



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

CORTE DEI CONTI



0002712-31/07/2017-SC_MAR-T71-P

Al Sindaco del Comune di Fano
comune.fano@emarche.it

Al Presidente del Consiglio comunale di
Fano
comune.fano@emarche.it

All'Organo di revisione del comune di
Fano
luciana.andrenelli@odcec.mc.legalmail.it

Oggetto: Rendiconto Esercizio 2014 - Comune di Fano

Si trasmette la deliberazione n 67/2017/PRSE concernente l'oggetto.
L'invio avrà seguito anche tramite SIQUEL

Il Direttore della Segreteria

(dott. Carlo Serra)





Deliberazione n. 64/2017/PRSE

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LE MARCHE

Nell'adunanza del 25 maggio 2017

Il Collegio composto dai magistrati:

Presidente di Sezione	Maurizio MIRABELLA - Presidente
Consigliere	Pasquale PRINCIPATO - Componente
Consigliere	Mario GUARANY - Componente
Primo Referendario	Valeria FRANCHI - Componente
Primo Referendario	Marco DI MARCO - Componente relatore
Primo Referendario	FABRIZIO CERIONI - Componente

RENDICONTO 2014
COMUNE DI FANO

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

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

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificata, dapprima, 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 dell'11 giugno 2008;

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

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

VISTO l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relazioni apposite in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti, sulle cui segnalazioni è esclusivamente fondato tale controllo;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011 n.118 recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e



dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009 n.42", modificato ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014 n.126;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.4/2015/INPR con cui sono state dettate le Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle regioni e degli enti locali;

VISTE le "Linee-guida" predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti il rendiconto 2014, approvate dalla Sezione delle Autonomie giusta deliberazione n. 13/2015/SEZAUT/INPR del 9 marzo 2015, depositata in data 31 marzo 2015 (pubblicata in GU n.87 del 15 aprile 2015 - S.O. n. 18);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.31/2015/INPR con cui sono state dettate le Linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate, alla luce della disciplina dettata dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, modificato ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n.126;

VISTA la relazione inoltrata alla Sezione da parte dell'Organo di revisione in ordine al rendiconto 2014;

VISTA la nota istruttoria del 24 maggio 2016 con cui il magistrato incaricato dell'istruttoria richiedeva al Comune di Fano chiarimenti ed integrazioni;

VISTE le deduzioni formulate dall'Ente in data 13 giugno 2016;

VISTE le successive integrazioni formulate dall'Ente con note del 14 luglio 2016;

VISTA la nota del Presidente della Sezione con la quale il Comune di Fano è stato convocato per l'adunanza pubblica del 25 maggio 2017;

VISTE le memorie fatte pervenire dall'Ente in data 22 e 23 maggio 2017;

UDITO il relatore dott. Marco Di Marco;

UDITI i rappresentanti dell'Amministrazione intervenuti in adunanza;

PREMESSO

La funzione di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli Enti locali, intestata dall'art. 1 commi 166 e ss. legge 266/2005 alle Sezioni Regionali della Corte dei conti, è stata significativamente incisa dal d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, che, in uno ad una più generale rivisitazione del sistema dei controlli interni, ha previsto un rafforzamento di quelli esterni sulla gestione, per un verso, mediante l'introduzione di nuovi istituti e, per altro, mediante il rafforzamento di quelli già esistenti anche al fine di conferire una maggiore effettività agli stessi e di potenziare la vigilanza sulla adozione delle misure correttive.

Rilevano, in questa prospettiva, il novellato art. 148 Tuel e, soprattutto, ai fini che ne occupano, il nuovo art. 148 *bis* Tuel a mente del quale *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dall'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto*

comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti" precisandosi come per le verifiche sui rendiconti debba aversi riguardo anche *"alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"*.

Per ciò che attiene le c.d. misure correttive ed il successivo monitoraggio sulle stesse, il comma 3 del citato art. 148 *bis* dispone, inoltre, che *"l'accertamento di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro 60 gg dalla (...) pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"* e che *"tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di 30 giorni dal ricevimento"* prevedendosi qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti ovvero in caso di esito negativo che *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

La Corte Costituzionale (cfr. sentenza n. 60 del 5 aprile 2013) ha, peraltro, evidenziato come siffatta evoluzione del sistema dei controlli esterni intestati alla Corte dei conti, e la previsione in favore delle Sezioni regionali di controllo di strumenti di tipo inibitorio, risulti compatibile con gli ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti agli enti territoriali e con il principio di equiordinazione di cui all'art. 114 della Costituzione posto che, i nuovi controlli al pari di quelli già previsti dall'art. 1 commi 166 e ss Legge Finanziaria 2006, sono finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio – assunto a principio positivizzato in plurime disposizioni della nostra Carta fondamentale (cfr. art. 81, 97, 117 e 119 Cost.) – e rinvergono fondamento nella peculiare funzione di presidio assolta dalla Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

Né siffatto potenziamento vale a snaturare o inficiare la natura collaborativa dei controlli di cui trattasi – già positivizzata all'art. 7 comma 7 della legge 6 giugno 2003 n. 131 ed in maniera univoca ribadita dal Giudice delle leggi (Corte cost. 9 febbraio 2001, n. 37 e 7 giugno 2007, n. 179): ne consegue l'opportunità di segnalare alla attenzione degli Enti anche irregolarità non gravi e criticità, che pur inidonee a fondare una pronuncia di accertamento ex art. 148 *bis* Tuel, appaiono suscettive di incidere sulla sana gestione finanziaria ovvero dar luogo a situazioni di deficitarietà e di squilibrio.

Così ricostruiti il quadro normativo di riferimento e le finalità del presente controllo si illustrano gli esiti delle verifiche svolte precisandosi, peraltro, che l'assenza di specifico rilievo non vale ad integrare implicita valutazione positiva.

CONSIDERATO



L'esame della relazione sul rendiconto 2014 redatta dall'Organo di revisione ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 non ha evidenziato irregolarità contabili ascrivibili al novero di quelle per le quali l'art. 148bis Tuel prescrive l'adozione di pronuncia di accertamento.

Nondimeno sono emersi profili critici che anche all'esito del contraddittorio in adunanza pubblica rimangono tali e che vengono di seguito specificati.

1. DEBITI FUORI BILANCIO

1.1 Nel corso del 2014 l'Ente ha proceduto al riconoscimento di una notevole massa di debiti fuori bilancio per un valore complessivo di € 349.686,20 di cui € 89.626,95 di parte corrente ed € 260.059,25 di parte capitale. Il relativo finanziamento è avvenuto con l'utilizzo dell'avanzo amministrazione.

La relazione al rendiconto dell'Organo di revisione segnalava, inoltre, l'esistenza di ulteriori debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per un ammontare complessivo di € 562.550,00 di cui € 177.550,00 di parte corrente ed € 385.000,00 di parte capitale. Al fine di garantire la disponibilità di adeguate risorse da destinare al finanziamento dei predetti debiti in attesa di riconoscimento, l'Ente ha proceduto alla costituzione di un fondo rischi di € 500.000,00 sull'avanzo di amministrazione rideterminato al 1° gennaio 2015 in occasione del riaccertamento straordinario dei residui.

Nel corso dell'istruttoria, nel richiamare i rilievi già mossi con deliberazione della Sezione n.182/2015/PRSE sui rendiconti 2011 e 2012 riguardo alla continua formazione di debiti fuori bilancio, il magistrato incaricato richiedeva all'Ente di relazionare in merito alle cause del fenomeno, nonché di fornire il dettaglio dei debiti segnalati dall'Organo di revisione ma non ancora riconosciuti al termine dell'esercizio, relazionando sulle iniziative assunte volte a limitarne la formazione.

1.2 Dalla documentazione trasmessa in data 13 giugno e 14 luglio 2016 è risultato che successivamente alla chiusura dell'esercizio 2014 l'Ente ha proceduto al riconoscimento di ulteriori debiti fuori bilancio – parte dei quali già esistenti alla data del 31.12 – per un ammontare complessivo di € 854.111,97.

In particolare, i predetti debiti si riferiscono:

- quanto ad € 196.613,58 a spese in c/capitale per tre interventi di lavori in somma urgenza;
- quanto ad € 421.817,14 per spesa corrente. Il debito si riferisce alle prestazioni dell'Ambito sociale nel contesto del progetto Home Care Premium rese da cooperative e fornitori vari nel corso del 2014 e dei primi mesi del 2015;
- quanto ad € 235.681,25 per sentenze e provvedimenti esecutivi dell'autorità giudiziaria (ordinanze N.R.ES.M.1849/2014 e 1850/2014; sentenze Corte di Cassazione n. 28221/13 e n. 28656/13; sentenza Corte di Appello di Ancona n. 970/14; ordinanza GI Tribunale di Pesaro; sentenza Tribunale di Pesaro n. 868/14). L'Amministrazione ha precisato che l'importo di € 187.457,26 è riferito a spesa in conto capitale;

Con specifico riferimento ai debiti fuori bilancio da contenzioso l'Amministrazione ha poi precisato che essi risentono quasi esclusivamente delle sorti dello stesso. Raramente, invece, i debiti riguardano gli incarichi legali ad eccezione di quelli molto risalenti nel tempo per i quali era presente una prassi di copertura della spesa da definire a conclusione del mandato. Tale tipologia di copertura, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, oggi non è più utilizzata e per ogni incarico viene stanziato per intero il compenso pattuito con il professionista.

2. SERVIZI PER CONTO DI TERZI

2.1 Dall'esame della categoria "altre per servizi conto terzi" emergeva la presenza, tra le altre, delle seguenti spese per le quali si è reso necessario procedere ad approfondimenti istruttori:

- Ruoli Tares – RID insoluti 2013 (€ 62.379,22 + € 130.303,42)
- Spese per il referendum di Marotta (€ 12.922,61)
- Progetto autismo (€ 8.905,73)
- Altre spese diverse (€ 12.318,40)
- Anticipazioni di mutui trasferiti alle società partecipate "ASET Holding Spa" e "ASET Spa" (€ 375.915,90). Il predetto importo ha trovato riscontro nel prospetto riepilogativo dei debiti e crediti delle Società ed Enti partecipati per l'anno 2014 dal quale emergono, alla data del 31/12/2014, un credito per rimborso rate mutui 2014 nei confronti di ASET Holding spa di € 310.064,58 e un credito per rimborso mutui 2014 nei confronti di ASET Spa di € 65.851,32.

Inoltre, una verifica sulla gestione dei fondi economici ha evidenziato (tanto nell'esercizio 2013 che nell'esercizio 2014) l'assenza di riscossioni di competenza a fronte di un'anticipazione di € 100.000,00.

Infine, dall'analisi della determina di riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31.12.2014 è stato riscontrato un notevole scostamento tra l'importo delle cancellazioni dei residui attivi (€ 71.030,76) e dei residui passivi (€ 702.167,56).

2.2 A fronte delle circostanziate richieste di chiarimenti l'Amministrazione comunale riferiva che:

- l'inserimento dei ruoli insoluti della Tares nel conto terzi deriva dalla necessità di procedere a "sistemazioni contabili che l'Ente è costretto ad operare per effetto della particolare modalità di gestione delle riscossioni da parte del Tesoriere. Infatti il Tesoriere per tali partite, effettua una doppia registrazione, una per il versamento delle somme (comprensivo sia delle somme riscosse che di quelle non riscosse) ed una seconda per le somme non riscosse. Sulla voce <<altre per servizi>> dei servizi per conto di terzi, viene registrata la sistemazione contabile della parte non riscossa sia sull'entrata che sulla corrispondente spesa". Le operazioni in argomento sono in genere numerose, ma di modesto importo, con valuta di accredito e di addebito vicine fra loro. Qualora tali operazioni venissero contabilizzate sulle entrate e sulle spese correnti si rischierebbe una doppia registrazione della stessa partita sia in entrata che in uscita;

- in occasione delle successive consultazioni elettorali l'Ente ha provveduto ad adeguarsi alla



normativa in materia, provvedendo all'imputazione delle relative spese sulla parte corrente del bilancio di competenza.

- le anticipazioni effettuate in favore delle società partecipate Aset Holding S.p.A. e Aset S.p.a. si riferiscono ai mutui inizialmente contratti dall'Amministrazione successivamente novati in capo alle due società in seguito al trasferimento di servizi di acquedotto, fognature, depurazione, gas e igiene urbana. Le relative rate continuano ad essere pagate dall'Ente in quanto obbligato verso l'istituto mutuante in qualità di garante, salvo rimborso in sede di rendiconto.

- la regolarizzazione contabile delle somme impegnate e pagate nell'anno di competenza avviene nell'esercizio immediatamente successivo sulla base delle spese sostenute nel periodo 1° gennaio – 31 dicembre. La reintegrazione dall'anticipazione in favore dell'economista avviene con cadenza mensile in seguito alla presentazione dei rendiconti documentati delle spese effettuate.

L'Amministrazione, infine, ometteva di fornire informazioni sulle principali poste passive eliminate con il riaccertamento ordinario dei residui per le quali non si è avuta una corrispondente cancellazione sul versante dei residui attivi.

3. ORGANISMI PARTECIPATI

3.1 La relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2014 ha evidenziato la permanenza di criticità riguardo alla trasmissione dei dati da parte degli organismi partecipati lamentando nondimeno delle carenze nell'esercizio della funzione di controllo ed indirizzo dell'Ente.

Inoltre, accertamenti volti a verificare i risultati economici conseguiti dalle società direttamente partecipate dall'Ente hanno rivelato che i seguenti organismi per i quali il Comune detiene una significativa percentuale di partecipazione hanno conseguito una perdita nel triennio 2012-2014:

DENOMINAZIONE	% DI PART. DIRETTA	VALORE DELLA PRODUZ. 2014	COSTI DELLA PRODUZ. 2014	PERDITA ESERCIZ. 2012	PERDITA D'ESERCIZIO 2013	PERDITA D'ESERCIZIO 2014
CONSORZIO REG.LE PER LE IMPRESE NEL SETTORE CANTIERISTICO MARCHIGIANO	19,93%	2.859	7.103	-124.637	-100.252	-12.835
SOC. AEROPORTUALE FANUM FORTUNAE SRL	42,46%	332.246	457.960	-22.027	-58.826	-118.930
CONVENTION BUREAU TERRE DUCALI CONS. A.R.L. (part. diretta 5,98% +part. indiretta 10,60%)	5,98%	410.000	430.527	-37.744	-39.720	-20.255
FANO SOLIDALE ONLUS	100%	66.266	88.467	-5.014	-19.084	-9.809

Ciò posto, il magistrato incaricato dell'istruttoria chiedeva di relazionare sulle modalità organizzative e procedurali con cui vengono esercitati i poteri di indirizzo e controllo connessi alla qualità di socio, nonché sull'adempimento degli obblighi di accantonamento previsti dalla legge di stabilità 2014 in relazione alla presenza di eventuali perdite non ripianate.

3.2 Nella nota del 14 luglio 2016 il Comune di Fano riferiva che il "controllo analogo" sulle

società *in house* è esercitato da un comitato appositamente previsto e disciplinato negli statuti societari del quale fanno parte: per la ASET Spa, il segretario generale e il dirigente competente in materia di società partecipate; per la ASET Holding Spa, il dirigente del servizio finanziario e il dirigente competente in materia di società partecipate. L'Amministrazione ometteva, invece, di fornire specifici chiarimenti in merito alle modalità con cui viene esercitato il controllo sugli altri organismi partecipati.

4. RAPPORTI FINANZIARI CON ORGANISMI PARTECIPATI

4.1 Dalla nota informativa redatta ai sensi dell'art. 6 comma 4 del decreto legge n. 95/2012 relativa all'esercizio 2014 risulta che l'Ente non ha proceduto alla riconciliazione dei propri rapporti di debito / credito con la società ASET Spa.

Infatti, secondo quanto specificato nei prospetti di riferimento, i dati esposti nella predetta nota non sono stati comunicati in modo ufficiale dalla società ma, piuttosto, indicati unilateralmente dal Comune.

Sulla scorta della ricostruzione effettuata dal Comune, non vi sarebbero disallineamenti tra i debiti e i crediti risultanti dalle scritture contabili dell'Ente e quelli risultanti dalla contabilità dell'organismo partecipato.

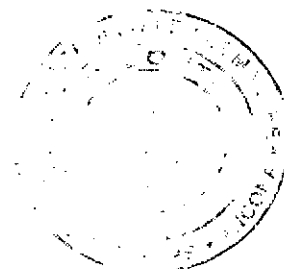
Tuttavia, nell'ambito di verifiche relative all'esame della composizione del risultato di amministrazione e dell'entità del fondo svalutazione crediti, è emerso che la società non ha provveduto al pagamento dell'importo di € 755.000,00 relativo al canone di concessione per l'affidamento del servizio di Igiene ambientale e che, di contro, il Comune ha bloccato il pagamento di un corrispondente importo relativo alla spesa per lo svolgimento del servizio di igiene urbana svolto dalla stessa società.

4.2 Come si è avuto modo osservare in precedente paragrafo, l'Amministrazione ha proceduto a contabilizzare tra le partite di giro le spese relative al pagamento delle rate dei mutui trasferiti alle società partecipate ASET SpA e ASET Holding SpA per le quali è rimasto obbligato in qualità di fideiussore.

Dai riscontri effettuati con i dati riportati nella nota asseverata relativa ai rapporti debito/credito tra Ente e Organismi partecipati è emerso che alla data del 31 dicembre 2014 il Comune era creditore dei seguenti importi:

Denominazione Organismo partecipato		Anno	Importo
ASET HOLDING S.P.A.	Rimborso rate mutui	2011	321.420,81
		2012	310.064,58
		2013	310.064,58
		2014	310.064,58
TOT.			1.251.614,55
ASET S.p.A.	Rimborso rate mutui	2014	65.851,32
TOT. GEN.			1.317.465,87

5. SOCIETÀ AEROPORTUALE FANUM FORTUNAE Srl



5.1 Nel corso dell'istruttoria sono stati approfonditi i rapporti intercorsi tra il Comune e la "Società Aeroportuale Fanum Fortunae" partecipata dall'Ente al 42,46%, unitamente alla Camera di Commercio Industria e Artigianato della Provincia di Pesaro e Urbino (quota di partecipazione: 41,21%) e alla Provincia di Pesaro e Urbino (quota di partecipazione: 16,33%). La società, costituita allo scopo di incentivare lo sviluppo dell'aeroporto "E. Omiccioli" di Fano e fornire servizi agli utenti, assicura una pluralità di servizi in favore del gestore dello scalo (sfalcio dell'erba; manutenzione ordinaria della pista e di tutte le altre strutture aeroportuali; rilascio pass ai fini del controllo degli accessi) e degli utenti (servizio di rifornimento).

Nell'ambito del piano di razionalizzazione delle società partecipate adottato ai sensi dell'art. 1, co. 611 della legge 190/14 L'Amministrazione comunale ha espresso la volontà di mantenere la partecipazione societaria, ritenendo sussistere un interesse istituzionale al mantenimento della stessa, sia in relazione ai rilevanti investimenti prodotti nel tempo dall'Ente sul sedime aeroportuale, sia in relazione al rischio di chiusura dell'aeroporto derivante dall'eventuale scioglimento della compagine societaria.

Di contro, la C.C.I.A.A. di Pesaro e Urbino ha deliberato di mantenere la partecipazione nella società soltanto a condizione che entro un periodo temporale stabilito - il 31 dicembre 2015 - fossero quanto meno avviati i lavori per la realizzazione di una pista in asfalto, posto che in caso contrario sarebbe residua la possibilità di svolgere le sole attività diportistiche, di scuola di aviazione e di elisoccorso, ritenute scarsamente affini con le finalità istituzionali dell'ente camerale (Cfr. delibera n. 28/Giunta Camerale del 30.03.2015 recante l'approvazione del Piano di razionalizzazione delle società partecipate). I predetti lavori di asfaltatura, secondo quanto riportato nella Relazione sui risultati conseguiti con il Piano di razionalizzazione (allegata alla deliberazione n. 25/ Giunta Camerale del 21.03.2016) non sarebbero stati avviati a causa di contrasti tra Regione Marche ed ENAC. Inoltre, non sarebbero state adottate neppure le modifiche statutarie espressamente richieste, finalizzate alla riduzione del numero dei componenti del collegio sindacale.

La Provincia di Pesaro Urbino, dal canto proprio ha rinviato la valutazione dell'eventuale dismissione all'approvazione della legge regionale di riordino delle funzioni degli enti di area vasta (cfr. delibera di Consiglio provinciale n. 9 del 30/03/2015 recante "Piano di razionalizzazione delle società partecipate").

Alla luce delle incertezze manifestate dagli enti soci in merito alla propria partecipazione al capitale della Fanum Fortunae, si richiedeva all'Ente di riferire in merito alle determinazioni eventualmente assunte da questi e all'esito delle iniziative volte ad ottenere da parte dell'E.N.A.C. l'affidamento della gestione dell'attività aeroportuale entro la fine del 2015.

Ulteriori richieste istruttorie hanno avuto per oggetto:

- i rapporti finanziari intercorrenti tra la società e il Comune. Dalla documentazione agli atti della Sezione, infatti, risultava che un rilevante compendio immobiliare di proprietà del Comune era stato concesso in uso alla società Fanum Fortunae sin dal 1995 con apposita convenzione nella quale, tra l'altro, era prevista la corresponsione di un canone annuale per l'uso dei beni realizzati dal Comune (cfr. art. 6 della convenzione). Il predetto canone,

tuttavia, non è mai stato pagato dalla società, né risultano conservati nel risultato di amministrazione residui attivi connessi a tale specifica voce di entrata.

- il numero degli amministratori e dei dipendenti atteso che sin dal 2012 la società risultava avere un amministratore unico e nessun addetto. L'acquisizione di informazioni sul punto si rendeva necessaria ai fini della verifica dell'adempimento degli obblighi di dismissione previsti dall'art. 1, co. 611 lett. b) della legge 190/14.

5.2 Nella nota del 14 luglio 2016 l'Amministrazione comunale riferiva di non aver assunto alcun atto volto alla dismissione della partecipazione – rifiutando anche una richiesta di acquisizione al prezzo (giudicato inadeguato) di € 160.000,00 - in considerazione dell'avvio del percorso di regolarizzazione della gestione aeroportuale. Infatti, con deliberazione di consiglio comunale n. 70/2016 l'Ente ha proceduto alla "consegna" delle aree di proprietà presenti all'interno del sedime aeroportuale a favore del Demanio Statale – Ramo aeronautico, al fine di consentire l'espletamento di una procedura di affidamento dell'aeroporto da parte di ENAC. Nella medesima deliberazione veniva richiesto ad ENAC l'inserimento nel bando gara della previsione di un equo indennizzo per gli immobili realizzati all'interno della recinzione aeroportuale da porre a carico del nuovo concessionario a favore del Comune e/o della Fanum Fortunae nel caso in cui quest'ultima non risultasse aggiudicataria della gara.

Veniva inoltre precisato che l'Amministrazione non ha percepito alcun canone per l'utilizzo degli immobili realizzati all'interno dell'aeroporto poiché la titolarità del loro sfruttamento – in quanto ricadenti nel sedime aeroportuale – è di ENAC e non del Comune di Fano trattandosi di aeroporto statale mai privatizzato, intendendosi con tale termine la riunificazione di tutte le aliquote aeroportuali in capo al Comune di Fano che solo in tal modo sarebbe potuto diventare ente affidante. In particolare, non è stato possibile realizzare tale riunificazione a causa del rigetto da parte del Demanio della richiesta del Comune volta ad ottenere, in base alle disposizioni sul federalismo demaniale, la piena proprietà dei terreni inseriti all'interno della recinzione.

L'Amministrazione ha inoltre riferito che:

- nel corso del 2015 è stata avviata un'azione di responsabilità nei confronti del precedente presidente del Cda;
- nell'ultimo quinquennio non sono stati effettuati opere d'investimento o lavori di manutenzione sugli immobili presenti all'interno dell'aeroporto;
- la carica di presidente non prevede indennità, salvo i rimborsi spese. Inoltre, nel corso del 2014 la società ha proceduto all'assunzione di un addetto.

6. RINCICOTTI & ORCIANI Srl

6.1 La Rincicotti & Orciani è interamente partecipata dalla società *in house* ASET spa (che ne ha acquistato l'intero capitale sociale nel 2003 al prezzo di circa 1.100.000,00) e, di conseguenza, sottoposta al controllo indiretto del Comune di Fano.

La società svolge il servizio di pulizia delle caditoie stradali.



La situazione economica e finanziaria della Società è caratterizzata da un grave squilibrio che ha comportato, in passato, anche la necessità di intervenire da parte della controllante per assicurare il ripiano perdite.

Il Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie redatto dal Comune di Fano ai sensi dell'art. 1, co. 611 cit. esponeva la volontà di rinviare la decisione in merito ad un'eventuale dismissione del capitale sociale ad una specifica deliberazione di Consiglio comunale da assumersi entro il 30 giugno 2015.

Ciò posto, il magistrato incaricato richiedeva aggiornamenti sulle decisioni *medio tempore* assunte nonché copia dell'eventuale delibera assunta dal Consiglio comunale e dei pareri del Collegio dei revisori dell'Ente e del Collegio dei sindaci di Aset spa.

Si chiedevano inoltre informazioni sui seguenti aspetti:

- risultato di esercizio 2012-2014
- trasferimenti finanziari effettuati a qualsiasi titolo dal Comune o dalla controllante in favore della società nello stesso periodo 2012-2014- distinguendo la tipologia di trasferimento (contratti di servizio – altre tipologie di trasferimenti)
- eventuali azioni di responsabilità nei confronti di ex amministratori.

6.2 in allegato alla nota del 14 luglio 2016 l'Ente forniva copia della deliberazione del Consiglio comunale n.108 del 24/06/2015, la documentazione fornita dalla società ASET spa e la relazione del Comitato di Controllo del 4/07/2016.

Dall'esame della copiosa documentazione è emerso che:

- le decisioni sulla sorte della società (liquidazione / alienazione delle quote) sono state fortemente condizionate dalla preoccupazione di salvaguardare gli attuali livelli occupazionali, stante l'impossibilità di procedere ad un assorbimento del personale in servizio da parte della controllante o del Comune di Fano;
- ASET spa ha proceduto all'indizione di una gara "a doppio oggetto" da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'affidamento dei servizi in precedenza svolti dalla Rincicotti & Orciani srl e la cessione delle quote della società. Il valore dell'affidamento dei servizi è stato determinato in € 700.000,00 per la durata di dieci anni. Il valore delle quote sociali, sulla base di quanto indicato da apposita perizia di stima, è stato determinato in € 50.000,00.

A tutela dei livelli occupazionali il bando di gara ha previsto una "clausola sociale armonizzata".

La gara, in base alle informazioni officiosamente acquisite sul sito web di ASET spa è stata dichiarata deserta, per mancanza di offerte, in data 29 novembre 2016;

- la controllante ASET spa ha avviato un'azione di responsabilità nei confronti dell'ex direttore tecnico/amministratore (già proprietario di quote del capitale sociale della Società prima dell'acquisto da parte di ASET spa) basata sulla sussistenza di un presunto conflitto di interesse derivante dal contemporaneo svolgimento della carica di amministratore in altra società concorrente. La vertenza è stata definita con la sottoscrizione di un accordo transattivo dal quale, al netto delle spese di arbitrato e

delle spese legali, non è derivato - di fatto - alcun risarcimento in favore della ASET spa;

- I risultati conseguiti dalla società nel periodo 2010 - 2014 sono riportati nel seguente prospetto:

	2010	2011	2012	2013	2014
Utile / Perdita	-53.248,00	- 90.016,00	5.098,00	9.752,00	- 83.974,00
Patrimonio netto	-33.248,00	-70.015,00	95.098,00	104.848,00	20.874,00

RITENUTO

A. Nel corso del 2014 il Comune di Fano ha proceduto al riconoscimento di una consistente massa di debiti fuori bilancio pari ad € 349.686,20 che rappresenta lo 0,58% del totale delle entrate correnti (€ 60.255.520,79).

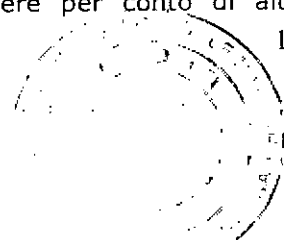
Non tutte le situazioni debitorie esistenti al 31.12, tuttavia, sono state ricondotte alle previsioni di bilancio entro il termine dell'esercizio: l'esame della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria ha consentito di accertare l'esistenza di situazione debitorie risalenti al 2013 (cfr. deliberazione di consiglio comunale n. 67 del 16.04.2015) o di sentenze di condanna a carico dell'Ente emesse nel 2014 e riconosciute nel corso del 2015 (cfr. deliberazione di consiglio comunale n. 181 del 30.09.2015; deliberazione di consiglio comunale n. 180 del 30.09.2015).

L'entità del fenomeno, come già evidenziato in occasione dei controlli effettuati sui rendiconti 2011 e 2012 costituisce una significativa criticità della gestione finanziaria ed impone l'adozione di adeguate misure correttive. Di rilievo, in tale prospettiva, è la vicenda che ha portato al riconoscimento dei debiti relativi al progetto Home Care Premium (avvenuto con la deliberazione di consiglio comunale n. 231 del 3.11.2015 che, alla luce di quanto riportato dai verbali dell'organo di revisione, sono maturati in un contesto connotato da gravi e ripetute irregolarità sia nella gestione dei procedimenti di spesa, sia nelle procedure di affidamento.

Pur prendendo atto dell'esistenza di adeguati accantonamenti nel risultato di amministrazione destinati ad assicurare il finanziamento dei debiti non riconosciuti entro la fine dell'esercizio, corre l'obbligo di evidenziare che i principi contabili e le buone prassi impongono che l'ente locale provveda con tempestività al riconoscimento ed al finanziamento degli eventuali debiti fuori bilancio. Ciò al duplice fine di evitare il maturare di ulteriori oneri per spese ed interessi moratori e di assicurare una rappresentazione veritiera e corretta della situazione finanziaria dell'ente locale.

B. Con riferimento ai servizi conto terzi, deve premettersi che la tematica in questione riveste notevole importanza ai fini del rispetto del Patto di stabilità, degli equilibri di bilancio, del consolidamento della spesa pubblica, nonché di numerosi indicatori di bilancio.

In base alla costante giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, i servizi per conto terzi possono comprendere esclusivamente le transazioni poste in essere per conto di altri



soggetti, in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'Ente. Il nuovo principio contabile applicato della competenza finanziaria potenziata ha poi precisato che *"ai fini dell'individuazione delle operazioni per conto terzi, l'autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa"*.

Riguardo alle "altre spese diverse" l'assenza di opportune informazioni da parte dell'Ente non hanno consentito di verificare la correttezza del trattamento contabile operato.

Da segnalare è la circostanza che in sede di riaccertamento ordinario dei residui l'Ente ha proceduto alla cancellazione di una notevole massa di residui passivi del Titolo IV a cui non ha fatto riscontro una corrispondente riduzione dei residui attivi del Titolo VI. Tale circostanza avvalorava l'ipotesi che negli esercizi precedenti a quello oggetto di verifica non sia stata effettuata una rigorosa applicazione dei ricordati principi che presiedono alla qualificazione di una spesa come spesa per conto di terzi.

Non rappresentano certamente delle partite di giro le spese per il pagamento dei mutui trasferiti in capo alle due società partecipate ASET Holding spa e ASET spa per i quali il Comune di Fano ha conservato la qualità di garante. I pagamenti effettuati, infatti, derivano da un'obbligazione assunta nei confronti dell'istituto mutuante facendo piena applicazione della propria autonomia negoziale. Allo stesso tempo, anche sul versante delle riscossioni, il rimborso da parte del debitore principale è stato definito (e può essere in qualsiasi momento modificato) sulla base di autonome valutazioni dell'Ente che investono i tempi e le modalità della ripetizione. Non è superfluo ricordare che il nuovo principio contabile della competenza finanziaria potenziata prevede specifiche modalità di contabilizzazione delle operazioni che si rendono necessarie in caso di escussione di una garanzia (punto 5.5 All. 4/2 al d.lgs 118/2011 corretto ed integrato dal d.lgs 126/2014).

Nella nota del 22 maggio 2017 l'Amministrazione ha riferito che a decorrere dall'esercizio 2016 ha provveduto ad una modifica dell'allocazione di bilancio iscrivendo la spesa al Titolo 1° e al Titolo 4° e la corrispondente Entrata al Titolo 3°.

Ritiene il Collegio che anche tale modalità di contabilizzazione non assicuri il pieno rispetto dei principi contabili. Infatti, il pagamento di un debito della partecipata rappresenta una concessione di credito da rilevare tra le spese per incremento di attività finanziarie e le entrate da riduzione di attività finanziarie.

Infine, con riferimento alla gestione del servizio economale, l'Ente ha precisato che il rimborso dell'anticipazione ricevuta dall'eonomo (impegnata e pagata nell'anno di competenza) avviene nell'esercizio immediatamente successivo sulla base delle spese sostenute nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre. La prassi risulta conforme alle previsioni recate nel regolamento di contabilità adottato dall'Ente in base al quale "la partita contabile è regolarizzata contestualmente all'approvazione del rendiconto relativo all'ultimo mese dell'anno di riferimento con l'emissione dell'ordinativo di riscossione da registrare sull'apposito capitolo di cui al comma precedente, in conto residui" (art. 101, co. 4).

Ciò nondimeno il Collegio ritiene opportuno segnalare all'Amministrazione l'opportunità di

procedere ad una modifica regolamentare che preveda l'obbligo di procedere alla regolarizzazione contabile delle spese effettuate con cadenza mensile, unitamente al reintegro dell'anticipazione in favore dell'economista. In tal modo, infatti, potrà evitarsi la formazione di residui passivi sui capitoli di spesa corrente (sui quali devono essere imputati i mandati da commutare in quietanza di entrata) pur a fronte di pagamenti già effettuati.

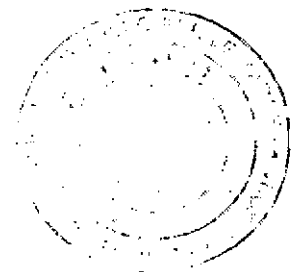
C. In relazione alle perdite conseguite dalle società partecipate il Collegio evidenzia che la presenza di risultati negativi determina la progressiva erosione del netto patrimoniale e del capitale pubblico investito. Pertanto, le perdite di esercizio - laddove consistenti e reiterate nel tempo - costituiscono la premessa per futuri interventi di ricapitalizzazione che graveranno, sia pure in proporzione alla propria quota di partecipazione, sugli equilibri di bilancio dell'Ente socio. Le considerazioni che precedono sono confermate dai recenti interventi legislativi che, con l'obiettivo di salvaguardare gli equilibri di bilancio di medio - lungo periodo, impongono di effettuare in misura proporzionale alla quota di partecipazione, accantonamenti annuali in relazione alle perdite non immediatamente ripianate subite dagli organismi partecipati (art. 1, co.551 e ss. l.147/2013 e art. 21 del D. Lgs. 175/2016).

In tale prospettiva è indispensabile che l'Ente proceda al rafforzamento degli strumenti e delle procedure attraverso cui vengono esercitati i poteri di indirizzo e controllo sulle società partecipate nell'ambito delle facoltà che il codice civile riconnette alla propria qualità di socio al fine di individuare ed intervenire sulle cause che sono all'origine di gestioni costantemente in perdita. Tale attività di controllo, in considerazione dell'impegno finanziario che richiede ogni forma di partecipazione, non può essere limitata alle sole società *in house* - per le quali, per altro, la normativa prevede l'obbligo di apprestare una particolare tipologia di controllo c.d. analogo - ma deve essere estesa a tutti gli organismi societari partecipati dall'Ente.

D. L'ente, inoltre, non ha proceduto alla riconciliazione dei propri rapporti di debito / credito con la società ASET Spa.

Infatti, i dati esposti nella nota informativa redatta ai sensi dell'art. 6, co. 4 del D.L. 95/2012 non sono stati oggetto di riscontro certificato con i dati contenuti nelle scritture contabili della società. Soltanto in un momento successivo all'approvazione del rendiconto 2014, la società di revisione di ASET Spa ha attestato la coincidenza delle reciproche posizioni creditorie e debitorie.

Nel rilevare come l'adempimento posto dall'art. 6, co. 4 cit. sia stato sostituito dal prospetto contenente la verifica di cui all'art. 11, co. 6 lett. j) del D. Lgs. 118/2011 e rafforzato dall'introduzione dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato, deve evidenziarsi come la finalità delle verifiche da compiere sono chiaramente riconducibili all'esigenza di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione economico-finanziaria e patrimoniale dell'ente locale e del gruppo "amministrazione pubblica" considerato che eventuali disallineamenti sono destinati ad essere ricomposti o con il riconoscimento di un debito fuori bilancio (che incide sugli equilibri di competenza del comune) ovvero con la contabilizzazione da parte della società di una sopravvenienza passiva (che incide sul risultato di esercizio e sulla consistenza del patrimonio netto).



Si raccomanda, pertanto, che i competenti uffici comunali e l'organo di revisione procedano con periodicità e almeno una volta all'anno, in occasione dell'approvazione del consuntivo, alla riconciliazione dei rapporti di debito/credito intercorrenti tra l'Ente e i propri organismi partecipati.

D.1 Di rilievo è anche la situazione che caratterizza i rapporti finanziari con la ASET Holding Spa che alla data del 31.12.2014 risultava debitrice nei confronti dell'Ente di € 1.251.614,55.

La posizione debitoria di ASET Holding Spa nei confronti dell'Ente è stata valutata dal competente dirigente comunale "un indice sintomatico di precaria liquidità corrente della società" (cfr. parere di regolarità tecnica sulla proposta di deliberazione di consiglio comunale n. 94 del 14.07.2014 avente ad oggetto l'autorizzazione al sindaco all'approvazione del bilancio di ASET Holding Spa, nell'ambito dell'assemblea dei soci).

Al riguardo il Collegio ricorda che la mancata esazione di crediti scaduti rappresenta un flusso finanziario indiretto (tra l'ente locale e la società partecipata) che può generare una rappresentazione non trasparente della situazione finanziaria in cui versa la società stessa. La mancata riscossione di un credito da parte dell'ente socio costituisce, infatti, in disparte gli eventuali potenziali profili di responsabilità amministrativo-contabile, una forma indiretta di finanziamento a favore della società debitrice (in senso conforme cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 223/2016/PRSE)

Il comportamento dell'Ente, in relazione alla criticità evidenziata potrebbe inoltre integrare, nella ricorrenza dei relativi presupposti, anche una modalità elusiva del precetto di finanza pubblica dettato dall'art. 6, comma 19, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (ora confluito nel testo dell'art. 14, co. 5 del D. Lgs. 175/2016 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica") che limita il "soccorso finanziario" dell'ente locale verso le proprie società partecipate.

E. Con specifico riferimento alle complesse vicende che hanno caratterizzato la società Fanum Fortunae srl, il Collegio prende favorevolmente atto dell'avvio del percorso di regolarizzazione della gestione aeroportuale che dovrebbe portare all'individuazione di un nuovo soggetto concessionario da parte di ENAC.

Ogni determinazione in merito all'eventuale dismissione del capitale sociale da parte degli enti soci, pertanto, dovrebbe essere opportunamente rinviata ad un momento successivo all'affidamento della gara, dal momento che la stessa Fanum Fortunae srl potrebbe risultare aggiudicataria.

Perplexità, invece, suscita la richiesta ad ENAC, contenuta nella deliberazione di consiglio comunale n. 70/2016, di inserire nel bando di gara la previsione di un equo indennizzo in favore della Società, in aggiunta o in alternativa al Comune. Infatti, poiché i manufatti realizzati all'interno della recinzione (così come la maggior parte delle aree di sedime su cui insiste l'aeroporto) sono di proprietà dell'Ente, l'unico beneficiario di un eventuale indennizzo non può che essere individuato nel Comune di Fano. Il predetto indennizzo, invero, consentirebbe all'Ente di recuperare, almeno in parte, il valore di un cospicuo investimento che – a dispetto delle

previsioni iniziali di un canone d'uso a carico della società, successivamente rivelatosi non dovuto - non ha mai prodotto alcuna remunerazione.

F. Meritevole di attenzione è, infine, la situazione della Rincicotti & Orciani srl.

La *mala gestio* che ha caratterizzato l'andamento della Società, sin dalla sua acquisizione avvenuta nel 2003, è testimoniata - più che da qualsiasi altra circostanza - dalla completa perdita di valore delle quote societarie detenute. Infatti, a meno di non voler ipotizzare che il prezzo di acquisto corrisposto ai precedenti proprietari fosse sovrastimato, il valore della Società è passato nel volgere di pochi anni da € 1.100.000,00 circa (prezzo di acquisto) ad € 50.000,00 (valore stimato al 31.12.2015 nell'ambito di una procedura di alienazione andata, peraltro, deserta) determinando un consistente depauperamento del patrimonio pubblico. A questa perdita di valore in "conto capitale" deve aggiungersi l'ammontare dei trasferimenti effettuati da ASET spa per ripiano delle perdite, che non è stato possibile accertare nel suo esatto ammontare nel corso dell'istruttoria.

Né la società controllante (ASET spa) è riuscita ad ottenere un qualche ristoro da parte dei precedenti amministratori atteso che l'azione di responsabilità intrapresa nel 2013 si è conclusa con una transazione che ha vanificato ogni aspettativa risarcitoria.

Infruttuose, si sono poi rilevate anche le iniziative messe in atto da ASET spa per addivenire ad una cessione definitiva delle quote societarie da essa detenute. La gara "a doppio oggetto" bandita nel 2016, infatti, è andata deserta per mancanza di offerte.

Allo stato, quindi, fermo restando che ogni decisione in merito compete, nel rispetto delle norme statutarie e dei principi in materia di "controllo analogo", ad ASET spa e al Comune di Fano, l'unica strada concretamente percorribile sembrerebbe essere quella della liquidazione della società ai sensi dell'art. 1, co. 611 della legge 190/14 essendo difficilmente ipotizzabile - a prescindere dalla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 14, co. 5 del D. Lgs. 175/2016 - una qualsiasi ulteriore forma di "soccorso finanziario" in favore della società in discorso.

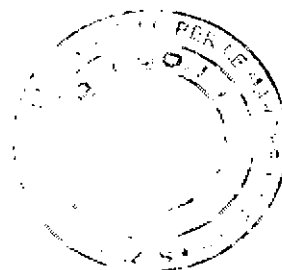
Tanto premesso, la Sezione

RACCOMANDA

1. di provvedere al tempestivo riconoscimento delle poste debitorie fuori bilancio;
2. di assicurare il puntuale rispetto dei principi contabili ai fini della individuazione delle spese da imputare ai servizi per conto di terzi;
3. di effettuare, nell'esercizio dei poteri di indirizzo e coordinamento, un attento monitoraggio sulla gestione e sui risultati contabili degli organismi partecipati;
4. di effettuare la riconciliazione, con cadenza almeno annuale, dei debiti / crediti reciproci tra Ente e organismi partecipati;
5. di provvedere, se del caso, alla dismissione delle partecipazioni detenute, in base a quanto previsto dalla vigente legislazione in materia;

DISPONE

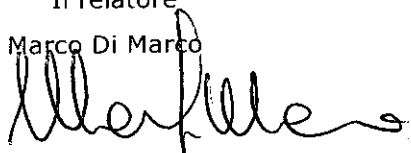
Che la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Sindaco, al Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Fano.



Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 33/2013 la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet della Amministrazione comunale secondo le modalità di legge.
Così deliberato in Ancona nella Camera di consiglio del 25 maggio 2017.

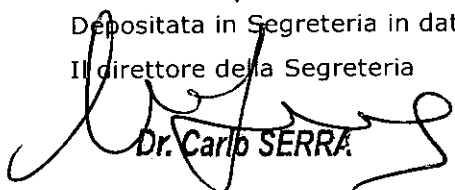
Il relatore

Marco Di Marco



Depositata in Segreteria in data

Il direttore della Segreteria



Dr. Carlo SERRA

Il Presidente

Maurizio Mirabella

