Sentenza n. 363 /2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta	**TONOLO**	Presidente
Innocenza	**ZAFFINA**	Consigliere relatore
Daniela	**ALBERGHINI**	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al **n. 32535**, del registro di segreteria, avente ad oggetto il conto giudiziale n. **72155** riferibile all'agente contabile **Omar Barbierato**, quale consegnatario dei titoli azionari e delle partecipazioni del Comune di Adria (RO) per l'esercizio 2020;

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

Udito, all'udienza pubblica del 12 novembre tenutasi con l'assistenza della dr.ssa Alessandra Zotti e data per letta la relazione, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale dr.ssa Francesca Dimita.

FATTO

1.Con relazione n. 226 del 2 maggio 2025, il Magistrato istruttore chiedeva di sottoporre al giudizio della Sezione il conto giudiziale n. 72155, reso dall'agente contabile Omar Barbierato, quale Sindaco del Comune di Adria

(RO) e consegnatario dei titoli azionari e delle partecipazioni dell'Ente per il periodo di gestione 1° gennaio 2020 – 31 dicembre 2020.

Riferiva il Magistrato che il conto era stato depositato in data 2 luglio 2021 tramite il portale S.I.R.E.C.O., con resa n. 274701, e che, all'esito del primo esame, lo stesso risultava privo della documentazione per una compiuta valutazione della regolarità della gestione.

Con nota istruttoria del 7 marzo 2025 (prot. n. 000541) veniva richiesto al Comune di trasmettere: il provvedimento di nomina dell'agente contabile; l'estrapolazione dal Conto del Patrimonio delle immobilizzazioni finanziarie; la relazione del Responsabile del Servizio Economico-Finanziario sulle società e organismi partecipati; eventuali direttive impartite al consegnatario; il prospetto dei risultati di gestione delle partecipate; la relazione dell'organo di controllo ex art. 139, co. 2, c.g.c.; il provvedimento di approvazione/parificazione del conto.

Con deposito n. 82853 del 25 marzo 2025, mediante DAED, l'Ente forniva riscontro alla richiesta, allegando la documentazione indicata e, all'esito dell'istruttoria, emergevano i seguenti profili critici:

- i valori delle partecipazioni esposti nel conto (€ 749.416,00 al 1° gennaio 2020 e € 749.416,00 al 31 dicembre 2020, indicati al solo valore nominale) non corrispondevano ai valori risultanti dal conto del patrimonio dell'Ente (€ 1.237.817,11 al 1° gennaio 2020 ed € 1.699.091,88 al 31 dicembre 2020);
- l'omessa indicazione nel conto di alcuni organismi partecipati risultanti dalla documentazione del Dirigente dei Servizi Economici Finanziari (Ecoambiente S.r.l., Consiglio di Bacino ATO Polesine,

Consiglio di Bacino Rovigo, Consorzio di sviluppo del Polesine – CONSVIPO, Consorzio A.I.A);

- la relazione dell'organo di controllo ex art. 139 c.g.c. risultava meramente ricognitiva e non idonea ad attestare le verifiche richieste dalla normativa e dalla giurisprudenza della Sezione.

2. In data **19 settembre 2025** l'agente contabile depositava una memoria difensiva con la quale: evidenziava che la mancata indicazione dell'aumento di valore nel 2020 era dovuta al fatto che Ecoambiente S.r.l. era divenuta partecipazione diretta solo al 29 dicembre 2020 a seguito di fusione inversa, ma che per coerenza contabile non era stato possibile riportare nel conto 2020 un valore fondato sul bilancio 2019, riferito ad esercizio in cui l'Ente non era socio diretto; rilevava che le partecipazioni erano state indicate al valore nominale e non al patrimonio netto in quanto il modello 22 del D.P.R. 194/1996 non prevederebbe tale criterio; giustificava l'omessa indicazione dei Consorzi sostenendo che il conto dovesse riguardare solo "azioni" di società di capitali e che gli organismi privi di natura societaria trovassero già collocazione nello stato patrimoniale; rappresentava che il conto del consegnatario azioni avesse natura meramente "figurativa", non essendo le azioni materialmente detenute dal Comune.

3. All'udienza del **12 novembre 2025** non compariva l'agente e il Pubblico Ministero concludeva per l'irregolarità del conto, ritenendo non superate le criticità indicate nella relazione istruttoria.

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

DIRITTO

I. Oggetto del giudizio

Il presente giudizio ha ad oggetto l'esame del conto giudiziale n. 72155 reso dal consegnatario delle azioni e delle partecipazioni del Comune di Adria relativamente all'esercizio finanziario 2020.

L'esame della documentazione acquisita, unitamente alle verifiche istruttorie svolte dal Magistrato relatore e alle deduzioni difensive depositate dall'agente contabile, consente al Collegio di formulare un giudizio sulla regolarità formale e sostanziale del conto, secondo la funzione tipica del giudizio di conto delineata dagli artt. 139 ss. del codice della giustizia contabile. In proposito, è opportuno ricordare che il giudizio di conto non si esaurisce nella mera verifica documentale, ma è finalizzato ad accertare la veridicità, completezza e attendibilità della rappresentazione contabile dei beni affidati alla gestione dell'agente. Ciò vale in modo particolare laddove, come nel caso di specie, si tratta di partecipazioni societarie e consortili, beni mobili il cui valore e la cui incidenza sul patrimonio dell'Ente possono subire, talora in maniera significativa, variazioni nel corso dell'esercizio, e la cui gestione non è puramente formale ma implica l'esercizio di diritti a tutela del valore della partecipazione.

A tal proposito, la giurisprudenza contabile ha da tempo rilevato che i titoli partecipativi costituiscono beni mobili ai sensi dell'art. 20, lett. c), del R.D. n. 827/1924 e che l'agente è tenuto a rendere conto non solo della loro materiale disponibilità, ma della corretta rappresentazione della loro consistenza economico-patrimoniale. In particolare, il conto giudiziale deve riflettere la situazione reale dei titoli, le variazioni della loro consistenza e la completezza delle partecipazioni detenute dall'Ente, non potendosi limitare a indicazioni meramente formali o nominalistiche (Corte dei conti, Sez. giur. Toscana,

sentenza n. 127/2020). Il Collegio, nel condividere tale orientamento, coerente con gli indirizzi più recenti di questa Sezione (sentt. nn. 104, 110, 112 e 113/2025), osserva quanto segue.

II. Sul criterio di rappresentazione contabile delle partecipazioni e sull'allineamento al conto del patrimonio

L'esame del conto evidenzia, innanzitutto, che l'agente contabile ha provveduto a indicare le partecipazioni dell'Ente sulla base del solo valore nominale dei titoli, senza alcun raccordo con i valori risultanti dal conto del patrimonio, predisposto ai sensi del d.lgs. n. 118/2011. Ciò ha generato una significativa divergenza tra le due rappresentazioni contabili, poiché il valore riportato nel Mod. 22 del conto giudiziale si presenta immutato rispetto all'esercizio precedente e, soprattutto, non riflette le variazioni patrimoniali emergenti dalle scritture dell'Ente.

Il Collegio osserva che tale modalità espositiva non è compatibile con la funzione propria del conto giudiziale, la quale esige che le partecipazioni siano rappresentate nella loro effettiva consistenza economico-patrimoniale. Come affermato da consolidata giurisprudenza, la base di ogni rendicontazione riguarda infatti gli inventari, che devono essere aggiornati e verificati, costituendo il punto di riferimento per accertare la corrispondenza tra i valori indicati nel conto del patrimonio e quelli riportati nel conto del consegnatario. Ne consegue che una rappresentazione che non tenga conto delle variazioni intervenute e che continui a riportare, di esercizio in esercizio, un valore meramente nominale non è idonea a soddisfare tale esigenza, risultando, come nel caso di specie, disallineata rispetto alle scritture patrimoniali.

In questa prospettiva, il principio contabile applicato n. 6.1.3 dell'allegato 4/3

al d.lgs. n. 118/2011 assume rilievo determinante, nella parte in cui prescrive che le partecipazioni siano valutate al patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato o, qualora ciò non sia possibile, secondo criteri prudenziali che ne riflettano comunque l'effettiva consistenza. Tale criterio risponde alla precisa esigenza di garantire una rappresentazione veritiera e dinamica della partecipazione, proporzionata all'andamento dell'ente partecipato e quindi coerente con la realtà economica della gestione.

Alla luce di tali principi, non può ritenersi adeguato il ricorso al mero valore nominale, il quale – oltre a risultare statico e avulso dalla concreta evoluzione della partecipata – non consente di cogliere le variazioni patrimoniali che si producono nel corso dell'esercizi (Sez. giur. Veneto, sentenze nn. 104, 110, 112 e 113 del 2025).

Né può sostenersi, come prospettato nella memoria difensiva, che l'indisponibilità del bilancio 2020, come nel caso di Ecoambiente S.r.l., giustificasse l'omissione della partecipazione e/o il mancato utilizzo del criterio patrimonio netto: in tali ipotesi, il principio contabile richiamato impone infatti di far riferimento all'ultimo bilancio approvato o, in sua assenza, di applicare criteri prudenziali idonei a rappresentare in modo comunque attendibile il valore della partecipazione (cit. principio contabile applicato n. 6.1.3 dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011).

Va, peraltro, dato atto che l'Ente ha rappresentato di avere adottato, a decorrere dall'esercizio 2022, il criterio del patrimonio netto per la rappresentazione delle partecipazioni nel conto del consegnatario, allineando così il contenuto del Mod. 22 alle risultanze del conto del patrimonio e ai principi contabili richiamati.

III. Sulla mancata inclusione nel conto giudiziale di talune partecipazioni

Ciò premesso, dall'attività istruttoria è emerso che l'agente non ha indicato nel conto una pluralità di partecipazioni, sussistenti nel corso dell'esercizio 2020 e tutte comportanti, per il Comune di Adria, l'esercizio di diritti amministrativi. Si tratta di omissioni che incidono sulla completezza del conto, poiché la rappresentazione delle partecipazioni in esso contenuta risulta parziale e distonica rispetto alla realtà giuridica e patrimoniale dell'Ente. Di seguito tali partecipazioni sono illustrate nel dettaglio.

a) Ecoambiente S.r.l.

Il Comune di Adria è divenuto socio diretto di Ecoambiente S.r.l. a seguito della fusione inversa per incorporazione del Consorzio RSU, deliberata il 17 dicembre 2020 e iscritta al Registro delle Imprese il 22 dicembre 2020. Come risulta dall'atto di fusione e dalla nota informativa ex art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, depositata l'8 aprile 2021 e asseverata dal Collegio dei Revisori (reperibile nella sezione "Amministrazione trasparente" dell'Ente), "tale operazione maturerà gli effetti, ai fini fiscali e contabili, a partire dal 01.01.2020". L'acquisizione della qualità di socio è, pertanto, pienamente riferibile all'esercizio 2020 e la quota del Comune – pari al 5,01% del capitale sociale – avrebbe dovuto essere riportata nel conto giudiziale.

La difesa, basata sulla mancata disponibilità del bilancio 2020 della società e sulla circostanza che alla data del 31 dicembre 2019 la partecipazione fosse detenuta indirettamente tramite il Consorzio RSU, non può essere accolta. La giurisprudenza chiarisce infatti che le variazioni dei titoli e delle partecipazioni devono essere annotate nei conti giudiziali tenendo conto del momento del perfezionamento giuridico dell'operazione, anche se anteriore

all'approvazione del bilancio, mentre a tale momento si ha riguardo solo per la quantificazione del valore della partecipazione.

Nel caso di specie, l'effetto retroattivo della fusione al 1° gennaio 2020 comportava l'obbligo di rappresentare la partecipazione nel conto relativo a tale esercizio, valorizzandola secondo criteri prudenziali o facendo riferimento al patrimonio netto dell'ultimo esercizio disponibile. La precedente detenzione indiretta non rileva ai fini della rappresentazione nel conto 2020, poiché con la fusione inversa si è verificata una trasformazione della natura della partecipazione, da indiretta a diretta, costituente una variazione che doveva essere riportata nel conto giudiziale. Peraltro, come previsto dal principio contabile applicato n. 6.1.3, allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011, nell'esercizio in cui non risulti possibile acquisire il bilancio o il rendiconto (o i relativi schemi predisposti ai fini dell'approvazione), le partecipazioni in società controllate o partecipate sono iscritte nello stato patrimoniale al costo di acquisto o al metodo del patrimonio netto dell'esercizio precedente. Qualora ciò non sia possibile, la valutazione avviene al costo; per le partecipazioni non oggetto di operazioni di compravendita cui non è applicabile il criterio del costo, si adotta il metodo del "valore del patrimonio netto" dell'esercizio di prima iscrizione nello stato patrimoniale della capogruppo (cfr. Allegato 4/3 per gli ulteriori casi ivi disciplinati).

b) Consiglio di Bacino ATO Polesine – Rovigo

Come risulta dalla citata nota informativa ex art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, il Comune di Adria detiene una quota di partecipazione pari al 7,74% nel Consiglio di Bacino ATO Polesine – Rovigo, ente

strumentale partecipato competente per l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato. La partecipazione attribuisce al Comune diritti amministrativi e obblighi patrimoniali.

La verifica dei debiti e crediti reciproci al 31 dicembre 2020 non evidenzia posizioni aperte esclusivamente perché i rapporti finanziari sono stati integralmente regolarizzati nel corso dell'esercizio. Tuttavia, ciò non esclude che la partecipazione, in quanto tale, costituisca un titolo partecipativo che doveva essere rappresentato nel conto.

c) Consiglio di Bacino "Rovigo"

Il Consiglio di Bacino "Rovigo" è un ente pubblico dotato di personalità giuridica, istituito con Convenzione del 12 settembre 2017 ai sensi della L.R. Veneto 31 dicembre 2012, n. 52. Dalla Convenzione, pubblicata sul sito dell'ente, risulta che il Comune di Adria partecipa con una quota pari a 83,49 millesimi, determinata sulla base della popolazione residente (20.233 abitanti, censimento ISTAT 2011), ai sensi dell'art. 6 della medesima Convenzione.

Il Consiglio di Bacino è dotato di articolati organi istituzionali (Assemblea, Comitato di bacino, Presidente, Direttore) ed esercita funzioni di organizzazione e controllo del servizio integrato dei rifiuti urbani, con poteri programmatori (art. 9, comma 2, lett. e) e tariffari (lett. i).

La partecipazione attribuisce al Comune diritti amministrativi, quali la rappresentanza in Assemblea (art. 8), il diritto di presentare liste per l'elezione del Comitato (art. 11, comma 2) e il diritto di presentare candidature per la carica di Presidente (art. 14, comma 2). Essa comporta altresì obblighi patrimoniali, poiché l'art. 17 della Convenzione dispone che i Comuni partecipanti coprano le spese di funzionamento "in ragione delle quote di

partecipazione" e che i versamenti avvengano entro 60 giorni dalla richiesta.

Tali elementi confermano che la partecipazione - conferendo diritti amministrativi e prevedendo effetti patrimoniali diretti - avrebbe dovuto essere rappresentata nel conto giudiziale del consegnatario.

d) CONSVIPO – Consorzio per lo Sviluppo del Polesine

Il CONSVIPO, come risulta dallo Statuto vigente, è qualificato quale azienda speciale della Provincia di Rovigo e dei Comuni consorziati, dotata di piena autonomia organizzativa, gestionale, contabile e patrimoniale e provvista di propri organi e bilanci (artt. 1, 2, 7 e 30 dello Statuto).

Il Comune di Adria partecipa al Consorzio con una quota del 4,4356%, come espressamente previsto dall'art. 9 dello Statuto, percentuale che determina il peso del voto in Assemblea e la misura della contribuzione finanziaria annuale dovuta dall'Ente consorziato. Tale partecipazione attribuisce diritti amministrativi, quali la rappresentanza in Assemblea, nonché obblighi patrimoniali correlati alle spese di funzionamento e alla gestione del Consorzio. Pertanto, l'omissione di tale partecipazione dal conto in esame ne altera la rappresentazione contabile rispetto alle scritture patrimoniali, le quali includono il complesso degli organismi partecipati dall'Ente.

e) Consorzio A.I.A.

Non è stata parimenti rappresentata nel conto giudiziale la partecipazione del Comune nel Consorzio A.I.A., che risulta in stato di liquidazione e che non ha approvato i bilanci degli ultimi esercizi.

Ad avviso del Collegio, sebbene il Consorzio si trovi in stato di liquidazione e non abbia approvato i bilanci negli ultimi esercizi, la liquidazione non determina l'estinzione della partecipazione, che permane fino alla chiusura

definitiva. Tale principio emerge chiaramente dai criteri di contabilizzazione dell'allegato 4/3 al d.lgs. 118/2011 ed è coerente con l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il consegnatario deve rappresentare nel conto la situazione reale ed effettiva dei beni affidati, comprese le variazioni intervenute. La fase liquidatoria, anzi, richiede un'attenzione ancora maggiore, alla luce dei possibili effetti patrimoniali negativi. In tale prospettiva assume rilievo l'accantonamento disposto dal Comune nell'avanzo 2020, destinato a far fronte a eventuali passività derivanti dalla liquidazione del Consorzio A.I.A., circostanza che conferma l'esistenza di un rischio potenziale legato alla partecipazione che rendeva vieppiù necessario rappresentarla nel conto.

In conclusione, le partecipazioni dell'Ente - in Ecoambiente S.r.l., nei due Consigli di Bacino, nel CONSVIPO e nel Consorzio A.I.A. - erano pienamente sussistenti nell'esercizio 2020 e produttive di effetti giuridici e patrimoniali, sicché, alla luce delle considerazioni svolte e dei principi affermati dalla giurisprudenza (Sez. Toscana n. 127/2020; Sez. Veneto n. 113/2025), avrebbero dovuto essere rappresentate nel conto giudiziale.

IV. Sulla relazione dell'organo di revisione

L'art. 139, c. 2, c.g.c. impone che l'organo di controllo rediga una relazione puntuale sulle verifiche compiute, attestando l'esattezza delle operazioni e la corrispondenza tra i valori riportati nel conto giudiziale e quelli risultanti dalle scritture patrimoniali dell'Ente.

La relazione depositata appare, invece, una mera attestazione formale, priva di qualunque approfondimento sulle componenti patrimoniali, sulle partecipazioni, sui criteri di valutazione e sulle omissioni riscontrate, nonché

sulle modalità di applicazione delle direttive impartite dai titolari delle azioni o partecipazioni pubbliche (tra le altre, Sez. giur. Veneto, 10.2.2012 n. 62).

V. Conclusioni

In conclusione, l'esame del conto ha evidenziato una pluralità di irregolarità consistenti alla parziale e non fedele rappresentazione delle partecipazioni dell'Ente; alla mancata valutazione delle quote di partecipazione secondo criteri conformi ai principi contabili; alla omissione di partecipazioni giuridicamente esistenti e finanziariamente rilevanti. Ne consegue che il conto giudiziale n. 72155 deve essere dichiarato irregolare, ai sensi dell'art. 149, c. 3, c.g.c..

La declaratoria di irregolarità, in assenza di condanna dell'agente contabile, esonera il Collegio dal provvedere sulle spese di giudizio.

P.Q.M.

la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Veneto, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al **n. 32535** del registro di Segreteria dichiara l'irregolarità del conto giudiziale **n. 72155**.

Nulla sulle spese.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del 12 novembre 2025.

Il Giudice relatore	Il Presidente
Innocenza Zaffina	Marta Tonolo
(firmato digitalmente)	*(firmato digitalmente)*

Depositata in Segreteria, il 26/11/2025

Il Funzionario preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo