazione su quale sia l'effettiva parte patrimonio disponibile che possa considerarsi, sul piano sostanziale, a garanzia delle obbligazioni passive.

Nel caso della Città Metropolitana di Venezia, in osservanza delle attività di progressiva riclassificazione del patrimonio sulla base dei principi contabili armonizzati e in discontinuità con il precedente regime giuscontabile, si è proceduto ad una complessa attività di riclassificazione finalizzata ad offrire il corretto soddisfacimento delle predette necessità, provvedendo in particolare alla individuazione dei cespiti patrimoniali soggetti alle particolari discipline ad essi dedicate.

Stante la predetta incorporazione del particolare regime giuridico dei beni demaniali e del patrimonio indisponibile all'interno dell'universalità di beni che compongono il patrimonio dell'ente territoriale, è quindi agevolmente intuibile che un patrimonio pubblico, ancorché ingente nella sua consistenza nominale, potrebbe risultare sostanzialmente inidoneo ad essere assunto quale presidio di garanzia delle obbligazioni passive e più in generale all'equilibrio strutturato e stabile sia finanziario che economico patrimoniale.

Al termine del 2018, come desunto dagli schemi di bilancio BDAP, la situazione relativa alle immobilizzazioni materiali dell'ente era la seguente:

Immobilizzazioni materiali	2018	2017
Beni demaniali	258.139.126,93	263.266.137,58
Terreni	8.533.446,31	8.533.446,31
Fabbricati	45.888.535,64	45.850.020,43
Infrastrutture	203.717.144,98	208.882.670,84
Altri beni demaniali		
Altre immobilizzazioni materiali	220.417.719,35	222.096.402,73
Terreni	25.073.072,30	25.073.072,30
di cui in leasing finanziario		
Fabbricati	189.214.973,39	190.893.921,19
di cui in leasing finanziario		
Impianti e macchinari	401.613,15	304.893,12
di cui in leasing finanziario		
Attrezzature industriali e commerciali	11.512,77	
Mezzi di trasporto	171.503,31	216.828,12
Macchine per ufficio e hardware	220.272,26	265.405,12
Mobili e arredi	35.862,65	61.052,96
Infrastrutture		
Altri beni materiali	5.288.909,52	5.281.229,92
Immobilizzazioni in corso ed acconti	6.601.519,25	927.605,44
Totale immobilizzazioni materiali	485.158.365,53	486.290.145,75

Il totale delle immobilizzazioni materiali (485.158.365,53) si collocava in un patrimonio attivo valorizzato per 638.630.358,83 euro, rappresentando dunque circa il 76% circa dei valori attivi.

Rispetto a tali immobilizzazioni complessive, 258.139.126,93 erano costituite da beni demaniali o indisponibili pari a circa il 56% delle immobilizzazioni.

In buona sostanza, il 40% circa della ricchezza dell'ente era costituito da cespiti che per il loro particolare regime giuridico applicato non potevano (possono) esser alienati di diritto o di fatto mentre il restante 60% era in larga parte costituito da beni o grandezze astrattamente alienabili, di cui una parte immobilizzazioni.

Con riferimento alla risposta istruttoria, l'ente forniva una prima conferma di quanto in precedenza affermato precisando che *“(...) In particolare va rilevato che nel 2016 all'interno del fondo di dotazione confluivano tutte le riserve date dalla differenza tra il valore delle immobilizzazioni materiali costituite prevalentemente da beni demaniali (strade ed edifici classificati come tali) e fabbricati indisponibili (rappresentati da istituti scolastici di proprietà, caserme o uffici pubblici) e relative passività, ciò in considerazione del fatto che gli investimenti fatti dalle Province e Città metropolitane hanno sempre interessato, per finalità istituzionali, prevalentemente i suddetti cespiti.”*

In seguito l'ente precisava tuttavia che, rispetto ai valori di inventario, i beni soggetti ad eventuale sdemanializzazione piuttosto che a rilascio del vincolo di destinazione... *“(...) potrebbero esser dismessi ad un valore di mercato sicuramente superiore a quello iscritto ad inventario.”*

Rispetto a tale prima asserzione, il collegio ha preso atto dell'ipotesi che il patrimonio possa incorporare un possibile plusvalore, e tuttavia non può non evidenziare che trattandosi di attività astratta, di contro potrebbe altresì incorporare uno o più minusvalori sottesi all'incollocabilità di fatto di talune immobilizzazioni piuttosto che all'esistenza di costi emergenti derivanti dall'onere sopravveniente di dismissione o smaltimento ove in

alcun modo si potesse pervenire a una collocazione verso i terzi.

Osserva peraltro il collegio che per una verifica dell'effettiva esistenza dei citati eventuali plusvalori, l'ente dovrebbe attivarsi in un'analisi puntuale e dettagliata, per ogni singolo cespite, che tenga conto della sua natura, dello stato di vetustà, della effettiva collocabilità del bene su un mercato libero, dei possibili futuri flussi di cassa generabili, dell'indice di onerosità o remunerabilità del cespite in funzione dei possibili mutamenti ambientali e di mercato attesi.

A latere delle predette considerazioni, si ritiene opportuno in ogni caso evidenziare che finalità preminente del bilancio, è quella di dare una rappresentazione conforme ai principi generali e applicati di cui al D.Lgs. 118/2011.

Nel caso delle attività di valutazione dei cespiti immobilizzati rilevano in particolare il postulato generale n. 9 della prudenza, che nel rappresentare uno degli elementi fondamentali del processo formativo delle valutazioni presenti nei documenti contabili del sistema di bilancio secondo, precisa peraltro che “ (...) *I suoi eccessi devono però essere evitati perché sono pregiudizievoli al rispetto della rappresentazione veritiera e corretta delle scelte programmatiche e degli andamenti effettivi della gestione e quindi rendono il sistema di bilancio inattendibile.*”

Il principio della prudenza non deve condurre all'arbitraria e immotivata riduzione delle previsioni di entrata, proventi e valutazioni del patrimonio, bensì esprimere qualità di giudizi a cui deve informarsi un procedimento valutativo e di formazione dei documenti del sistema di bilancio che risulti veritiero e corretto.”

Tale asserzione appare del tutto coerente con quanto stabilito dal previgente postulato generale n.5 di cui al D.Lgs 118/2011 dedicato al principio della veridicità che ... “(...) *fa esplicito riferimento al principio del true and fair view che ricerca nei dati contabili di bilancio la rappresentazione delle reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio.*”

Il collegio raccomanda pertanto all'ente di considerare l'opportunità di adire ad una capillare attività di valutazione dei propri beni, finalizzata alla miglior rappresentazione possibile di tali valori, al fine che possano risultare prontamente comprensibili agli utilizzatori e che siano capaci di garantire sinteticità e al tempo stesso analiticità delle conoscenze.

Ulteriormente, in sede di risposta è risultato confermato che per il solo esercizio 2017 il fondo di dotazione è risultato negativo per euro - 70.759.133,53 mentre per gli esercizi successivi a tutto il 2020 (ultimo dato verificabile), lo stesso è risultato valorizzato a zero risultando contestualmente valorizzate positivamente le riserve di capitale disponibili.

Il fondo di dotazione, come espressamente indicato nell'esempio 14 di cui al principio contabile applicato alla contabilità economico patrimoniale allegato al D.Lgs 118/2011, “(...) *corrisponde al capitale sociale delle società, per le quali il legislatore individua l'importo minimo che deve essere sempre garantito, non solo all'inizio della vita della società, ma anche successivamente. Nelle società, se la perdita d'esercizio non coperta dalle riserve, riduce il capitale sociale al di sotto del limite minimo legale, i soci sono chiamati ad un aumento di capitale (art.2447 c.c.). Per gli enti territoriali e i loro*

organismi e enti strumentali l'importo minimo del fondo di dotazione non è stato determinato.

Pertanto, se il patrimonio netto è positivo e il fondo di dotazione presenta un importo insignificante o negativo, l'ente si trova in una grave situazione di squilibrio patrimoniale, che il Consiglio, in occasione dell'approvazione del rendiconto, deve fronteggiare, in primo luogo attraverso l'utilizzo delle riserve disponibili."

Il collegio pertanto, relativamente al solo esercizio 2017, accerta la predetta carenza patrimoniale nei termini sopra descritti. Per l'esercizio 2018, verificato che il fondo di dotazione è risultato valorizzato a zero (come per gli esercizi successivi) pur in copresenza di riserve disponibili, accerta la mancata osservanza del principio contabile e invita pertanto l'ente, in occasione del primo rendiconto approvabile, ad attivarsi nei termini sopra indicati avendo cura, tramite idonea deliberazione Consiliare, di valorizzare il fondo di dotazione, al fine di quantificare tale componente indisponibile che, unitamente alle riserve disponibili, rappresenta la quota del patrimonio netto sulla quale i creditori dell'ente possono sempre fare affidamento per il soddisfacimento dei propri crediti.

A tal proposito, stante la funzione conoscitiva della contabilità economico patrimoniale, il collegio invita altresì il Consiglio e la Giunta a valutare con attenzione le cause di tale grave criticità, verificando se le azioni procrastinate per il rientro dal disavanzo finanziario, garantiscono anche per il futuro la formazione di risultati economici sostenibili al mantenimento dell'equilibrio patrimoniale, valutando eventualmente le idonee iniziative necessarie per riequilibrare la propria situazione patrimoniale.

Osserva infine il collegio che, a invarianza di margine composito, la somma del fondo di dotazione e delle riserve disponibili, induce a una differente attivazione di tali azioni di monitoraggio da parte della Giunta e del Consiglio a seconda che tale margine sia tutto riconducibile alle sole riserve disponibili piuttosto che alla modalità di ripartizione tra riserve e fondo di dotazione (che pertanto deve necessariamente essere maggiore di zero).

Nel secondo caso infatti, ove le gestioni future dovessero determinare un deterioramento parziale dei mezzi propri, l'ente sarebbe chiamato al conseguente ripiano mediante utilizzo in via principale delle riserve disponibili e, in via secondaria, del fondo di dotazione.

Nel caso di una corretta (e richiesta) ripartizione del margine positivo dei mezzi disponibili tra riserve e fondo di dotazione, tale eventuale utilizzo indurrebbe obbligatoriamente la Giunta e il Consiglio ad attivarsi non appena si fossero consumate le prime, garantendo in itinere, il permanere di una condizione di marginalità positiva del patrimonio pari al fondo di dotazione.

Di contro, nell'attuale assetto di ripartizione del margine positivo di disponibilità dei mezzi propri, tutto concentrato nelle sole riserve disponibili, l'esaurimento accidentale delle stesse determinerebbe (in assenza del fondo di dotazione) un immediato scadimento del patrimonio in condizione di negatività, senza peraltro che la Giunta e il Consiglio possano attivarsi per tempo per le idonee attività di riequilibrio.

2. Approvazione rendiconto

In sede istruttoria si è riscontrato, ancorché in forma lieve, il reiterato mancato rispetto del termine di approvazione del rendiconto 2017 (in cui l'approvazione è avvenuta il 18/05/2017), che per l'esercizio 2018 (in cui l'approvazione è intervenuta il 21/05/2018) oltre i termini di cui all'art. 227, co.2, del D.Lgs. 267/2000 (TUEL).

L'ente ha precisato che gli schemi del Rendiconto di gestione fossero stati adottati dal Consiglio metropolitano con delibera n. 6 del 23 aprile 2018 e approvati in via definitiva, previo parere unanime della conferenza dei sindaci, in data 4 maggio 2018 determinando di conseguenza il ritardo nell'approvazione definitiva del rendiconto dovuto all'acquisizione del parere della conferenza dei sindaci.

Il collegio, preso atto della risposta offerta, evidenzia l'importanza formale e sostanziale di tale adempimento la cui inosservanza determina una serie di conseguenze meritevoli di richiamo.

Come è noto, il legislatore ha previsto molteplici conseguenze per l'inadempimento o per l'adempimento tardivo delle prescrizioni in materia.

Il Collegio ritiene di evidenziare, in particolare, le disposizioni, di cui all'articolo 9, co. 1-quinquies, del D.L. 113/2016 e s.m.i., secondo cui *“In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo.”* Precisando al successivo co. 1-octies che *“(…) La prima applicazione dei commi da 1 -quinquies a 1 -septies è effettuata con riferimento al bilancio di previsione 2017-2019, al rendiconto 2016 e al bilancio consolidato 2016.”*.

Si ricorda inoltre che a tale inadempimento nel termine di legge, concorrono tutti i soggetti coinvolti nel procedimento, ciascuno secondo le rispettive competenze e responsabilità, politica ed amministrativa.

Tra le conseguenze dell'inadempimento si ricordano, inoltre le seguenti ulteriori:

- lo scioglimento del Consiglio Comunale: articolo 227, comma 2-bis e comma 141, comma 2, del T.U.E.L.
- il divieto di assunzioni: legge 145/2018, articolo 1, comma 904 attraverso la modifica dell'articolo 9, comma 1-quinquies, del Dl 113/2016, a qualunque titolo;

- il divieto di applicazione dell'avanzo: legge 145/2018 articolo 1, comma 897. Gli enti in ritardo nell'approvazione dei propri rendiconti non possono applicare al bilancio di previsione le quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione fino all'avvenuta approvazione;

- l'assoggettamento ai controlli centrali: articolo 243, comma 6, del T.U.E.L.

La mancata approvazione del rendiconto, inoltre, sotto il profilo della *governance* esprime difficoltà nella corretta applicazione della normativa e dei principi contabili e rischia, ove reiterata, di rendere asincrona la dimostrazione dei risultati di gestione. Il rendiconto, infatti, costituisce momento gestionale di essenziale rilevanza, in particolare per il processo di pianificazione e controllo, attraverso il quale si configura l'esistenza dinamica dell'ente. L'importanza non meramente formale di tale aspetto gestionale è rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 T.U.E.L., che individuano nell'approvazione del rendiconto il momento definitivo della consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, presupposto legittimante l'utilizzo dello stesso, nei casi e secondo i limiti previsti dalle norme.

L'ordinario svolgersi della gestione è definito secondo una scansione temporale prestabilita, diretta a proteggere il sistema di bilancio da rischi di indeterminatezza nelle grandezze sulle quali l'ente deve valutare e compiere le proprie scelte gestionali. Il rendiconto “(...) *costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria*” (cfr. Sezione Lombardia deliberazioni n.10/2018/PRSE e n. 32/2019/PRSE, in tal senso anche Sezione Molise deliberazione n. 67 del 19/04/2019 e Sezione Sicilia deliberazione n. 86 del 19/04/2019). La rendicontazione, infatti, in parallelo alla tempestiva programmazione delle politiche di bilancio, rappresenta non solo la certificazione dei risultati dell'esercizio trascorso, ma anche il presupposto per gli eventuali interventi di variazione delle previsioni del bilancio in corso di gestione. (cfr. Delibera 12/2019 Sezione delle Autonomie).

Risulta, pertanto, indispensabile che l'ente adotti per il futuro ed in via stabile misure organizzative che consentano il rispetto del termine in argomento.

3. Organismi partecipati, Fondazione Santa Cecilia

Come traspare dalla narrativa del fatto, in sede istruttoria era richiesto un aggiornamento rispetto ai rilievi contenuti nella deliberazione 62/2020/PRSE, volendo in particolare verificare le attività poste in essere dall'Ente al fine di favorire una progressiva autonomia economico patrimoniale della Fondazione Santa Cecilia rispetto ai contributi periodicamente offerti a vario titolo dai soci pubblici.

Al punto 5 della deliberazione 62/2020/PRSE, a seguito dei chiarimenti istruttori al tempo richiesti dalla Sezione, la Città Metropolitana di Venezia aveva rilevato che il bilancio, al 30/09/2016, evidenziava un tendenziale ripristino del Patrimonio netto (euro 11.072) ed un risultato di esercizio 2016, seppur minimo, positivo per euro 1.460. Dalla relazione unitaria del Collegio dei revisori si apprendeva, inoltre, della volontà degli enti soci (Comune di Portogruaro e Città Metropolitana di Venezia) di sostenere tale istituzione, con un prospettico azzeramento dei trasferimenti.

Rispetto alle argomentazioni prodotte in sede di risposta istruttoria, per quanto attiene i risultati economici della Fondazione, il collegio ha osservato preliminarmente che la medesima redigeva, al tempo, il bilancio con chiusura dell'esercizio al 30 settembre di ogni anno.

Di conseguenza, l'esercizio finanziario di riferimento si declinava, negli anni oggetto di analisi, dal 1/10/ n al 30/09/ $n+1$, per ogni n esercizio.

Un primo rilievo che il collegio ritiene di muovere, attiene il risultato di esercizio che, con riferimento al primo bilancio dal 01/10/2017 al 30/09/2018, esprimeva una perdita di esercizio di euro 79.897.

È necessario precisare che, nel corso di tale esercizio finanziario la Fondazione ha ottenuto contributi dai soci pubblici (Comune di Portogruaro e Città Metropolitana) per complessivi euro 200.000 euro ricondotti alla voce "Altri ricavi e proventi" del conto economico, inducendo pertanto a ritenere che, in assenza delle predette dazioni, la perdita di esercizio sarebbe risultata maggiorata dell'importo evidenziato.

Considerato che l'ammontare complessivo delle componenti economiche positive del Valore della Produzione del conto economico è risultato pari ad euro 1.061.803, è possibile desumere che la gestione economica (pure in perdita) sia stata sostenuta, avvalendosi della contribuzione a titolo convenzionale, per circa il 19% dai soci enti territoriali.

Con riferimento al secondo bilancio dal 01/10/2018 al 30/09/2019, il collegio ha riscontrato una ulteriore perdita di euro 114.486,32 che la Fondazione proponeva ai soci di coprire utilizzando le riserve al tempo disponibili di euro 139.528,10.

In tale annualità, come rinvenibile dal bilancio della Fondazione, un aspetto significativo esaustivo di un intervento da parte degli organi di governance, è risultata in seguito l'intervenuta modifica dello Statuto della convenzione prevedendo, tra l'altro, il rinnovo della Convenzione tra Fondazione e Soci.

In data 12/12/2019 è stata in seguito sottoscritta una nuova Convenzione fra la Fondazione e gli enti soci, Comune di Portogruaro e Città metropolitana di Venezia al fine di regolarne i rapporti per il periodo 1° gennaio 2020 - 31 dicembre 2022. Tale Convenzione quantifica in € 150.000 ed € 100.000 il contributo di funzionamento che gli Enti soci erogheranno ogni anno.

Oltre a ciò è stata convenuta la corresponsione di un contributo ulteriore relativo alla vacanza fra la scadenza della precedente convenzione e l'inizio della validità della attuale, ossia 30 giugno 2019 - 31 dicembre 2019. Tale contributo rispettivamente di euro 100.000 e 50.000 è stato acquisito nel bilancio dell'esercizio 2018/2019 per un importo di € 140.000. I restanti euro 10.000 si conveniva che fossero imputati nel successivo esercizio.

Durante la annualità di esercizio 2017/2018 la Fondazione ha ottenuto dunque contributi dai soci pubblici (Comune di Portogruaro e Città Metropolitana), oltre a quello della Regione Veneto, per complessivi euro 240.000 euro ricondotti alla voce "Altri ricavi e proventi" del conto economico.

Considerato che l'ammontare complessivo delle componenti economiche positive del Valore della Produzione del conto economico è risultato pari ad euro 1.061.040, è possibile desumere che la gestione economica (pure in reiterata e incrementata perdita) sia stata sostenuta anche in tale successivo esercizio finanziario, sempre avvalendosi dei contributi erogati a titolo convenzionale, per circa il 23% dai soci enti territoriali (dunque in aumento rispetto al ciclo precedente e di conseguenza esprimendo oggettivamente una maggiore dipendenza dai contributi pubblici).

Richiamando infine la Relazione unitaria del Collegio dei Revisori sul bilancio della Fondazione viene dichiarato “(...) *Il risultato negativo dell'esercizio concluso e la corrispondente variazione negativa di patrimonio netto danno evidenza delle difficoltà, anche pregresse, nel reperire le risorse necessarie a garantire un equilibrio economico – finanziario della Fondazione. Tale criticità potrà perdurare e/o accrescersi nel corrente esercizio a causa della nota emergenza sanitaria Covid-19 i cui effetti allo stato non sono determinabili, rendendo auspicabile che vi siano futuri interventi da parte dei soci tali da garantire l'attuazione dei progetti della Fondazione.*”

Il collegio dunque, sulla base degli atti e delle condizioni fattuali, osserva che la gestione della Fondazione permanga sostanzialmente funzionale ai contributi dei soci che, peraltro, sono progressivamente lievemente aumentati in sede di rinnovo della convenzione statutaria non solo in termini assoluti ma anche in termini relativi se commisurati al valore della produzione.

Tale condizione induce a ritenere che, sul piano sostanziale, l'azione di progressiva autonomia finanziaria della Fondazione, peraltro confermata nella novata convenzione, non si possa considerare del tutto realizzata ed efficace.

Pur nell'evidenza che le fondazioni musicali assolvano all'importante funzione di favorire lo sviluppo culturale nel paese, garantendo anche la salvaguardia del *Know How* rappresentato dalla professionalità delle maestranze e degli artisti, nei due esercizi oggetto di analisi le gestioni non sembrano essersi rese maggiormente autonome dai contributi pubblici, ancorché pre-determinati in sede convenzionale, e dunque in generale non del tutto coerenti con quanto raccomandato nella precedente deliberazione 62/2020/PRSE.

Osserva il collegio che, nel caso di specie l'art. 1 dello Statuto rinvenibile dal sito istituzionale della Fondazione determina lo scopo della stessa finalizzato a “(...) *favorire la conoscenza e la diffusione della cultura musicale.*” precisando in seguito, a titolo non esaustivo, alcuni dei principali compiti correlati allo sviluppo della cultura musicale.

In ordine alla dotazione patrimoniale rilevano in particolare l'art. 4 e 20 dello Statuto che prevedevano rispettivamente il primo, la costituzione del “*patrimonio di dotazione*” e il secondo, un conferimento con periodicità annuale rubricato quale “*conferimenti di funzionamento*”, da attribuire per dieci anni (a far data dall'originario perfezionamento e dunque in seguito esauriti), a titolo di partecipazione del socio fondatore al funzionamento della fondazione, in coerenza e conformità con lo scopo sociale.

Lo Statuto rappresenta idoneo titolo, unitamente alle speciali discipline eventualmente dedicate a tali enti, attraverso cui le Fondazioni regolano la propria attività.

Fatte salve le disposizioni generali contenute nel codice civile, si evidenzia che l'art. 1,

co.4, lett. b) del D.Lgs. 175/2016 (TUSP) stabilisce ... *“(...) Restano ferme:... b) le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni.”*. Ai fini delle regolazione dei rapporti di funzionamento della Fondazione, rileva inoltre la specifica convenzione, a latere dei conferimenti originariamente rubricati nell’atto costitutivo, stipulata tra la Città Metropolitana di Venezia in qualità di socio fondatore (assieme al comune di Portogruaro) e la Fondazione (prot.79440/2019) a regolazione delle *“modalità di sostegno e sviluppo dell’attività della fondazione musicale “Santa Cecilia” nell’ambito dell’area metropolitana di Venezia”*.

Richiamando il predetto atto convenzionale, l’art. 2 dedicato ai *“Contributi funzionali della Città metropolitana di Venezia e del Comune di Portogruaro”* stabilisce che al fine di realizzare la *mission* e gli obiettivi descritti nell’articolo precedente, la Città metropolitana di Venezia ed il Comune di Portogruaro si impegnano a stanziare annualmente a favore della Fondazione musicale Santa Cecilia un contributo funzionale rispettivamente fino ad massimo di euro 100.000,00 (euro centomila/00) e fino ad un massimo di euro 150.000,00 (euro centocinquantamila/00) per ogni esercizio e subordinando tale dazione alla presentazione del programma delle attività approvato dal Consiglio di Amministrazione della Fondazione e fatto pervenire ai soci fondatori prima dell’inizio dell’esercizio.

Ulteriormente, la convenzione ha stabilito che *“(...) per il periodo che va dalla scadenza della precedente Convenzione (30 giugno 2019) e il 31 dicembre 2019 la Città metropolitana di Venezia ed il Comune di Portogruaro si impegnano a corrispondere alla Fondazione musicale Santa Cecilia un contributo funzionale massimo rispettivamente di euro 50.000,00 (euro cinquantamila/00) ed euro 100.000,00 (euro centomila/00) già stanziati nei rispettivi bilanci di previsione a tale titolo. I suddetti contributi verranno erogati entro il 31 dicembre 2019, previa rendicontazione delle attività poste in essere da parte della Fondazione e nella misura determinata a seguito valutazione quali-quantitativa e dei costi sostenuti da parte dei soci fondatori.”*

Il collegio, preso atto di quanto convenuto dall’ente, oggettivamente finalizzato a favorire la tutela di un bene pubblico quale è la cultura musicale, conferma in ogni caso l’importanza di quanto già richiamato nella deliberazione 62/2020/PRSE.

La stessa convenzione, quale titolo idoneo al riconoscimento dei contributi, li subordina infatti alla realizzazione della *mission* e degli obiettivi di cui all’art. 1 della stessa.

La Fondazione, in qualità di ente totalmente partecipato da soci pubblici beneficiario diretto di periodiche risorse pubbliche non solo a titolo di originario di conferimento, è sottoposta al principio generale del pareggio di bilancio e dell’equilibrio finanziario, economico e patrimoniale unitamente all’obiettivo che la stessa convenzione, all’art. 1, perimetra nel *“(...)consentire un ulteriore graduale efficientamento della gestione della Fondazione per la sua autonomia finanziaria, attraverso la razionalizzazione dei costi di funzionamento e l’incremento dei ricavi, in particolare mediante la ricerca di sponsor, l’aumento delle iniziative promozionali e di auto-finanziamento e lo svolgimento di attività connesse alla propria mission a favore di soggetti pubblici e privati.”*

In particolare, stante la ordinaria partecipazione dell’ente alla gestione della Fondazione,

si rende dunque necessario assicurare, sul piano sostanziale, che la Fondazione garantisca quantomeno una gestione improntata all'equilibrio economico finanziario tale da confortare in ordine all'autonomia finanziaria prefissa e ad una ottimizzazione delle risorse al fine di massimizzare la valorizzazione e la fruizione del bene pubblico.

Il collegio raccomanda pertanto all'ente di favorire che la Fondazione realizzi le proprie gestioni in condizione di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale autonomi, tali da giustificare l'adozione di tale tipo sociale.

Ricorda infine il collegio che l'importanza di favorire uno stabile e strutturato equilibrio della Fondazione, trae fondamento nel principio fondante che regola le gestioni della generalità delle pubbliche amministrazioni.

L'azione delle pubbliche amministrazioni, deve infatti esprimere la propria conformità ai parametri della legalità finanziaria e ai principi di efficienza, efficacia ed economicità su cui l'azione amministrativa deve conformarsi, in osservanza agli articoli 1 e 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e al preminente articolo 97 della Costituzione.

L'adozione di un particolare modello societario, quale alternativa dell'ente pubblico territoriale alla gestione diretta delle proprie funzioni, deve in ogni caso garantire che l'esternalizzazione di tali funzioni in capo alla Fondazione, determini per l'appunto un incremento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione esercitate nella condizione economicità espressamente richiesta dal legislatore.

4. Utilizzo entrate da alienazione quote di partecipazione SAVE Spa

La risposta dell'ente in sede istruttoria, risulta molto articolata nel descrivere la vicenda dell'alienazione delle azioni della società SAVE Spa.

Per una più ampia valutazione della questione, è necessario in primo luogo osservare che la partecipazione dell'ente alla predetta società per azioni si realizzava, necessariamente, mediante il possesso dei relativi titoli azionari.

Stante la particolarità di questi valori, trattasi dunque di una disciplina specifica che si differenzia ad origine da quella dei beni reali, e rispetto alla quale è necessario focalizzare l'attenzione perimetrandone la disciplina.

In primo luogo, è necessario qualificare la natura e la funzione del titolo azionario in una società per azioni.

L'azione della società per azioni è un titolo di credito che, dotato dei requisiti di letteralità autonomia e causalità, incorpora il titolo di credito originario costituito dalla frazione del capitale sociale oggetto del conferimento costitutivo della società. In quanto tale, il suo fine è quello di consentirne la circolazione (del titolo originario) facendola corrispondere con la circolazione del titolo di credito stesso.

Anche rispetto alla generale disciplina civilistico aziendale, il titolo azionario è stato concepito proprio per consentirne la agevole circolazione sia nel caso si tratti di titolo nominativo piuttosto che al portatore, volendo offrire una netta differenziazione rispetto al corrispondente titolo partecipativo rappresentato dalla quota sociale delle società a responsabilità limitata.

È dunque necessario focalizzare l'attenzione che il "valore" patrimoniale del titolo azionario è una diretta derivazione del titolo di credito originario cioè del diritto reale incorporato nel titolo di credito, solo in seguito qualificabile come "bene" in forza dell'art. 813 c.c. secondo cui *"(...) le disposizioni concernenti i beni immobili, si applicano anche ai diritti reali che hanno per oggetto i beni immobili..."*

Sotto il profilo contabile e civilistico, tali differenziazioni sottendono alla diversa classificazione dei beni reali rispetto ai relativi titoli di credito stabilendo, per la particolare categoria delle azioni partecipative, la relativa iscrizione tra le immobilizzazioni finanziarie piuttosto che tra le attività finanziarie a seconda della funzione ad esse attribuita rispetto allo scopo sociale.

Infine, proprio in forza della particolare disciplina dedicata alle società per azioni, le quote di partecipazione societaria possedute da un'entità, correlano il loro valore sia a fattori endogeni propri (il valore dei dividendi incorporati intesi come flussi di cassa attesi e attualizzabili) piuttosto che fattori esogeni derivanti dalla volatilità della compagine sociale sottesa, favorita proprio dalla natura circolatoria delle azioni e delle conseguenti azioni di possesso.

Una prima conferma di tale aleatorietà è rinvenibile proprio nella risposta dell'ente che, nel dichiarare ... *"(...) in seguito all'OPA totalitaria (effettuata nel corso del mese di ottobre), la Città metropolitana di Venezia ha dovuto affrontare una situazione amministrativo-contabile straordinaria ed eccezionale sulla scorta delle decisioni assunte da parte dei soci privati di Save"* offre una evidente conferma di come, tale strumento partecipativo, possa in astratto esporre l'ente pubblico in modo legittimo e naturale, a vicende aziendali non del tutto controllabili e preventivabili.

A ben vedere, una analoga aleatorietà non è simmetricamente riscontrabile nei beni patrimoniali costituiti da beni reali dove, gli eventuali rischi intrinseci di deperibilità del valore, seguono e si subordinano alla natura stessa dei beni, alla non circolabilità e al relativo ordinamento giuridico.

Ciò premesso, il collegio ritiene dunque di evidenziare come l'attività istruttoria si sia prefissa di chiarire non tanto il merito dell'operazione di alienazione delle azioni Save Spa (di cui l'ente poteva disporre in totale autonomia) ma piuttosto delle attività conseguenti a tale alienazione relative all'utilizzo dei proventi derivanti da tale cessione.

Come accennato nel fatto, le questioni oggetto di indagine erano pertanto individuabili

- in via principale, nella tipologia degli utilizzi in base al quadro normativo applicato e
- in via secondaria il conseguente eventuale effetto sugli equilibri di parte corrente in deroga alle disposizioni di cui all'art. 199, co. 1-bis del D.lgs. 267/2000 (1-bis. Le entrate di cui al comma 1, lettere a), c), d) ed f) sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento e non possono essere impiegate per la spesa corrente.) e a quelle relative all'equilibrio corrente di cui all'art. 162, co. 4 TUEL.

Rispetto al primo rilievo, l'ente nella propria risposta ha confermato che, a latere il parziale utilizzo dei proventi derivanti dall'alienazione delle azioni destinati a finanziare

spese di investimento, “(...) sulla base delle valutazioni effettuate in merito ai mutui passivi e prestiti obbligazionari a tasso variabile e fisso, si è ritenuto opportuno estinguere anticipatamente alcuni mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e prestiti obbligazionari per un totale complessivo di Euro 14.346.085,40 nell’annualità 2017 e 10.653.914,60 nell’annualità 2018.” precisando di essersi avvalso delle norme contenute nell’art. 1 comma 443 della legge 228 del 24/12/2012 secondo cui “ i proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili possono essere destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito”.

Su tale aspetto è opportuno stigmatizzare che, a far data dal 01/01/2018, risultavano in seguito applicabili le disposizioni di cui al sopravvenuto art. 1, co. 866 della Legge 205/2017 nel testo vigente dal 01/01/2018 al 12 febbraio 2019 (e dunque antecedente le modifiche apportate dal D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 febbraio 2019, n. 12.) affermava “(...)866. Per gli anni dal 2018 al 2020 gli enti locali possono avvalersi della possibilità di utilizzo dei proventi derivanti dalle alienazioni patrimoniali, anche derivanti da azioni o piani di razionalizzazione, per finanziare le quote capitali dei mutui o dei prestiti obbligazionari in ammortamento nell'anno o in anticipo rispetto all'originario piano di ammortamento. Tale possibilità è consentita esclusivamente agli enti locali che:

- a) dimostrino, con riferimento al bilancio consolidato dell'esercizio precedente, un rapporto tra totale delle immobilizzazioni e debiti da finanziamento superiore a 2;
- b) in sede di bilancio di previsione non registrino incrementi di spesa corrente ricorrente, come definita dall'allegato 7 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;
- c) siano in regola con gli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità.”

Osserva il collegio che, nella sopravvenuta disposizione, tra i proventi che possono andare a finanziare le quote capitali dei mutui o dei prestiti obbligazionari in ammortamento nell'anno o in anticipo rispetto all'originario piano di ammortamento (e dunque anche la loro estinzione) il legislatore ricomprende esplicitamente l’alienazione delle azioni mentre nella disposizione precedentemente applicabile, si limitava alla generica platea dei beni patrimoniali disponibili.

Il legislatore, nella stesura della disposizione di cui all’art. 1, co. 866 della Legge 205/2017, ha subordinato tale fattibilità alla sussistenza dei tre requisiti elencati alle lettere a), b) e c) che, nel loro complesso, sono a loro volta subordinati alla sussistenza di fattori strutturali di equilibrio finanziario soprattutto di parte corrente.

Del resto, è necessario focalizzare l’attenzione sul fatto che, la spesa per l’estinzione anticipata dei mutui, ancorchè possa in seguito sortire un generalizzato miglioramento degli oneri finanziari, è pur sempre classificabile come spesa corrente, diversamente dalla spesa finalizzata all’esecuzione degli investimenti in conto capitale.

Il collegio, in merito alle predette osservazioni riportate in sede di risposta ha comunque riscontrato che l’attività di alienazione è avvenuta in buona sostanza per garantire la tenuta degli equilibri di bilancio anche in relazione ai pesanti tagli che hanno riguardato la Città Metropolitana (in precedenza Provincia di Venezia) nel 2015.

Per i due esercizi di riferimento (2017 e 2018) l'ente nella propria tabella 1 allegata alla risposta istruttoria faceva infatti riferimento ad un margine negativo di parte corrente per euro 2,75 milioni.

2016	2017	2018	2019	2020	2021
-3.043.464	-2.750.000	+1.457.607	+7.560.384	+8.065.548	+4.401.220

Fonte: Risposta istruttoria Città Metropolitana di Venezia

A una successiva verifica di tali dati dichiarati, dalla lettura degli schemi BDAP, ove il bilancio di previsione 2017-2019 veniva approvato in equilibrio (vedi prospetto a seguire) di parte corrente, tale margine richiamato in sede istruttoria deve intendersi come l'equilibrio strutturale ovvero al netto della quota di avanzo presunto applicato in parte corrente al bilancio.

Equilibrio economico-finanziario	Previsioni dell'anno 2017
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio	48.383.159,60
Equilibrio di parte corrente	
A) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	2.117.481,15
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	129.389.270,57
di cui per estinzione anticipata di prestiti	
C) Entrate Titolo 4.02.06: Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	
D) Spese Titolo 1.00 : Spese correnti	129.485.512,64
di cui fondo pluriennale vincolato	1.210.479,67
di cui fondo crediti di dubbia esigibilità	2.460.000,00
E) Spese Titolo 2.04 : Altri trasferimenti in conto capitale	
F) Spese Titolo 4.00: Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	7.494.168,31
di cui per estinzione anticipata di prestiti	3.954.168,31
di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)	
G) Somma finale (G=A-AA+B+C-D-E-F)	-5.472.929,23
Altre poste differenziali, per eccezioni previste da norme di legge e da principi contabili, che hanno effetto sull'equilibrio ex articolo 162, comma 6, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali	
H) Utilizzo risultato di amministrazione presunto per spese correnti	2.750.000,00
di cui per estinzione anticipata di prestiti	
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	3.954.168,31
di cui per estinzione anticipata di prestiti	3.954.168,31
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	1.231.239,08
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	
Equilibrio di parte corrente (O=G+H+I-L+M)	0,00

Fonte: Schema di Bilancio BDAP – bilancio di previsione 2017/2019

Ciò induce a ritenere che, ancorché l'utilizzo dei proventi da alienazione delle azioni per il finanziamento dell'estinzione anticipata dei mutui, possa assumere carattere derogatorio rispetto alla disciplina vigente nel 2017, nel caso di specie tale attività sia stata in ogni caso finalizzata al rafforzamento strutturale e duraturo degli equilibri di bilancio, avvalendosi in sostanza dell'importante entrata straordinaria derivante dalla plusvalenza emersa in sede di alienazione.

Rispetto al secondo aspetto oggetto di rilievo, in via secondaria si tratta di valutare la coerenza dell'azione rispetto alle disposizioni di cui all'art. 199, co. 1-bis del D.lgs. 267/2000 (comma aggiunto dall' art. 74, comma 1, n. 38), lett. b), D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall' art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126; per l'applicabilità di tale disposizione vedi l'art. 80, comma 1, del medesimo D.Lgs. n. 118/2011 *1-bis. Le entrate di cui al comma 1, lettere a), c), d) ed f) sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento e non possono essere impiegate*

per la spesa corrente.) e in conseguenza a quelle relative all'equilibrio corrente di cui all'art. 162, co. 4 TUEL.

Su tale aspetto il collegio esprime un margine di perplessità, stante la natura imperativa della norma richiamata e l'espresso richiamo, di cui alla lett. c) specificamente riferita alle ...” *entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossioni di crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni;*

Sotto il profilo sostanziale, l'attività posta in essere dall'ente, consistente in ultima istanza nell'utilizzo parziale, non prevalente e temporaneo nella gestione di parte corrente (estinzione anticipata mutui) di entrate straordinarie da alienazione per la finalità di un rafforzamento strutturale e duraturo dei relativi equilibri, non sembra ricomprendere alcuna forma elusiva del mantenimento degli equilibri.

A supporto di tale valutazione, il collegio richiama la serie storica positiva degli equilibri di parte corrente dal 2018 al 2021 riportati nella tabella precedente, confermativi che nei successivi esercizi l'ente, al netto dell'eventuale applicazione dell'avanzo in parte corrente, ha realizzato un margine positivo tra entrate correnti e spese correnti, con un significativo rafforzamento dal 2019, nei termini sopra riportati.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione, esaminati i questionari sul Rendiconto per l'esercizio 2017, Bilancio di Previsione per gli anni 2018/20 e sul Rendiconto per l'esercizio 2018 della Città metropolitana di Venezia (VE):

- accerta per l'esercizio 2017, la negatività del fondo di dotazione del patrimonio netto. Accerta altresì per l'esercizio 2018 e successivi, la valorizzazione a zero del fondo di dotazione e raccomanda pertanto all'ente di attivarsi al fine della valorizzazione positiva del fondo di dotazione sulla base delle argomentazioni indicate nella parte motiva della presente deliberazione;
- accerta la, seppur lieve, tardiva approvazione del rendiconto 2017 oltre i termini di cui di cui all'art. 227, co.2, TUEL e raccomanda pertanto all'ente, per il futuro, di rispettare le tempistiche ordinarie di approvazione di tale atto fondamentale;
- riscontra il permanere di una condizione di dipendenza finanziaria della Fondazione Santa Cecilia rispetto ai contributi erogati dall'ente socio a titolo convenzionale. Raccomanda di perseguire l'ulteriore graduale efficientamento della gestione della Fondazione finalizzato ad una sua maggiore autonomia finanziaria, da realizzarsi attraverso la razionalizzazione dei costi di funzionamento e il contestuale incremento dei ricavi tali da consentire una progressiva auto sostenibilità della gestione a prescindere dalla erogazione dei contributi pubblici;
- riscontra per l'esercizio 2017, l'utilizzo di una parte dei proventi derivanti dalla alienazione delle azioni Save Spa, per l'estinzione anticipata dei mutui. Raccomanda, alla luce delle manifestate necessità emerse in sede istruttoria e descritte nella parte motiva, di monitorare con attenzione il perdurare degli equilibri strutturali di parte corrente.

Con riserva di verificare nei successivi esercizi gli esiti delle segnalazioni e rilievi riportati nella presente deliberazione.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa, al Presidente e per suo tramite al Consiglio metropolitano, al Sindaco metropolitano, al Segretario generale ed all'Organo di revisione economico-finanziaria della Città Metropolitana di Venezia (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 6 aprile 2022.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 9 giugno 2022

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini