



Sentenza n. 110/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE per il VENETO

Composta da

TONOLO Marta Presidente

ALBERGHINI Daniela Consigliere, relatore

BORELLI Elisa Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al n.**32202** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. 80759 dell’agente contabile Nicola Fragomeni, consegnatario delle azioni del Comune di Santa Maria di Sala (VE) per il periodo 1.1.2022/15.06.2022, depositato il giorno 12 giugno 2023;

Vista la relazione n.448/2024 del Magistrato Istruttore sul conto, redatta in data 17 settembre 2024;

Visti gli altri atti e documenti tutti di causa;

Uditi all’ udienza del 16 gennaio 2025, celebrata con l’assistenza del segretario d.ssa Paola Franchini e data per letta la relazione del Cons. Daniela Alberghini, il Magistrato relatore, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore generale Francesca Dimita e il Responsabile del Servizio Economico e Finanziario Paolo Favaro per il Comune di Santa Maria di Sala. Presente l’agente, come da verbale.

SVOLGIMENTO IN FATTO

Con relazione di deferimento n. 448 in data 17 settembre 2024, il Magistrato istruttore chiedeva di sottoporre a giudizio della Sezione il conto giudiziale n. 80759 reso da Nicola Fragomeni, consegnatario dei titoli azionari del Comune di Santa Maria di Sala (VE), relativo al periodo 1 gennaio/15 giugno 2022.

Riferiva il Magistrato, all'esito dell'istruttoria esperita, che sotto il profilo formale il conto era sottoscritto dal Sindaco uscente Nicola Fragomeni e corredato dal visto di regolarità del Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune.

Il valore complessivo dei titoli azionari e delle partecipazioni di proprietà dell'Ente al 01/01/2022 esposto nel conto era pari a € 2.155.990,00, corrispondente a quello riportato nel conto riferito all'esercizio precedente (conto n. 75165), mentre quello alla data del 15 giugno 2022 era pari a zero, e non trovava corrispondenza nel valore iniziale del conto del consegnatario subentrante depositato presso questa Sezione Giurisdizionale in data 15/05/2023 (n. 80758).

Osservava il Magistrato che il valore dei titoli azionari e delle partecipazioni esposto non concordava con quanto indicato nel conto del Patrimonio dell'Ente alla voce "Immobilizzazioni finanziarie – partecipazioni in: a) imprese controllate, imprese partecipate, c) altri soggetti".

Trattandosi di ultima gestione dell'agente (di fatto, discendendo la custodia dei titoli dalla qualità di Sindaco *pro tempore*), agli atti risultava depositato il verbale di passaggio di gestione.

Il Magistrato rimetteva, quindi, il conto all'esame del collegio anche ai sensi dell'art. 147, comma 3 lett. d) c.g.c..

Con decreto presidenziale in data 20 settembre 2024, veniva fissata l'udienza di discussione per il 16 gennaio 2025.

L'Ente provvedeva a notificare la relazione di deferimento e il decreto di fissazione dell'udienza all'agente in data 11 ottobre 2024.

In data 23 dicembre 2024, il Comune di Santa Maria di Sala depositava una nota con la quale trasmetteva copia del verbale dell'Ufficio Elettorale Centrale attestante la proclamazione del Sindaco a seguito delle elezioni amministrative del 12 giugno 2022.

All'odierna udienza, presente l'agente, il Pubblico Ministero riteneva non superate le criticità esposte nella relazione e concludeva per l'irregolarità del conto.

All'esito della discussione, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Oggetto di esame è il conto giudiziale reso, per il periodo 1 gennaio/15 giugno 2022, dal consegnatario dei titoli azionari del Comune di Santa Maria di Sala, ultima gestione del Sindaco Nicola Fragomeni, cessato dall'incarico per fine mandato.

Osserva, in primo luogo, il Collegio che il conto depositato in data 15 maggio 2023 è reso dall'agente subentrante, Avv. Natascia Rocchi, porta il n. di protocollo 15187 del 23 giugno 2022, ed espone una consistenza al 1.1.2022 pari a zero al 15.6.2022 di euro 2.155.990,00.

In sede istruttoria, l'Ente ha precisato *"che, erroneamente, è stato trasmesso il conto giudiziale del nuovo Sindaco pro tempore al 15/06/2022 registrato al prot. n. 15187, quale carico delle azioni del Comune di Santa Maria di Sala (come riportato nell'intestazione e a firma dello stesso),*

anziché il conto giudiziale dell'ex Sindaco Fragomeni Nicola con discarico delle azioni al 15/06/2022 registrato al protocollo dell'Ente al n. 15185, che si trasmette con la presente tramite la piattaforma DAeD".

Va, tuttavia, precisato a tale proposito che il conto dell'agente subentrante depositato agli atti della Sezione al n. 80758 porta un diverso numero di protocollo (2385 del 31.1.2023) ed espone un valore di carico al 15.6.2022 di euro 2.155.990,00 e uno finale al 31.12.2023 di pari importo.

Il Magistrato istruttore ha ritenuto di procedere con l'esame del conto trasmesso in istruttoria e iscritto al numero di protocollo 15185 del 23 gennaio 2023, depositato in sostituzione di quello originariamente prodotto.

Tale conto espone una consistenza iniziale al 1.1.2022 di euro 2.155.990,00 ed una consistenza finale al 15.6.2022 pari a zero che -come peraltro confermato dal Responsabile del Servizio Finanziario in udienza- è stata indicata ritenendo che, essendo intervenuto il passaggio delle consegne, alla data del 24 giugno 2022, l'agente cessante non avesse più la detenzione delle partecipazioni e si fosse verificata una variazione in diminuzione con azzeramento dei valori del conto.

Il criterio di cui è stata fatta applicazione è evidentemente erroneo e non trova giustificazione alcuna nelle disposizioni applicabili al caso in esame.

L'art. 29, ultimo comma, del R.D. n. 827/1924 (che, in virtù del richiamo di cui all'art. 93 del TUEL, trova applicazione anche per gli agenti degli enti locali) dispone, con riferimento ai conti dei consegnatari, che *"I consegnatari dei diritti ed azioni indicati alla lettera c) dell'articolo 20 rispondono anche delle variazioni che subiscono i crediti loro affidati"* e da

tempo la Corte di Cassazione ha chiarito che *"il giudizio (di conto) non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti"* (SS.UU. n. 7390/2007).

Ne deriva che, anche qualora la gestione sia relativa ad un periodo inferiore all'esercizio, il conto deve esserne rappresentativo ed esporre i valori (e le, eventuali, relative variazioni) rilevati tanto all'inizio della gestione quanto alla sua conclusione, valori che, infatti, debbono essere indicati non solo nel conto del subentrante, ma anche nel relativo verbale di passaggio delle consegne, quale accertamento della consistenza dei beni passati in custodia (sul punto, cfr. Sez. Veneto. n. 263/2024).

A tale ultimo proposito, deve rilevarsi che nel caso in esame non è intervenuto alcun formale passaggio delle consegne tra agente cessante e agente subentrante.

In atti si rinviene unicamente il verbale di verifica straordinaria di cassa del 22 giugno 2022 alla quale hanno, in effetti, presenziato sia il Sindaco uscente, Nicola Fragomeni, che quello subentrante, Avv. Natascia Rocchi, e due rappresentanti dell'Amministrazione: tuttavia, nel documento manca ogni elemento contenutistico riferibile ad un passaggio delle consegne tra agenti consegnatari delle partecipazioni, come appare *ictu oculi* evidente dalla lettura dell'unico paragrafo ad essi dedicato (*"l'agente Consegnatario delle Azioni è il Sindaco pro tempore nell'espletamento del proprio mandato ha diritto di voto in assemblea; pertanto, dalla proclamazione vi è il subentro al Sindaco uscente sig. Nicola Fragomeni"*), senza nemmeno l'indicazione di quante e quali siano dette partecipazioni, se i titoli siano

depositati presso l'ente, siano dematerializzati o depositati presso la sede sociale).

Osserva, inoltre, il Collegio che il conto in esame si presenta irregolare anche sotto altro, rilevante, profilo. La consistenza iniziale delle partecipazioni, infatti, è stata indicata a valore nominale.

Va osservato, a tal proposito, che *"i titoli azionari e partecipativi sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, a tenore dell'articolo 20, lettera c), del R.D. n. 827/1924 (cfr., Sez. Giurisd. Abruzzo, n. 89/2015). Si tratta di una disposizione applicabile agli Enti locali in virtù dell'articolo 93 del D. Lgs. n. 267/2000 (come già precisato da questa Sezione con sentenza n. 162/2021), ma, inequivocabilmente, anche alle Regioni, essendo la stessa, come ben precisato dalla giurisprudenza di legittimità, espressione di un principio di rango costituzionale"* (Sez. Piemonte, ord. n. 22/2022 che richiama, su quest'ultimo punto, Cass. SS.UU. ord. n. 7390 del 6 febbraio 2007).

Di conseguenza anche il giudizio sul conto della relativa gestione si configura come un procedimento giudiziale, a carattere necessario ed ineludibile, per la salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici (Corte Cost. nn. 114/1975 e 292/2001), che ha ad oggetto non solo le azioni, ma tutti gli strumenti finanziari aventi contenuto partecipativo restando esclusi, pertanto, solo i titoli soggetti a mero obbligo di rendiconto da parte del tesoriere ovvero di altro soggetto cui sia affidata la custodia dei titoli e valori dell'Ente (Sez. Toscana n. 127/2020).

Per l'esercizio 2022, Il principio contabile applicato concernente la

contabilità economico patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria (all.

4/3 al D.lgs 118/2011), così come aggiornato con il D.M. 1 settembre 2021,

al punto 6.1.3 “Immobilizzazioni finanziarie”, prevedeva che “a) Azioni. Per

le partecipazioni azionarie immobilizzate, il criterio di valutazione è quello

del costo, ridotto delle perdite durevoli di valore (art. 2426 n. 1 e n. 3 codice

civile). Le partecipazioni in società controllate e partecipate di cui agli

articoli 11-quater e 11-quinquies del presente decreto, sono valutate in

base al “metodo del patrimonio netto” secondo le modalità semplificate

indicate nell’esempio 21” e che “b) Partecipazioni non azionarie. I criteri di

iscrizione e valutazione sono analoghi a quelli valevoli per le azioni.

Pertanto, anche le partecipazioni in enti, pubblici e privati, controllati e

partecipati, sono valutate in base al “metodo del patrimonio netto”, salvo i

casi in cui non risulti possibile acquisire il bilancio di esercizio o il rendiconto

(o i relativi schemi predisposti ai fini dell’approvazione), nei quali la

partecipazione è iscritta nello stato patrimoniale al costo di acquisto o al

metodo del patrimonio netto dell’esercizio precedente”.

Per completezza va ricordato che l’art. 11 quater del D.lgs n. 118/2011

definisce “controllata da una regione o da un ente locale la società nella

quale la regione o l’ente locale ha una delle seguenti condizioni:

a) il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali,

della maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria o dispone di

voti sufficienti per esercitare una influenza dominante sull’assemblea

ordinaria; b) il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di

esercitare un’influenza dominante, quando la legge consente tali contratti o

clausole”, mentre ai sensi dell’art. 11 quinquies del medesimo decreto “per

società partecipata da una regione o da un ente locale, si intende la società nella quale la regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata”.

Di tali principi, il Comune di Santa Maria di Sala ha fatto applicazione nella iscrizione delle proprie partecipazioni nello stato patrimoniale del bilancio consuntivo per il 2022, come si legge nella nota integrativa allegata a tale documento (e disponibile per la consultazione nel sito istituzionale dell’Ente, Sezione Amministrazione Trasparente): *“Le partecipazioni sono state valutate sul netto patrimoniale come previsto dal principio contabile 4/3 ai punti 6.1.3 e 9.3 utilizzando come valore dello stesso quello relativo all’ultimo bilancio pubblicato dalla società controllata/partecipata dall’Ente. Relativamente invece a quegli organismi per i quali non sono stati reperiti né gli elementi per procedere alla valutazione in base alla quota di netto patrimoniale né la documentazione afferente il costo storico sostenuto al momento dell'acquisizione si è ritenuto opportuno assumere quale valore di costo l'ammontare complessivo del valore nominale delle azioni o quote ricevute dall'ente a fronte degli elementi conferiti nella partecipata”.*

Il valore, esposto nello stato patrimoniale del bilancio consuntivo 2022, delle partecipazioni in “società partecipate” è pari ad euro 3.984.186,10, incrementato rispetto alla chiusura del precedente esercizio (euro 3.840.639,49) che avrebbe dovuto costituire la consistenza al 1.1.2022 esposta nel conto, con evidente disallineamento rispetto alle scritture generali dell’Ente, dovuto all’utilizzo di un diverso criterio, quello nominale,

di iscrizione del relativo valore.

La scelta del criterio di valutazione della consistenza delle partecipazioni, tuttavia, non è una scelta, libera e svincolata, sostanzialmente neutra ed ininfluyente rispetto alle finalità e agli scopi per i quali si rende doverosa la rendicontazione giudiziale della gestione delle partecipazioni.

Dalla già indicata obbligatorietà della rendicontazione giudiziale della gestione delle partecipazioni deriva, infatti, l'ulteriore corollario della necessaria corrispondenza, ai fini della parificazione, tra le scritture del conto giudiziale e quelle generali dell'Ente (recentemente, con riferimento al consegnatario di azioni, Sez. giur. Piemonte, ord. 21 e 22/2022: *"i conti del consegnatario devono rappresentare la situazione reale dei titoli, non avendo senso rappresentare nei conti giudiziali una consistenza di valore che resti immutata esercizio dopo esercizio e, come nel caso di specie, disallineata dalle altre scritture contabili dell'Ente pubblico, primo fra tutte lo stato patrimoniale del bilancio. Ne consegue che la consistenza e il valore delle partecipazioni devono essere annotati nei conti giudiziali in armonia con il metodo (commisurato al patrimonio netto) effettivamente utilizzato nella contabilizzazione risultante nel bilancio dell'Ente pubblico, contabilizzazione che dovrà avere correlata adeguata esplicitazione nella nota integrativa al bilancio"*; ma si vedano, ex multis, anche Sez. Giur.. Toscana n. 127/2020, Sez. Giur. Molise n. 53/2018, Sez. Giur. Veneto n. 62/2012) e, quindi, del relativo criterio di iscrizione.

Criterio che, oggi, è pacificamente positivizzato nel principio contabile sopra richiamato e che esclude *in nuce* la possibilità di valutare le partecipazioni al valore nominale.

In conclusione, il conto non può essere dichiarato regolare.

2. Quanto al deposito, unitamente al conto parificato, della relazione ex art. 139 co. 2 c.g.c., osserva il Collegio che si tratta di un adempimento specifico e diverso dalla parificazione del conto (cfr. Sez. Sicilia n. 949/21) sulla cui natura e contenuti questa Sezione ha più volte avuto modo di pronunciarsi, escludendo che integri una condizione di procedibilità dell'esame del conto (come, invece, la parificazione), tuttavia rimarcandone l'obbligatorietà (e la correlativa responsabilità in caso di omissione).

In linea con un condiviso orientamento delle Sezioni territoriali di questa Corte, il Collegio ritiene che la relazione, inoltre, costituisca un elemento di giudizio al fine di valutare l'attendibilità delle risultanze del conto (cfr. Sez. Veneto, n. 77/2024).

In particolare, con l'ordinanza n. 15/2023, questa Sezione ha chiarito che *“la relazione prevista dall'art. 139, c. 2, c.g.c. è resa dall'organo di controllo interno individuato dall'ente dovendosi in ogni caso garantire che lo stesso sia un soggetto terzo rispetto all'agente contabile al fine di non vanificare la funzione del controllo che, seppur interno, dev'essere svolto in posizione di terzietà; ferma restando l'autonomia regolamentare e organizzativa dell'ente, la relazione dovrebbe, preferibilmente, dare conto dell'attività di verifica svolta, comprendente, ad esempio: la regolarità formale del conto; la corrispondenza della documentazione giustificativa con le scritture contabili dell'ente e con le risultanze contenute nel conto; la tipologia delle entrate e delle uscite e i versamenti effettuati in tesoreria; ogni evenienza che possa aver determinato un'alterazione dell'assetto contabile con*

evidenza di eventuali elementi significativi che siano intervenuti nel periodo di rendicontazione; il livello di approfondimento della relazione dipenderà dalla tipologia del conto giudiziale esaminato, dai dati analizzati ai fini della parifica del conto e della verifica della concordanza dello stesso con le scritture detenute dall'ente nell'ambito dell'attività di controllo".

Nel caso in esame la relazione depositata, che si limita a dare atto dell'avvenuta presentazione e parificazione dei conti, esponendone i dati principali, appare inidonea, sotto il profilo contenutistico, a dare compiuta evasione all'adempimento.

3. Tutto ciò considerato, il Collegio non approva il conto, stanti i profili di irregolarità emersi, e non ammette a discarico l'agente.

4. Non è luogo a provvedere sulle spese in assenza di statuizione di condanna.

P.Q.M.

La Corte dei conti, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. **32202** del registro di segreteria promosso nei confronti dell'agente Nicola Fragomeni in relazione al conto giudiziale n. 80759, lo dichiara irregolare e, per l'effetto, non discarica l'agente.

In assenza di condanna, non è luogo a provvedere sulle spese.

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così deciso in Venezia, all'esito della camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2025.

Il Giudice Relatore

Il Presidente

Daniela Alberghini

Marta Tonolo

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

