



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 14 aprile 2021

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe DE ROSA - Presidente f.f.
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Referendario
Dott.ssa Cristiana CREMONESI - Referendario (*relatore*)
Dott. Matteo SANTUCCI - Referendario

LEGGE n. 266/2005

RENDICONTI 2015-2016-2017-2018

COMUNE DI FANO (PU)

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione;

Visto il Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti" 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, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008 e, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza del 24 giugno 2011;

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

Visto, in particolare, l'art. 148 *bis* del d.lgs. n. 267/2000 rubricato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali";

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

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;

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 della Corte dei conti 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;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla sopra richiamata legge n. 266/2005 concernenti il rendiconto dell'esercizio 2015;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 6/SEZAUT/2017/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla sopra richiamata legge n. 266/2005 concernenti il rendiconto dell'esercizio 2016;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 10/SEZAUT/2018/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla citata legge n. 266/2005, sui rendiconti dell'esercizio 2017;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2019/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la redazione, da parte degli organi di

revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla citata legge n. 266/2005, sui rendiconti dell'esercizio 2018;

Viste le relazioni inoltrate alla Sezione da parte dell'Organo di revisione in ordine ai rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018;

Vista la nota istruttoria del 17 febbraio 2020 prot. n. 596 con cui il magistrato incaricato dell'istruttoria comunicava al Comune di Fano gli esiti dei controlli effettuati chiedendo chiarimenti ed integrazioni;

Viste le deduzioni formulate dall'Ente e acquisite agli atti della Sezione ai protocolli n. 1356 del 18/05/2020, n. 1368 del 19/05/2020, n. 1406 del 21/05/2020, n. 1493 del 29/05/2020;

Vista la nota istruttoria integrativa prot. n. 817 del 19 febbraio 2021 con cui il magistrato incaricato richiedeva al Comune di Fano dettagliata relazione di aggiornamento sugli sviluppi della vicenda riguardante la "Società Aeroportuale Fanum Fortunae Srl";

Viste le deduzioni formulate dall'Ente con note acquisite agli atti della Sezione ai prot. nn. 996 e 997 dell'8 marzo 2021;

Esaminata la documentazione pervenuta e gli elementi emersi in istruttoria nonché quelli ulteriori acquisiti in via officiosa;

Vista la nota con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore Dott.ssa Cristiana Cremonesi;

PREMESSO

Come noto, la funzione di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli Enti locali, intestata alle Sezioni Regionali della Corte dei conti dall'art. 1, commi 166 e ss. della L. n. 266/2005, è stata significativamente innovata dal D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213/2012, che, disponendo una generale riorganizzazione del sistema dei controlli interni, ha altresì previsto il rafforzamento di quelli esterni mediante l'introduzione di nuovi istituti e l'implementazione di quelli già esistenti, anche al fine di conferire una maggiore effettività agli stessi, e di potenziare la vigilanza delle Sezioni regionali sulla adozione delle misure correttive.

Rilevano, in questa prospettiva, il novellato art. 148 del D.lgs. n. 267/2000 (TUEL) e, in particolare, l'introduzione dell' art. 148 bis che testualmente dispone: *“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”* precisando, altresì, che nelle 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”*.

Il terzo comma del menzionato articolo reca la disciplina delle c.d. misure correttive e del successivo monitoraggio sulle stesse, disponendo 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 comunicazione del deposito della 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”*.

Qualora l'Amministrazione non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti, ovvero in caso di esito negativo delle verifiche effettuate dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti *“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 in diverse pronunce (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentenze n. 60/2013; n. 39/2014) ha evidenziato come l'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 siano compatibili con gli ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti agli enti territoriali e con il principio di equiordinazione sancito dall'art. 114 della Carta fondamentale in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica.

Tali controlli, infatti, rappresentano un rafforzamento di quelli disciplinati dall'art. 1, comma 166 e seguenti, della L. n. 266/2005, con il quale condividono l'appartenenza alla medesima categoria logico-giuridica del *riesame di legalità e regolarità finanziaria*, finalizzato ad evitare danni agli equilibri di bilancio, sotto il profilo statico e dinamico, la cui rilevanza è sancita al più alto livello ordinamentale (Costituzione articoli nn. 81, 97, 117 e 119).

Siffatto potenziamento peraltro non vale ad inficiare la natura anche collaborativa dei controlli già positivizzata all'art. 7 comma 7 della L. n. 131/2003 ed in maniera univoca ribadita dal Giudice delle leggi (Corte Cost. n. 37/2001, n. 179/2007, n. 198/2012): ne consegue l'opportunità di segnalare all'attenzione degli Enti anche irregolarità non gravi e criticità, che, sebbene 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 di bilancio.

Giova rammentare che *“secondo l'insegnamento del Giudice delle leggi, peraltro, gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma possono persino risultare strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione”* (C. Conti, sez. riun. in sede giurisd. in spec. comp., sent. n. 21/2017/EL del 17 luglio 2017, che richiama Corte Costituzionale, sentenza n. 279/2016).

La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, in più occasioni evidenziato come *“l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci”* (Corte cost. n. 184/2016, cfr. anche Corte cost. n. 80/2017) sottolineando che *“il bilancio è un bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato”* (Corte cost. n. 184/2016 e Corte cost. n. 247/2017); pertanto, la *“sostanziale articolazione”* degli allegati di bilancio *“deve essere necessariamente compensata - nel testo della legge di approvazione del rendiconto - da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e*

inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge” (Corte cost. n. 274/2017).

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

FATTO E DIRITTO

L’esame della relazione-questionario redatta dall’Organo di revisione, ai sensi dell’art. 1 commi 166 e ss. della L. n. 266/2005, con riguardo ai documenti contabili indicati in epigrafe, ha evidenziato le irregolarità ed i profili critici, di seguito specificati, che permangono tali, all’esito del contraddittorio scritto e dei successivi chiarimenti forniti dall’Amministrazione.

1. Il Risultato di amministrazione - evoluzione 2015-2018 e sue componenti.

In data 28 aprile 2015 con delibera n. 142 la Giunta del Comune di Fano approvava le risultanze del riaccertamento straordinario dei residui, come prescritto dalle disposizioni della contabilità armonizzata. L’esame degli allegati 5/1 e 5/2 alla menzionata delibera evidenziava:

- l’inesistenza di residui attivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate;
- residui passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate per euro 94.458,46;
- residui attivi cancellati in quanto reimputati agli esercizi di esigibilità per euro 2.646.422,93 (di cui euro 2.119.787,05 di parte corrente ed euro 526.635,88 di parte capitale);
- residui passivi cancellati in quanto reimputati agli esercizi di esigibilità per euro 11.082.677,06 (di cui euro 2.605.053,84 di parte corrente ed euro 8.477.623,22 di parte capitale);
- fondo pluriennale vincolato pari ad euro 8.436.254,13 (di cui euro 485.266,79 di parte corrente ed euro 7.950.987,34 di parte capitale).

Il risultato di amministrazione, al 31 dicembre 2014 ammontante ad euro 25.951.602,64, all'esito dell'operazione, alla data del 1° gennaio 2015, risultava pari ad euro 26.046.061,10.

1.1 Risultato di amministrazione - il trend di evoluzione 2015-2018.

1.1.1 Risultato di amministrazione al 31/12/2015

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 - approvato con Delibera di C.C. n. 79 del 27 aprile 2016 - risultava pari ad euro 14.816.948,17, e mostrava una quota disponibile ammontante ad euro 3.728.690,78 così determinata:

Composizione del risultato di amministrazione al 31.12.2015			14.816.948,17
Parte accantonata:			
Fondo crediti dubbia esigibilità al 31/12/2015	2.000.000,00		
Accantonamenti per contenzioso	1.000.000,00		
Indennità di fine mandato Sindaco	6.376,96		
Altri fondi per rischi futuri	27.529,16		
Totale parte accantonata		(-)	3.033.906,12
Parte vincolata:			
Vincoli derivanti da leggi e da principi contabili	1.175.233,83		
Vincoli derivanti da trasferimenti	3.289.753,86		
Vincoli derivanti da contrazione di mutui	0,00		
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00		
Altri vincoli di parte corrente	0,00		
Totale parte vincolata		(-)	4.464.987,69
Totale parte destinata agli investimenti		(-)	3.589.363,58
Quota disponibile del risultato di amministrazione			3.728.690,78

Fonte: Punto 1.2.1 Questionario consuntivo 2015

1.1.2 Risultato di amministrazione al 31/12/2016

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016 - approvato con Delibera di C.C. n. 76 del 27 aprile 2017 - risultava pari ad euro 20.437.027, e mostrava una quota disponibile ammontante ad euro 7.621.354,51 così determinata:

Composizione del risultato di amministrazione al 31.12.2016			20.437.027,54
Parte accantonata:			
Fondo crediti dubbia esigibilità	3.000.000,00		
Accantonamenti per contenzioso	1.000.000,00		
Indennità di fine mandato Sindaco	10.613,96		
Altri fondi per rischi futuri	0,00		
Totale parte accantonata		(-)	4.010.613,96
Parte vincolata:			
Vincoli derivanti da leggi e da principi contabili	903.629,91		
Vincoli derivanti da trasferimenti	2.747.585,57		

Vincoli derivanti da contrazione di mutui	43.500,00		
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	1.414.109,84		
Altri vincoli di parte corrente	0,00		
Totale parte vincolata		(-)	5.108.825,32
Totale parte destinata agli investimenti		(-)	3.696.233,50
Quota disponibile del risultato di amministrazione			7.621.354,51

Fonte: Pag. 16 Relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2016

1.1.3 Risultato di amministrazione al 31/12/2017

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017 - approvato con Delibera di C.C. n. 63 del 20 aprile 2018 - risultava pari ad euro 23.256.317,00, e mostrava una quota disponibile ammontante ad euro 8.716.697,80 così determinata:

Composizione del risultato di amministrazione al 31.12.2017			23.256.317,00
Parte accantonata:			
Fondo crediti dubbia esigibilità	5.254.443,54		
Accantonamenti per contenzioso	1.600.000,00		
Indennità di fine mandato Sindaco	14.835,96		
Altri fondi per rischi futuri	0,00		
Totale parte accantonata		(-)	6.869.279,50
Parte vincolata:			
Vincoli derivanti da leggi e da principi contabili	695.512,50		
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.326.980,55		
Vincoli derivanti da contrazione di mutui	0,00		
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00		
Altri vincoli di parte corrente	1.913.844,34		
Totale parte vincolata		(-)	3.936.337,39
Totale parte destinata agli investimenti		(-)	3.734.002,31
Quota disponibile del risultato di amministrazione			8.716.697,80

Fonte: Questionario al rendiconto 2017 Sez. I punto 1 - Pag. 16 Relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2017

1.1.4 Risultato di amministrazione al 31/12/2018

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018 - approvato con Delibera di C.C. n. 66 dell' 8 aprile 2019 - risultava pari ad euro 27.496.916,06, e mostrava una quota disponibile ammontante ad euro 12.136.350,27 così determinata:

Composizione del risultato di amministrazione al 31.12.2018			27.496.915,06
Parte accantonata:			
Fondo crediti dubbia esigibilità	5.535.003,87		
Accantonamenti per contenzioso e perdite società partecipate	1.300.000,00		
Indennità di fine mandato Sindaco	18.740,96		

Altri fondi per rischi futuri	0,00		
Totale parte accantonata		(-)	6.853.744,83
Parte vincolata:			
Vincoli derivanti da leggi e da principi contabili	636.118,21		
Vincoli derivanti da trasferimenti	2.212.543,71		
Vincoli derivanti da contrazione di mutui	0,00		
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	1.712.000,00		
Altri vincoli di parte corrente	2.713.747,26		
Totale parte vincolata		(-)	7.274.409,18
Totale parte destinata agli investimenti		(-)	1.232.410,78
Quota disponibile del risultato di amministrazione			12.136.350,27

Fonte: Questionario al rendiconto 2018 Sez. I punto 1 - Pag. 14 Relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2018

1.1.5 Evoluzione del risultato di amministrazione

Nella tabella sotto riportata viene rappresentata complessivamente l'evoluzione della composizione del risultato di amministrazione negli esercizi in esame:

Composizione del risultato di amministrazione al	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
	14.816.948,17	20.437.027,54	23.256.317,00	27.496.915,06
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	2.000.000,00	3.000.000,00	5.254.443,54	5.535.003,87
Fondo contenzioso e perdite società partecipate	1.000.000,00	1.000.000,00	1.600.000,00	1.300.000,00
Indennità di fine mandato Sindaco	6.376,96	10.613,96	14.835,96	18.740,96
Altri accantonamenti	27.529,16	0,00	0,00	0,00
Totale parte accantonata	3.033.906,12	4.010.613,96	6.869.279,50	6.853.744,83
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	1.175.233,83	903.629,91	695.512,50	636.118,21
Vincoli derivanti da trasferimenti	3.289.753,86	2.747.585,57	1.326.980,55	2.212.543,71
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00	43.500,00	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00	1.414.109,84	0,00	1.712.000,00
Altri vincoli	0,00	0,00	1.913.844,34	2.713.747,26
Totale parte vincolata	4.464.987,69	5.108.825,32	3.936.337,39	7.274.409,18
Parte destinata agli investimenti				
Totale parte destinata agli investimenti	3.589.363,58	3.696.233,50	3.734.002,31	1.232.410,78
Totale parte disponibile	3.728.690,78	7.621.354,51	8.716.697,80	12.136.350,27

Fonte: Ricostruzione CdC sulla base dei dati approvati con deliberazioni consiliari n. 79/2016, n. 76/2017, n. 63/2018 e n. 66/2019

A seguito di riscontro effettuato nella banca dati BDAP, emergevano disallineamenti relativi ai valori degli accantonamenti dei fondi contenzioso e perdite società partecipate, di ammontare pari a zero. In risposta alla richiesta di chiarimenti, l'Ente riferiva trattarsi

di *“un problema di errati riferimenti dei dati prodotti dal sistema di gestione della finanziaria ed il file prodotto e trasferito e caricato in BDAP”*.

Sul punto, corre l'obbligo di rammentare l'importanza che riveste l'adempimento, a carico degli enti locali, degli obblighi di natura informativa, con precipuo riferimento alla correttezza e tempestività dei flussi dei dati finanziari che confluiscono nella BDAP e nelle altre banche dati pubbliche, trattandosi *“... non già di meri adempimenti statistici, ma di strumenti di monitoraggio e controllo ai fini del coordinamento della finanza pubblica, atteso che le informazioni ivi presenti sono alla base delle decisioni di politica finanziaria”*. L'obiettivo cui si deve tendere nella prospettiva dell'amministrazione digitale è la piena conformità dei dati inseriti nelle banche dati con i documenti, prodotti dai software gestionali dei singoli enti, che sono oggetto di approvazione da parte degli organi di governo e consiliari. A tale fine - ed in vista del compiuto svolgimento da parte delle Sezioni regionali dei prescritti controlli - è compito dell'Organo di revisione verificare la coerenza tra i dati attestati nel rendiconto approvato dal Consiglio dell'ente con quelli indicati nel questionario annesso alle linee guida nonché con gli omologhi dati trasmessi alla BDAP” (Cfr. Sezione Autonomie deliberazione n. 9/2020).

1.2 Il Risultato di amministrazione - le sue componenti.

Particolare approfondimento è stato svolto sulla composizione del risultato di amministrazione accertato al termine dell'esercizio 2018, in ossequio al *“principio di concomitanza dei controlli”*, teso a *“pervenire a rilevazioni e pronunce di irregolarità gestionali sempre più tempestive, in modo che le Amministrazioni interessate siano poste in grado di assumere le iniziative necessarie a rimuovere con sollecitudine - in linea con la funzione correttiva del controllo, - le patologie emerse e di addiovenire ad una rapida ed efficace utilizzazione delle risorse stanziare”* (Cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n. 3/2019/INPR).

1.2.1 fondo “Accantonamenti per contenzioso e perdite società partecipate”

Per quanto riguarda il fondo denominato *“Accantonamenti per contenzioso e perdite società partecipate”*, nella relazione al Rendiconto 2018 l'Organo di revisione (pag. 40) attestava che l'importo totale di euro 1.300.000,00 comprendeva indistintamente ambedue i fondi rischi, sollecitando pertanto l'Ente a *“procedere alla distinzione dei fondi riferiti ai contenziosi e alle perdite di aziende e società partecipate”*.

Il Collegio non può esimersi dal rilevare la sussistenza di criticità ascrivibili alla mancata distinzione del fondo accantonamento per contenzioso da quello per perdite società partecipate, necessariamente riverberantesi sul precipuo aspetto inerente alla verifica dell'adeguatezza delle suddette poste contabili, operazione che, essendo fondata su presupposti e metodologie di diversa natura, giocoforza presuppone la separata evidenziazione dei due fondi rischi al fine di valutarne la rispettiva congruità.

I menzionati fondi sono stati pertanto oggetto di specifica disamina, i cui esiti sono evidenziati come segue:

1.2.1.1. Fondo rischi contenzioso

Nella tabella sottostante viene evidenziata l'evoluzione degli accantonamenti a titolo di "Fondo rischi per contenzioso", come evidenziati nei prospetti di composizione del risultato di amministrazione:

	1/1/2015	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
Fondo spese e rischi (avvocatura e tributi)	500.000				
Accantonamenti per contenzioso		1.000.000	1.000.000	1.600.000	
Accantonamenti per contenzioso e perdite società partecipate					1.300.000

Fonte: Elaborazione CdC

Nel proprio parere al rendiconto 2015 (cfr. pag. 43) l'Organo di revisione rilevava "la necessità di un aggiornamento della documentazione e rendicontazione dell'attività svolta dai soggetti incaricati di pratiche legali onde poter consentire il necessario controllo della spesa da parte dell'Ente". Anche nelle successive relazioni relative agli esercizi 2016, 2017 e 2018 l'Organo di revisione ribadiva la necessità "di effettuare una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'Ente, anche attraverso specifiche richieste ai legali incaricati" (cfr. pag. 40 relazione esercizio 2018).

Al riguardo, in sede istruttoria è stato richiesto all'Ente di produrre documentazione inerente alla ricognizione prevista al 1^o gennaio 2015 così come definito al punto 5.2 lett. h) del principio contabile 4/2. Il Comune, in riscontro, ha fatto presente che "non esistono note ufficiali di valutazione formale della congruità del fondo rischi legali al 1/01/2015 e successivi, sebbene tale comportamento non significhi che il rischio legale non venga costantemente

monitorato”; ribadendo che “in base all’andamento storico degli effetti finanziari del contenzioso il fondo appostato si è sempre dimostrato capiente ed idoneo ad assicurare l’equilibrio di bilancio.”

Nella relazione 28/11/2019, (acquisita agli atti al prot. n. 1368 del 19/05/2020, all. 1), il Dirigente degli affari legali e contenzioso rappresentava *in primis* che, ai fini della definizione della congruità del fondo rischi legali, si era ritenuto necessario “...per non aggravare l’attività degli uffici, limitare l’analisi alle cause “di maggior rilievo” in corso, con ciò intendendosi quelle la richiesta risarcitoria e/o restitutoria superiori ad euro 200.000,00 [recte: quelle con richiesta risarcitoria superiore ad euro 200.000,00]. Tale limite tiene conto della grandezza del bilancio dell’ente.”

Al fine di esplicitare la metodologia adottata al fine di verificare la significativa probabilità di soccombenza si richiamavano i principi di classificazione del rischio contenzioso nelle regole civilistiche OIC 31 e IAS 37 come di seguito esposto:

- “debito certo” - indice di rischio 100%, è l’evento che si è concretizzato in una sentenza esecutiva, ma momentaneamente sospesa ex lege, per effetto dell’art. 1, comma 714-bis della L. n. 218/2015;
- la passività “probabile”, con indice di rischio del 51% (che impone un ammontare di accantonamento che sia pari almeno a tale percentuale), è quella in cui rientrano i casi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi, nonché i giudizi non ancora esitati in decisione, per cui l’avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza (cfr. al riguardo, documento OIC 31 e la definizione dello IAS 37, in base al quale l’evento è probabile quando si ritiene sia più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario);
- passività “possibile” che, in base al documento OIC 31, nonché dello IAS 37, è quella in relazione alla quale il fatto che l’evento si verifichi è inferiore al probabile e quindi il range di accantonamento oscilla tra un massimo del 49% e un minimo determinato in relazione alla soglia del successivo criterio di classificazione;
- passività “remota”, la cui probabilità è stimata inferiore al 10% con accantonamento previsto pari a zero.

Ciò premesso, il Dirigente, riferendo di ritenere che il parametro “significative probabilità di soccombere” dovesse tenere conto del valore della causa e della capacità effettiva dell’ente di far fronte al debito fuori bilancio tramite l’utilizzo dell’avanzo libero, definiva criteri di comportamento nella determinazione dell’ammontare del fondo contenzioso

basati su un'interpretazione del principio contabile applicato 5.2 di cui all'allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011 non conforme al chiaro dettato normativo.

Di conseguenza, come rappresentato nella nota di cui sopra, le vertenze maggiormente rilevanti (precipuamente afferenti a domande risarcitorie relative a vicende urbanistiche: alienazione terreni comunali presso zona industriale Bellocchi, valore potenziale della causa euro 16.537.183,21; contenzioso relativo alla reiterazione di vincoli espropriativi in località "Tombaccia" valore potenziale euro 970.000,00; contenzioso presso Tribunale di Pesaro euro 2.000.000,00; contenzioso pendente avanti al Cds per euro 1.371.868,80; contenzioso pendente avanti al Tar vicenda terme di Carignano euro 7.000.000,00) sono state escluse dalla valutazione dello stato del contenzioso in quanto, non hanno consentito *"ragionevolmente, allo stato delle conoscenze e informazioni in possesso"*di prognosticare un rischio *"probabile ovvero anche possibile"* come declinato dai principi di classificazione del rischio contenzioso.

Nel richiamare il principio contabile applicato 4/2, punto 5.2, lettera h, allegato al D.Lgs. n. 118 del 2011, che impone l'obbligo dell'accantonamento al fondo rischi contenzioso in caso di presenza di contenzioso all'esito del quale l'Ente abbia significative probabilità di soccombere, o di sentenza di condanna non definitiva e non esecutiva, il Collegio evidenzia che siffatto accantonamento rappresenta il portato del principio contabile della prudenza, in quanto volto a neutralizzare gli eventuali effetti pregiudizievoli dell'insorgenza di oneri da contenzioso, risultando essenziale al fine di assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio e dei principi di sana e prudente gestione (cfr. Sezione Autonomie deliberazione n. 14/2017/INPR).

In particolare, *"...in presenza di contenziosi di ingente valore l'Ente deve valutare il grado di possibilità/probabilità/quasi certezza dei medesimi, al fine di procedere ai necessari accantonamenti per evitare pregiudizio agli equilibri di bilancio in caso di soccombenza dell'Ente. Tali accantonamenti devono, necessariamente, essere già posti in essere nel corso del giudizio di primo grado e, soprattutto, prima della sentenza di condanna la quale, essendo de iure esecutiva, non rientra più tra le fonti delle c. d. passività potenziali, ma tra quelle dei debiti da riconoscere fuori bilancio, in assenza di una specifica copertura finanziaria"* (cfr. deliberazione Sezione Controllo Liguria 103/2018/PRSP).

Giova evidenziare che la necessità di attenersi strettamente al principio di prudenza nell'operare le debite valutazioni in merito all'attendibilità e congruità degli

accantonamenti a fondi rischi, riveste sempre più rilevanza in considerazione dell'emergenza epidemiologica in atto, che richiama gli Enti ad un attento monitoraggio della tenuta degli equilibri, anche prospettici, di bilancio (Cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n. 9/2020/INPR)

Pertanto, desta forti perplessità il comportamento dell'ente che ritiene di escludere dall'analisi le vertenze aventi ad oggetto richieste risarcitorie inferiori all'ammontare di euro 200.000,00 e soprattutto di non comprendere nel calcolo del fondo rischi le cause particolarmente onerose, operazione da ritenere invece assolutamente necessaria alla luce dei principi sopra enunciati.

Il Collegio rimarca che l'omessa o parziale ricognizione del contenzioso pendente e la conseguente incongrua previsione degli accantonamenti a fondo rischi, non soltanto costituisce una palese violazione dei principi contabili, ma è suscettibile di privare di attendibilità il risultato di amministrazione.

Sulla scorta di tali considerazioni - anche alla luce delle pronunce della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie n. 9/2016/INPR e n. 14/2017/INPR - la Sezione sollecita il Comune al compimento di una completa ricognizione e costante aggiornamento della situazione del contenzioso, nonché alla conseguente puntuale quantificazione dell'accantonamento al relativo fondo rischi.

1.2.1.2. Fondo perdite partecipate

A seguito della ricostruzione delle componenti del risultato di amministrazione sulla base della documentazione agli atti, si riscontra il mancato appostamento di quote accantonate per perdite di organismi partecipati negli esercizi precedenti al 2018.

Nel questionario al rendiconto 2016 l'Organo di revisione attesterebbe la non congruità delle quote accantonate al fondo perdite partecipate, ai sensi dell'art. 1, comma 552, l. n. 147/2013 e dell'art. 21, d.lgs. n. 175/2016 rispetto ai risultati di bilancio conseguiti dalle società, specificando in nota che *"l'accantonamento non è stato fatto su una specifica voce ma lo stesso è stato previsto nel Fondo spese e rischi dell'avanzo accantonato unitamente ad altre voci di rischio"*.

Anche nella propria relazione al rendiconto (Cfr. pag. 40) dell'esercizio 2018 l'Organo di revisione sollecitava l'Ente a *"procedere alla distinzione dei fondi riferiti ai contenziosi e alle perdite di aziende e società partecipate"*.

I controlli effettuati nella Banca dati delle partecipazioni pubbliche del Dipartimento del Tesoro hanno evidenziato la mancanza di dati relativi all'esercizio 2018. A seguito di specifica richiesta istruttoria, la documentazione pervenuta consente di evidenziare, al precipuo fine di riscontrare la tenuta degli equilibri di bilancio, le criticità afferenti alla situazione delle seguenti società, come di seguito rappresentate:

Partecipata Denominazione	Quota partecipazion e diretta (%)	Quota partecipazion e indiretta (%)	Patrimonio Netto 2017	Risultato d'esercizi o 2015	Risultato d'esercizi o 2016	Risultato d'esercizi o 2017	Risultato d'esercizi o 2018
SOCIETA' AEROPORTUALE FANUM FORTUNAE S.R.L.	42,46	0	637.878	-106.829	-136.121	-135.653	-87.050
CONVENTION BUREAU TERRE DUCALI S.C.R.L. Liquidazione quote art. 24 c. 5 DLgs. 175/2016	3,9	0,1905	55.579	1.679	1.351	-4.845	-19.421
AMI S.P.A.- AZIENDA PER LA MOBILITA' INTEGRATA E TRASPORTI	5	0	4772730	43700	67472	262921	314.518

Fonte: Elaborazioni CdC - Portale Tesoro, Banca dati Partecipazioni – risposta Ente prot. 1493 del 29/5/2020

Sul punto si rileva che la società Convention Bureau riporta perdite per due esercizi, mentre la società Aeroportuale Fanum Fortunae S.R.L., per ben quattro esercizi consecutivi. L'AMI Spa, pur in presenza di un risultato di esercizio positivo negli esercizi 2015-2016, registra consistenti perdite derivanti da esercizi precedenti a quelli considerati, (man mano parzialmente ripianate mediante l'utilizzo dei risultati di esercizio positivi) come evidenziato nel prospetto che segue:

Partecipata Denominazione	Attività svolta	Quota partec. diretta (%)	Quota partec. indiretta (%)	Perdite esercizi precedenti non ripiante	Risultato d'esercizio 2018	Perdite non Immedia- tamente ripiante	% Perdite non ripiante di competenza	Accanto- namento perdite
SOCIETA' AEROPORTUALE FANUM FORTUNAE S.R.L.	Attività e servizi connessi al trasporto aereo civile e turistico - gestione presso l'aeroporto di Fano.	42,46	0	97.428	-87.050	-184.478,00	-78.329,36	78.400
CONVENTION BUREAU TERRE DUCALI S.C.R.L. Liquidazione quote art. 24 c. 5 DLgs. 175/2016	Servizi per la persona - pubbliche relazioni e comunicazioni	3,9	0,1905	5.309	-19.421	-24.730,00	-1.028,77	1.050
AMI S.P.A.- AZIENDA PER	Trasporto pubblico-	5	0	568.902	314.518	-270.110,00	-13.505,50	13.550

Partecipata Denominazione	Attività svolta	Quota partec. diretta (%)	Quota partec. indiretta (%)	Perdite esercizi precedenti non riparate	Risultato d'esercizio 2018	Perdite non Immedia- tamente riparate	% Perdite non riparate di competenza	Accanto- namento perdite
LA MOBILITA' INTEGRATA E TRASPORTI	trasporto scolastico							
TOTALE							-92.863,63	93.000

Fonte: Elaborazione CdC - risposta Ente prot. 1493 del 29/5/2020

In merito va rammentato il disposto dell' art. 21, comma 1 del D.lgs. n. 175/2016: *“Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. (...) L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipanti ripianino in tutto o in parte le perdite conseguenti negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione”*.

Siffatte disposizioni determinano la creazione di *“... una relazione inscindibile tra le perdite di gestione verificatesi in seno agli organismi e la conseguente contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per le amministrazioni controllanti, con l'obiettivo di una responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione delle società partecipate e di consentire una costante verifica delle possibili ricadute sui bilanci pubblici, ai fini della salvaguardia degli equilibri finanziari presenti e futuri degli enti locali titolari di partecipazioni.”* (Cfr. Sezione controllo Sicilia, deliberazione n. 119/2019).

In conclusione, si richiama quanto già evidenziato al punto *“1.1 composizione del risultato di amministrazione-fondi rischi”* in merito alla mancata distinzione della quota del fondo accantonamento per contenzioso dalla quota del fondo per perdite società partecipate, rimarcando che l'accorpamento indistinto in un'unica posta di fondi rischi di diversa natura e funzione, non consente all'Organo di revisione e a questa Sezione di valutare attendibilità e congruenza dei menzionati accantonamenti, inficiando di conseguenza la veridicità del risultato di amministrazione e la tenuta dell'equilibrio di bilancio. Il Collegio,

pertanto, raccomanda l'Ente di provvedere ad effettuare la distinzione dei menzionati fondi rischi.

1.2.2. Fondo crediti dubbia esigibilità

L'evoluzione del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) nel periodo 1/1/2015 - 31/12/2018 ha evidenziato il seguente andamento:

Descrizione	1/1/2015	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
Fondo crediti di dubbia esigibilità	1.000.000	2.000.000	3.000.000	5.244.443,54	5.535.003,87

Fonte: Deliberazione G.M. n. 142 del 28/04/2015 sul riaccertamento straordinario - Parere dell'Organo di revisione ai rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018

1.2.2.1 Fondo crediti di dubbia esigibilità al 1° gennaio 2015

Specifici approfondimenti sono stati effettuati sugli importi degli incassi e dei residui oggetto di valutazione, nonché sulle formule effettivamente adottate per tutte le annualità soggette a controllo. L'importo del Fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, data di avvio per l'Ente del sistema contabile armonizzato, ammontava ad euro 1.000.000.

In ordine allo stesso, l'Organo di revisione in sede di riaccertamento straordinario, giusta verbale n. 13 del 27 aprile 2015, dava atto della propria verifica, prendendo atto che ai fini del calcolo utilizzato per determinare il fondo crediti di dubbia esigibilità, non erano stati considerati i seguenti residui attivi: "da pubblica amministrazione"; coperti da garanzia assicurativa o analoghe forme di garanzia; accertati in base alle disposizioni di cui al punto 3.7.5 Principio Contabile 4/2; riscossi interamente al momento del riaccertamento straordinario. Inoltre, si indicava la media semplice quale "formula utilizzata per tutti i capitoli dell'ultimo quinquennio applicando una riduzione per dubbia esigibilità:

- tipologia 101 (imposte, tasse e proventi assimilati): 2,04%;
- tipologia 100 (vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni): 37,71%;
- tipologia 200 (proventi derivanti dall'attività di controllo): 0,85%."

L'Amministrazione ha fornito copia del prospetto dimostrativo del calcolo dell'accantonamento specificando che, "stante l'iniziale assenza di idonei strumenti software per il calcolo del FCDE nei primi anni di applicazione della nuova contabilità armonizzata, l'Ente si è trovato nella necessità di approntare delle soluzioni "extra-contabili" per la quantificazione del FCDE in occasione del riaccertamento straordinario e del successivo rendiconto (2015)". Le verifiche svolte in relazione alla quantificazione del fondo hanno evidenziato che al 1/1/2015 l'accantonamento è stato effettuato in base a quanto indicato al punto n. 3.3, come integrato dall'appendice tecnica di cui all'esempio n. 5, del "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" (all. n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011). Il c.d. metodo ordinario del calcolo del FCDE prevede che si faccia riferimento all'"importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti", delle categorie di entrate che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione. Per quanto riguarda il Titolo I - Tipologia 100 "Imposte e tasse e proventi assimilati" è stata calcolata la media ponderata dei rapporti tra residui al 1/1 e i relativi incassi del quinquennio precedente (2010 - 2014) non considerando, per tutte le annualità, l'addizionale comunale all'IRPEF, per il 2013 il Fondo sperimentale di riequilibrio e per il 2014 il Fondo di solidarietà comunale. Per il Titolo III - Tipologie 100 (Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni) e Tipologia 200 (Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti) ugualmente sono state prese in considerazioni le categorie 1^ e 2^ del Titolo III, calcolate le percentuali di incidenza degli incassi sui residui attivi al 1/1 per ciascuna annualità considerata nel quinquennio precedente e calcolata la media ponderata. Ai residui al 1/1/2015 è stata applicata la percentuale del complemento a 100 della media semplice, come evidenziato nel seguente prospetto:

Descrizione	%media aggregati totali	% Accantonamento FCDE		Residui a rendiconto	Importo accantonato
		Minimo	%accanton.		
Tit. I - Tip. 101	97,96%	2,04%	2,04%	6.415.140,88	130.669,14
Tit. III - Tip. 100	62,30%	37,70%	37,70%	2.216.454,41	835.637,86
Tit. III - Tip. 200	99,15%	0,85%	0,85%	79.659,82	680,20
Arrotondamento					100.000,00
TOTALE				8.711.255,11	1.000.000,00

Fonte: Elaborazione CdC - Allegato Q - riscontro FCDE pag. 2 - Prot. 1493 del 29/05/2020

Considerato che in tutte le annualità considerate l'Ente ha applicato l'avanzo di amministrazione, e condizione necessaria ed indispensabile all'utilizzo dello stesso risulta l'adeguatezza del FCDE, è stato richiesto di indicare la motivazione di eventuali voci di entrata non incluse nel computo del fondo stesso.

L'Amministrazione motiva l'esclusione in ragione della riconduzione delle voci non comprese alla fattispecie di entrate ascrivibili alla categoria dei "Crediti Vs. settore pubblico", in particolare crediti verso la Società "pubblica controllata" ASET Spa, tra i quali sarebbero compresi i crediti derivanti da "canoni per affidamento servizio gas" (euro 1.550.000), da "canone a titolo indennizzo ambientale per affidamento servizio igiene urbana" (euro 2.325.000) e da "utili società controllate e partecipate" (euro 1.939.202,59). (cfr. nota prot. 1493 del 29/5/2020, all. Q, pag. 3). In relazione a questi crediti, l'Ente, oltre a ribadirne la natura di "crediti verso il settore pubblico allargato" esprime di non ritenerli di dubbia e difficile esazione, a comprova di detta circostanza evidenzia che gli stessi crediti sono stati incassati negli esercizi successivi.

1.2.2.2. Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2015

Quanto all'accantonamento operato in sede di rendiconto 2015, pari ad euro 2.000.000,00, sono stati richiesti chiarimenti sulla metodologia di calcolo adottata per la determinazione degli accantonamenti al fondo, nonché i dati degli incassi e dei residui derivanti da ogni singola annualità. L'esame del prospetto dimostrativo del fondo, pervenuto in riscontro all'istruttoria, ha evidenziato che l'Ente ha provveduto alla sua quantificazione nel risultato di amministrazione attraverso l'adozione del metodo ordinario utilizzando la media semplice calcolata sulle annualità 2010/2014. La documentazione pervenuta e i valori presenti in SIRTEL hanno dato evidenza di aver modificato, rispetto al primo gennaio, il metodo di prelievo dei dati dal quinquennio precedente: per quanto riguarda la Tipologia 100 "Imposte e tasse e proventi assimilati" è stata calcolata la media ponderata dei rapporti tra residui al 1/1 e i relativi incassi del quinquennio 2010 - 2014 del Titolo I considerando, per tutte le annualità, l'addizionale comunale all'IRPEF. L'inclusione di tale posta ha migliorato la media complessiva, in particolare con riferimento all'esercizio 2012, anno in cui l'Ente ha beneficiato di un maggior introito per euro 358.276,25 facendo innalzare il rapporto incassi su residui al 103,64%. Viene, infine, considerata la Tipologia 500 "altre entrate in conto capitale" del Titolo IV di cui ne fanno parte i permessi di

costruire ed entrate dovute a rimborsi e recuperi vari. Le percentuali di accantonamento applicate alle diverse tipologie di crediti considerati di dubbia esigibilità risultano superiori rispetto a quella derivante dal complemento a 100 della media dei rapporti incassi-residui, come di seguito esposte:

Descrizione	%media aggregati totali	% Accantonamento FCDE		Residui a rendiconto	Importo accantonato
		Minimo	%accanton.		
Tit. I - Tip. 101	98,43%	1,57%	2,09%	9.589.506,88	200.000,00
Tit. III - Tip. 100	62,14%	37,86%	40,02%	1.998.970,41	800.000,00
Tit. III - Tip. 200	7,47%	92,53%	99,51%	904.475,07	900.000,00
Tit. IV - Tip. 500	73,62%	26,38%	6154,91%	1.624,72	100.000,00
TOTALE				12.494.577,08	2.000.000,00

Fonte: Allegato Q - riscontro FCDE pag. 5- Prot. 1493 del 29/05/2020

In relazione alle voci di entrata non considerate nel calcolo del fondo e alle motivazioni alla base di tale scelta, l'Ente ha ribadito l'esclusione di quei crediti "verso il settore pubblico allargato" derivanti anche da società partecipate per canoni a titolo di indennizzo o per erogazione di utili da partecipazioni, rimborsi vari per personale comandato e rimborsi statali per spese mensa scolastica del personale docente.

1.2.2.3. Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2016

Poiché le attestazioni dell'Organo di revisione nel questionario al rendiconto 2016 (pag. 16) comprovavano (erroneamente) l'adozione del criterio semplificato introdotto dal D.M. 20 maggio 2015, in sede istruttoria chiarimenti sono stati richiesti anche in relazione alla quantificazione del FCDE a bilancio di previsione. L'Ente, nel confermare lo stanziamento di euro 3.000.000,00 e l'utilizzo del "metodo ordinario come evidenziato nell'allegato C al rendiconto 2016 sulla composizione del FCDE" ha inviato prospetto contenente i calcoli effettuati al 31 dicembre 2016 con l'indicazione dei crediti considerati nel calcolo, nonché le formule adottate considerando i dati dei residui del periodo 2011 - 2015. Nel 2016, al contrario dall'annualità 2015, il Comune di Fano non considerava di dubbia e difficile esazione l'addizionale comunale all'IRPEF, l'IMU della gestione ordinaria e la TARI, queste ultime due tipologie, peraltro, considerate in tutte le annualità. D'altra parte, tra i residui attivi venivano considerati di dubbia e difficile esazione alcuni crediti del Titolo II "Trasferimenti correnti", pari ad euro 690.592,13 intestati all'Amministrazione provinciale,

tanto da applicare la percentuale del 36,20%, nonché su interessi attivi per euro 6.445,29, come di seguito rappresentati:

Descrizione	%media aggregati totali	% Accantonamento FCDE		Residui a rendiconto (dati BDAP)	Residui quota del calcolo	Importo accantonato
		Minimo	%accanton.			
Tit. I - Tip. 101	97,21%	2,79%	32,75%	10.150.264,42	916.046,14	300.000,00
Tit. II - Tip. 101	66,63%	33,37%	36,20%	2.684.322,29	690.592,13	250.000,00
Tit. III - Tip. 100	61,89%	38,11%	44,18%	4.362.026,34	2.037.026,4	900.000,00
Tit. III - Tip. 200	21,20%	78,80%	81,74%	4.373.447,55	1.798.447,55	1.470.000,00
Tit. III - Tip. 300	61,35%	38,65%	155,15%	6.445,29	6.445,29	10.000,00
Tit. IV - Tip. 500	72,84%	27,16%	29,02%	486.292,41	241.249,31	70.000,00
TOTALE				22.062.798,30	4.865.366,82	3.000.000,00

Fonte: Elaborazione CdC - Allegato Q - riscontro FCDE pagg. 10/11- Prot. 1493 del 29/05/2020 - dati BDAP

L'Ente persisteva ad escludere dal calcolo i crediti derivanti da canoni a titolo di indennizzo ambientale per l'affidamento del servizio di igiene urbana, dal canone per l'affidamento del servizio gas alla Società ASET Spa per un totale di euro 4.900.000,00 e per utili pari ad euro 750.000,00, riferendo che gli incassi "si sono conclusi" negli esercizi 2017, 2018 e 2019.

1.2.2.4. Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2017

L'Ente ha trasmesso prospetto con i dati considerati per il calcolo dell'accantonamento al FCDE al 31 dicembre 2017 indicando di aver adottato il metodo ordinario semplice. Le formule applicate fanno riferimento al periodo 2012 - 2016. Dal prospetto inviato si evince che i calcoli degli accantonamenti sulla TARI e sulle violazioni al CdS sono stati elaborati separatamente: la TARI è scorporata dalle entrate derivanti da imposte e tasse, mentre gli introiti derivanti dalle violazioni al Codice della strada sono separate dai proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti, come di seguito evidenziati:

Descrizione	%media aggregati totali	% Accantonamento FCDE		Residui a rendiconto (dati BDAP)	Residui quota del calcolo	Importo accantonato
		Minimo	%accanton.			
Tit. I - Tip. 101- parte	96,60%	3,40%	6,48%	13.661.904,10	1.051.809,04	68.157,23
Tit. I - Tip. 101 - TARI	88,31%	11,69%	33,59%		5.953.608,12	2.000.000,00
Tit. III - Tip. 100	54,54%	45,46%	39,95%	3.638.262,51	2.070.699,65	827.244,51
Tit. III - Tip. 200 - parte	18,01%	81,99%	7,83%	5.183.405,90	9.768,40	764,74
Tit. III - Tip. 200 - CdS	11,12%	88,88%	88,94%		2.608.637,50	2.320.000,00
Tit. IV - Tip. 500	77,56%	22,44%	28,42%	840.469,05	134.683,54	38.277,06
TOTALE				23.324.041,56	11.829.206,25	5.254.443,54

Fonte: Elaborazione CdC - Allegato Q - riscontro FCDE pagg. 16/17- Prot. 1493 del 29/05/2020 - dati BDAP

La tabella evidenzia come per le tipologie concernenti la vendita di beni e servizi e i proventi derivanti dall'attività di controllo le percentuali di accantonamento applicate siano inferiori rispetto al minimo. Tuttavia, l'Ente giustifica tale comportamento asserendo che *"la percentuale minima viene storicamente calcolata su tipologie di entrata suscettibili di non essere oggetto di accantonamento (canoni dovuti dalla propria società controllata ASET - oltre 90% dei residui) per poi esser applicata esclusivamente sulle restanti entrate. L'Ente ha valutato che una minore percentuale di accantonamento non pregiudicasse la congruità del fondo ritenendo la percentuale di accantonamento di cui sopra in grado di assicurare il rischio di insolvenza di tale tipologia di entrata."* In relazione alle voci di entrata non considerate nel calcolo del fondo e alle motivazioni alla base di tale scelta, l'Amministrazione ribadisce l'esclusione dei *"crediti derivanti dal settore pubblico allargato"*, ed in particolare i crediti verso la società controllata ASET Spa in continua crescita rispetto alle annualità precedenti:

Crediti verso la società controllata ASET Spa	Importo
Canone per affidamento servizio gas	1.545.500,00
Canone di concessione spazi demaniali cimiteriali - Impianto cremazione	10.000,00
Canone a titolo indennizzo ambientale per affidamento servizio igiene urbana	2.565.000,00
Utili società controllate e partecipate	1.000.000,00

TOTALE	5.120.500,00
---------------	---------------------

Fonte: Elaborazione CdC - Allegato Q - riscontro FCDE pag. 18

1.2.2.5. Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2018

Con i rendiconti 2017 e 2018 si assiste ad una maggiore omogeneità dei criteri adottati nel calcolo degli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità: a fine 2018 sono state considerate le stesse tipologie di entrata ai fini del calcolo dell'accantonamento così come, ai fini del calcolo della media ponderata, gli stessi valori dei residui (accertati e riscossi) del quinquennio precedente (2013 - 2017), naturalmente, per le annualità presenti nei conteggi per il FCDE a rendiconto 2017. Di seguito le Tipologie considerate con gli importi accantonati:

Descrizione	%media aggregati totali	% Accantonamento FCDE		Residui a rendiconto (dati BDAP)	Residui quota del calcolo	Importo accantonato
		Minimo	%accanton.			
Tit. I - Tip. 101- parte	96,60%	3,40%	7,13%	15.727.765,59	4.437.978,24	316.427,85
Tit. I - Tip. 101 - TARI	84,08%	15,92%	15,99%		7.191.711,12	1.150.000,00
Tit. III - Tip. 100	52,91%	47,09%	50,03%	3.063.223,62	1.968.520,84	984.850,98
Tit. III - Tip. 200 - parte	11,63%	88,37%	87,39%	5.960.600,83	5.874,03	5.133,31
Tit. III - Tip. 200 - CdS	12,55%	87,45%	88,91%		3.374.310,40	3.000.000,00
Tit. IV - Tip. 500	78,58%	21,42%	21,47%	1.142.952,06	366.062,63	78.591,73
TOTALE				25.894.542,10	17.344.457,26	5.535.003,87

Fonte: Elaborazione CdC - Allegato Q - riscontro FCDE pagg. 21/22- Prot. 1493 del 29/05/2020 - dati BDAP

Nella nota di risposta l'Ente fa riferimento alla presenza di crediti originati dalla partecipata ASET Spa che non vengono valutati nel calcolo dell'accantonamento al FCDE, sebbene con un importo complessivo inferiore rispetto ai valori del 2017:

Crediti verso la società controllata ASET Spa	Importo
Canone per affidamento servizio gas	945.500,00
Canone a titolo indennizzo ambientale per affidamento servizio igiene urbana	2.565.720,00
Utili società controllate e partecipate	400.000,00

TOTALE	3.911.220,00
---------------	---------------------

Fonte: Elaborazione CdC - Allegato Q - riscontro FCDE pag. 23

1.2.2.6. Conclusioni

In relazione alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità è emerso che l'Ente ha seguito una metodologia di calcolo non conforme a quanto previsto dai principi contabili, prendendo a riferimento, in ogni annualità analizzata, un quinquennio errato. La quota da accantonare nel fondo è stata calcolata diversamente da quanto richiesto dal principio contabile che, al punto b2) dell'esempio n. 5 "Determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità" dell'allegato 4/2 al decreto 118/2011, fa espresso rinvio "all'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi cinque esercizi", pertanto comprendente anche l'esercizio interessato dal calcolo del FCDE. Quindi per il rendiconto 2015 va considerato il quinquennio 2011 - 2015, per il rendiconto 2016 il quinquennio 2012-2016, per il rendiconto 2017, il quinquennio 2013 - 2017, per il rendiconto 2018, il quinquennio 2014 - 2018.

La metodologia adottata dall'ente non trova fondamento nel principio contabile, poiché quest'ultimo, pur consentendo una certa discrezionalità nella definizione delle entrate da considerare "di dubbia esigibilità", individua in modo puntuale la metodologia da seguire per determinare gli accantonamenti al fondo (*Cfr. Deliberazione Controllo Toscana n. 99 del 28/03/2019*).

Si rileva infine la mancanza di omogeneità nel calcolo tra le diverse annualità, sia nelle tipologie di riferimento che negli importi di riferimento dei residui (accertati ed incassati) ai fini del calcolo della media del quinquennio precedente per la definizione della percentuale del complemento a 100. D'altra parte, nella nota di risposta, l'Ente ha rappresentato di aver superato le iniziali difficoltà tecnico-operative.

In merito alla costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (paragrafo 3.3 - esempio n. 5 All. 4/2 D.Lgs n. 118/2011) specifica che l'ente locale deve individuare le categorie di entrate che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione, procedendo, con riferimento a quelle escluse per le quali non si provvede all'accantonamento a fondo crediti, a dare "adeguata illustrazione nella nota integrativa al bilancio". Pertanto, il Comune non è libero di individuare quali siano le entrate di dubbia esigibilità, limitando l'accantonamento ad alcune di esse,

ma deve motivare la relativa scelta, facendo riferimento alla natura dell'entrata, all'andamento storico della percentuale di pregresse riscossioni e al suo importo.

Il principio contabile elenca tassativamente i crediti che, in ragione della loro natura, possono considerarsi di sicura realizzazione e che, come tali, non sono soggetti all'obbligo di svalutazione:

- a) i crediti di altre amministrazioni pubbliche, in quanto destinate ad essere accertate a seguito dell'assunzione dell'impegno da parte dell'amministrazione erogante;
- b) i crediti assistiti da fidejussione;
- c) le entrate tributarie che, sulla base del principio contabile di cui al paragrafo 3.7, sono accertate per cassa.

Lo stesso principio citato stabilisce che *“sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.”* e che *“per tali entrate è escluso il cd. accertamento per cassa ed è obbligatorio effettuare un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità”*.

Ferma restando la scelta tra i vari metodi di quantificazione dell'accantonamento che è rimessa al singolo ente nell'ambito della predisposizione e della gestione del bilancio di esercizio, ciò che rileva è che l'ammontare del fondo venga determinato in modo da soddisfare l'esigenza di garanzia non soltanto in senso formale, attraverso il rispetto delle disposizioni che ne disciplinano la costituzione e le modalità di accantonamento, ma anche in senso sostanziale, attraverso la effettiva parametrizzazione dell'accantonamento medesimo alla prevedibile incertezza di riscossione delle entrate a disposizione dell'ente.

Va, altresì, evidenziato come l'adeguatezza del FCDE costituisca una componente fondamentale nella costruzione di un equilibrio di bilancio stabile e duraturo.

Infatti, il FCDE (*al pari degli altri fondi e accantonamenti*) costituisce *“uno strumento contabile preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la preventiva sterilizzazione di una certa quantità di risorse necessarie a bilanciare sopravvenienze che possano pregiudicarne il mantenimento durante la gestione. La previsione di dette poste deve essere congrua per due ragioni: da un lato affinché la copertura del rischio sia efficacemente realizzata, dall'altro affinché lo stanziamento in bilancio non sottragga alla gestione risorse in misura superiore al necessario”* (cfr. *deliberazione Sezione delle Autonomie, n. 9/2016*).

In conclusione, gli esiti dell'istruttoria, anche alla luce dei riscontri documentali forniti dal Comune, hanno confermato il mancato rispetto dei dettami della disciplina armonizzata e corroborato la probabilità che gli accantonamenti a FCDE possano essere stati definiti in misura inferiore rispetto a quella imposta dai principi contabili.

Pur prendendo atto dell'andamento crescente del trend del Fondo, dell'adozione di una metodologia di calcolo più puntuale e omogenea soprattutto nelle ultime due annualità, e dell'attestazione di congruità rilasciata dall'Organo di revisione, la Sezione non può esimersi dall'esprimere perplessità in merito all'erroneità del periodo di valutazione preso a riferimento ai fini del calcolo della media semplice applicata per tutte le annualità considerate, nonché dell'esclusione dal calcolo del FCDE dei crediti verso la società partecipata ASET. Infatti la circostanza, meramente fattuale, che i menzionati crediti siano stati riscossi ex post, in esercizi successivi a quelli interessati dai relativi accantonamenti al fondo rischi, non esimeva l'Ente dall'inserimento dei residui nel computo del fondo, in ossequio al dettato dei principi della contabilità armonizzata.

Alla luce delle predette considerazioni e tenuto conto di quanto riferito e prodotto, il Collegio, nel rimarcare la funzione strategica del FCDE nel sistema di contabilità finanziaria armonizzata, mirando lo stesso a garantire l'effettiva sostenibilità delle spese sia nella fase di programmazione sia in quella di rendicontazione, evidenzia che la gestione del bilancio deve essere necessariamente improntata al generale principio della prudenza. Nel richiamare l'attenzione dell'Ente sulle conseguenze di una scorretta o insufficiente quantificazione del FCDE agli effetti dell'attendibilità e veridicità del risultato di amministrazione, si raccomanda per il futuro un'attenta valutazione della procedura di calcolo del FCDE, nonché delle poste da includere ai fini della quantificazione, ferma restando la necessaria verifica da parte dell'Organo di revisione, che, nell'ambito della propria attività di vigilanza, dovrà assicurare il pieno ed efficace rispetto dei principi contabili.

2. Risultato di cassa

I dati certificati dall'Organo di revisione in ordine al fondo cassa, come risultante dai dati dei questionari relativi a ciascuna annualità, sono partitamente evidenziati nel prospetto seguente:

Fondo cassa complessivo al 31/12	2015	2016	2017	2018
	Punto 1.2.4.2.a)	Punto 1.2.2	Sez. I.I Punto 4	Sez. I.I Punto 4
	31.001.381,54	25.667.086,97	21.786.186,74	31.116.524,07
Consistenza di cassa vincolata al 1/1	3.749.978,23	3.796.136,60	3.708.120,14	3.780.821,11
Consistenza di cassa vincolata al 31/12	3.821.617,80	3.708.120,14	3.780.821,11	6.613.064,64

Fonte: Elaborazione CdC - Questionari al rendiconto dell'Organo di revisione delle diverse annualità

Elementi conoscitivi sono stati richiesti in ordine alla discrasia tra l'importo della cassa vincolata al 31/12/2015 pari ad euro 3.821.617,80 e l'importo determinato al 1/1/2016 pari ad euro 3.796.136,60. In risposta l'Ente ha rappresentato di aver erroneamente registrato alla fine del 2015 un'entrata libera (euro 24.631,51) come vincolata, e proceduto a rettificare correttamente il valore della cassa vincolata nel 2016.

3. Gestione dei residui

Con riferimento alle entrate proprie, l'analisi dei dati di bilancio 2018 ha mostrato l'esistenza di residui attivi vetusti come di seguito rappresentati:

Annualità	Titolo	Descrizione	Importo
2006	3	Fitto terreni Andreani Tributi	4.325,51
2007	3	Fitto terreni Andreani Tributi	4.325,51
2008	3	Fitto terreni Andreani Tributi	3.604,50
2009	3	Fitto locali uso commerciale	1.017,00
2009	3	Riparto consumo idrico mercato ortofrutticolo	25,03
2010	3	Cessione posteggio al mercato ortofrutticolo	9.346,34
2010	3	Mercato ittico	554,80
2010	3	Riparto consumo idrico mercato ortofrutticolo	20,81
2010	3	Rimborso consumo idrico mercato ortofrutticolo	29,15

Annualità	Titolo	Descrizione	Importo
2010	3	Rimborso consumo idrico mercato ortofrutticolo	62,70
2011	3	Cessione posteggio al mercato ortofrutticolo	8.411,62
2011	3	Cessione posteggio al mercato ortofrutticolo	3.139,20
2011	3	Fitto locali comunali	6.053,00
2011	3	Fitti fondi rustici	5.396,82
2011	3	Fitto abitazione	106,52
2011	3	Fitto telefonia e spiagge	464,06
2011	3	Rimborso consumo idrico mercato ortofrutticolo	37,51
2011	3	Quote condominiali	163,38
2011	3	Riparto consumo idrico mercato ortofrutticolo	24,57
2011	3	Riparto consumo idrico mercato ortofrutticolo	49,37
2012	3	Fitti fabbricati	2.327,55
2012	3	Fitto locali uso commerciale	2.784,26
2012	3	Mercato ittico	3.208,92
2012	3	Concessione box	12.400,08
2012	3	Centri sportivi	367,10
2012	3	Fitti fondi rustici	4.405,67
2012	3	Fitti spiagge e telefonia	1.749,66
2012	3	impianto idrico mercato ortofrutticolo	185,69
2012	3	Rimborso consumo idrico mercato ortofrutticolo	110,10
2012	3	Rimborso consumo idrico mercato ortofrutticolo	208,90

Annualità	Titolo	Descrizione	Importo
		TOTALE	74.905,33

Fonte: Elaborazione CdC – Relazione al rendiconto di gestione 2018 da pag. 61 a pag. 64

a cui si sommano i residui attivi del Titolo I e III derivanti dalle annualità 2013, 2014 e 2015 per il complessivo importo di euro 1.555.113,83. Elementi conoscitivi sono stati richiesti in merito alle ragioni giustificative del loro mantenimento in bilancio, alle attività poste in essere da parte dell'Ente volte al recupero degli stessi, nonché alle valutazioni inerenti all'esigibilità degli stessi, anche con riferimento agli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità. L'Ente ha esplicitato l'attività svolta dal Servizio Patrimonio e Servizio Commercio e Polizia Amministrativa inerente l'emissione di ruoli per la riscossione coattiva che, in alcuni casi, si è risolta con una rateizzazione, in altri, è sfociata con l'invio della documentazione all'Avvocato incaricato per procedere all'emissione dei decreti ingiuntivi. Per i residui attivi più recenti concernenti le annualità 2013, 2014 e 2015 e riferiti a tassa rifiuti, rette asilo e refezione scolastica, proventi violazione codice della strada, i rispettivi Servizi comunali competenti hanno attivato le procedure coattive, pur dichiarando l'Ente nella nota di risposta che *“la riscossione di tali entrate non risulta di facile realizzazione e procede lentamente anche per le molte richieste di rateizzazione del debito da parte dei contribuenti.”* prospettando la futura eliminazione di tali crediti in ragione delle difficoltà di riscossione *“... ancora maggiori durante questo periodo di emergenza COVID-19 e avremo ripercussioni sulle riscossioni anche nel prossimo esercizio. Per questo si dovrà operare una analisi ancora più approfondita sulle ragioni del mantenimento in bilancio dei relativi crediti.”*

Il Collegio rammenta come la Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR (Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli Enti territoriali) ha rilevato che *“Il riaccertamento straordinario ha avuto lo scopo di adeguare i residui attivi e passivi, conservati al 31 dicembre 2014 in forza delle regole vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma contabile, al principio della competenza finanziaria potenziata che, a far data dal 1° gennaio 2015, è divenuto la regola fondamentale da applicare alla gestione finanziaria degli enti e, quindi, anche alla gestione dei residui. (...) Per effetto della gestione ordinaria dei residui, che comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti, lo stock di residui*

attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione, mentre i residui passivi devono tendere verso una progressiva riduzione”.

Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull’attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione dell’avanzo di amministrazione che può risultare sussistente solo sotto il profilo contabile (art. 187 del Tuel). In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui attivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie finalizzate al loro progressivo esaurimento. Non solo, ma l’obiettivo della salvaguardia degli equilibri finanziari viene ulteriormente garantito dalla previsione di un adeguato fondo crediti di dubbia esigibilità a cui l’Ente, su esplicita richiesta di valutazioni inerenti all’esigibilità dei crediti di cui trattasi con riferimento agli accantonamenti nel fondo, non ha fornito esaustivi chiarimenti.

Alla luce dei dati esposti, tenendo conto di quanto rappresentato dall’Ente, il Collegio manifesta perplessità in ordine alla corretta applicazione dei principi della contabilità armonizzata. Si richiamano al riguardo le previsioni contenute al punto 9.1 del principio contabile 4/2 *“Trascorsi tre anni dalla scadenza di un credito di dubbia e difficile esazione non riscosso, il responsabile del servizio competente alla gestione dell’entrata valuta l’opportunità di operare lo stralcio di tale credito dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione”*. A tale riguardo, il Collegio sollecita l’Organo di revisione a vigilare sulle motivazioni del mantenimento dei residui attivi nel conto del bilancio, onde assicurare la corretta rappresentazione del risultato di amministrazione.

4. Debiti fuori bilancio

Le attestazioni rese dall’Organo di revisione segnalano il riconoscimento di debiti fuori bilancio in tutte le annualità considerate.

Questa Sezione, già con deliberazioni n. 182/2015/PRSE e n. 67/2017/PRSE, rispettivamente sui rendiconti 2011 e 2014, riscontrava l’esistenza di debiti fuori bilancio, sollecitandone il costante monitoraggio, il tempestivo riconoscimento, nonché l’adozione di idonee misure organizzative al fine di assicurare il continuo controllo dell’evoluzione del contenzioso e dei relativi oneri finanziari. Dalle verifiche sulle attestazioni dell’Organo

di revisione con i dati a disposizione della Corte e informazioni desunte dal sito dell'Ente la segnalata criticità perdura anche nei successivi esercizi 2013 (euro 185.982,44) e 2014 (euro 349.686,20). La situazione dei debiti fuori bilancio degli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018 è compendata nella seguente tabella, peraltro con incongruenze negli importi, come ricavati dalle diverse fonti documentali:

Annualità	2015	2016	2017	2018
Debiti fuori bilancio riconosciuti di cui:	1.599.937,10*	1.218.450,14* 1.223.306,19 ****	940.627,18	580.727,86** 578.638,70*** 610.974,24 ****
Lett. a) Sentenze esecutive	533.249,80*	277.737,69*	861.397,80	33.801,42** 69.338,15*** 64.050,68 ****
Lett. b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione				
Lett. c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali				
Lett. d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità	292.114,73*			
Lett. e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.	774.572,57*	940.712,45*	79.229,38	546.926,44** 509.300,55*** 546.923,56 ****
Debiti ancora non riconosciuti al 31/12	22.890,00***	0,00***	0,00***	85.000,00***

*Fonte: Rielaborazione Sezione Autonomie su Certificazioni enti locali **Fonte: Questionario su DFB e disavanzi inviato alla Corte ***Fonte: Relazione dell'Organo di revisione **** Fonte: Prot. 1356 del 18/05/2020 (Allegato: TABELLA n. 1 DATI DEBITI FUORI BILANCIO 2015-2018).

In sede istruttoria sono stati chiesti specifici chiarimenti in ordine ad ogni tipologia di debiti, in particolare rispetto ai relativi atti di riconoscimento e finanziamento, alla copertura finanziaria nonché alla data di pagamento degli stessi.

Inoltre si eccepiva all'Ente il superamento del parametro di deficitarietà n. 8 (ex Decreto Ministeriale del 18 febbraio 2013) nell'esercizio 2017, come di seguito evidenziato:

	2015	2016	2017	2018
Debiti fuori bilancio	1.599.937,10	1.218.450,14	940.627,17	580.727,86
Entrate correnti	60.998.607,30	58.941.011,13	61.434.876,24	68.387.850,23
Parametro di deficitarietà	2,62%	2,06%	1,53%	0,85%

Fonte: Rielaborazione CdC - rilevazioni da sito del Ministero dell'Interno - Finanza Locale

Parametro n. 8: è definito dall'incidenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti per ben tre esercizi consecutivi

Nell'esercizio 2018, invece, i due parametri deficitari - ex Decreto del 28 dicembre 2018 - concernenti i debiti fuori bilancio non risultano superati, come di seguito evidenziato:

Valori di riferimento	Importi	Parametro deficitario P6 ➤ 1	Parametro deficitario P7 ➤ 0,60
Importo Debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati	580.727,86		
Totale impegni titolo 1 e titolo 2	68.113.631,21	0,85	
Debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento	98.965,95		
Totale accertamenti titolo 1,2 e 3	68.387.850,23		0,14

Fonte: Elaborazione CdC

Nell'esercizio 2018 risultano, comunque, consistenti debiti fuori bilancio della categoria lett. e) dell'art. 194 del TUEL (acquisti di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191), peraltro presenti in tutti gli esercizi considerati, come sopra evidenziato. In particolare, si è chiesto di relazionare in ordine alle ragioni che hanno precluso la compiuta osservanza della procedura di spesa, alla tipologia di beni e servizi acquisiti, nonché sui provvedimenti assunti dall'Ente al fine di evitare la formazione di tali debiti. Si richiedevano, inoltre, specifici chiarimenti in merito a discrasie riscontrate tra i valori indicati nella relazione al rendiconto 2018 dell'Organo di revisione e quelli nel questionario, e alla sussistenza di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento interessanti il periodo successivo alla chiusura dell'esercizio e la data di formazione dello schema di rendiconto, per euro 85.000,00.

L'Ente nella relazione al rendiconto di gestione 2018 evidenzia situazioni debitorie sussistenti dopo la chiusura dell'esercizio 2018 e prima dell'approvazione formale del rendiconto, originate da sentenze esecutive, come di seguito riportate:

Debiti fuori bilancio	Importo
Sentenza n. 2721/2018 della Corte di Appello di Ancona	85.000,00
Sentenza n. 3054/2018 della Corte di Appello di Ancona	10.102,07
Sentenza n. 1137/18 Tribunale di Pesa RG. 1238/17	3.863,88
Totale	98.965,95

Fonte: pag. 24 della "Relazione al rendiconto di gestione 2018"

In relazione a tali debiti l'Ente riferisce che le Sentenze 2721/2018 e 3054/2018 erano state notificate nell'esercizio 2019, mentre per la Sentenza n. 1137/18 non risultava notificata ma depositata il 12.11.2018, e inoltre che *"non si è riusciti a risalire alla data in cui l'avvocato incaricato ha notiziato il servizio"*.

L'Ente in risposta ai richiesti approfondimenti, nell'inviare in dettaglio i dati relativi ai debiti fuori bilancio del quadriennio 2015 - 2018, evidenziava un andamento decrescente dell'importo: anno 2015 € 1.599.937,10 - anno 2016 € 1.223.306,19 - anno 2017 € 940.627,18 - anno 2018 € 571.014,23, facendo presente che le tipologie di debito fuori bilancio più ricorrenti e di più rilevante ammontare nel quadriennio, sono rappresentate da:

- interventi di somma urgenza per far fronte a situazioni di potenziale pericolo per l'incolumità pubblica o a nevicate;
- sentenze / lodi che vedevano soccombente l'Ente;
- regolarizzazioni di situazioni gestionali (Ambito Territoriale) per le quali la fonte di finanziamento era già individuata ma si era preferito percorrere la strada del debito fuori bilancio per situazioni non perfettamente allineate nelle procedure di spesa.

Occorre rilevare che la somma degli importi riconosciuti per l'esercizio 2018 indicata nel prospetto inviato con elenco indicante l'oggetto del debito, la relativa delibera di riconoscimento e importo, risulta pari ad euro 610.974,24 anziché euro 580.727,86, così come certificati sul questionario DFB e disavanzi inviato alla Sezione Autonomie tramite piattaforma digitale Con.Te., con una differenza in eccesso di euro 30.246,38. Non solo, ma nella risposta l'Ente comunicava altro importo, pari ad Euro 571.014,23 per debiti fuori bilancio riconosciuti.

Proprio per questa annualità, in sede istruttoria, si richiedeva all'Ente di fornire chiarimenti inerenti alle discrasie contabili riscontrate - esistenti tra gli importi indicati nelle certificazioni inviate alla Corte e quanto attestato dall'Organo di revisione nel proprio parere - a cui l'Ente non ha dato alcuna risposta. Inoltre, si rileva che diversi debiti fuori bilancio sono stati riconosciuti tardivamente, in quanto le prestazioni di servizi sono state svolte in esercizi precedenti a quello in cui è stato riconosciuto il debito.

Si osserva che l'obbligo del tempestivo riconoscimento del debito fuori bilancio da parte dell'Organo consiliare, oltre ad essere sancito dall'art. 193, c. 2, lett. b, e 194 del TUEL, trova ulteriore rafforzamento nella previsione dell'art. 188, comma 1 quater del TUEL, come modificato dal d.lgs. n. 118/2011, ai sensi del quale agli enti locali che presentino - come nel caso di specie - nell'ultimo rendiconto deliberato, debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone il finanziamento del debito ai fini del riconoscimento, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. L'entità del fenomeno, come già evidenziato in occasione dei controlli effettuati sui rendiconti degli esercizi precedenti, costituisce una significativa criticità della gestione finanziaria.

Pur prendendo atto, nelle annualità considerate, che il persistente e consistente importo dei debiti fuori bilancio segue un trend in diminuzione, e 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.

Si richiama, pertanto, l'Ente a porre in essere le necessarie misure volte a prevenire la formazione dei debiti fuori bilancio.

5. Personale

Nel questionario al rendiconto 2018 l'Organo di revisione ha attestato che *"entro il 31/12/2018 non è stato sottoscritto l'accordo decentrato integrativo"*, pur avendo l'Ente vincolato nel risultato di amministrazione le corrispondenti somme.

In risposta agli elementi conoscitivi richiesti, l'Ente ha prodotto la seguente documentazione:

-Determina n. 644 del 06/04/2018 ad oggetto: "COSTITUZIONE PROVVISORIA F.U.A. DIPENDENTI ANNO 2018" (allegato n. 6);

- Determina n. 2695 del 29/12/2018 "COSTITUZIONE FRD DIPENDENTI ANNO 2018" certificata con verbale n. 13 del 26/02/2019 del collegio dei revisori (allegato n. 7);

- Determina n. 1240 del 08/06/2019 ad oggetto "RETTIFICA FONDO RISORSE DECENTRATE ANNO 2018 A SEGUITO DI INCREMENTO AI SENSI DELL'ART.7 COMMA 4 LETTERA U CCNL 2016/2018", certificata con verbale 26 del 12/06/2019 del Collegio dei Revisori (allegato n. 8);

- Delibera di Giunta n.520/2018 ad oggetto: "Approvazione CCDI dipendenti 2018 limitatamente alle progressioni economiche all'interno della categoria - autorizzazione alla stipula" munita dei relativi allegati incluso verbale del Collegio dei Revisori dei Conti n. 67 del 21/11/2018 (allegato n. 9);

- Delibera di Giunta n. 417 del 31/10/2019 ad oggetto: Approvazione CCDI dipendenti comunali annualità 2018 - autorizzazione alla sottoscrizione munita dei relativi allegati incluso verbale del Collegio dei Revisori dei Conti n. 50 del 25/10/2019 (allegato n. 10); rappresentando di avere contezza che *"la definizione nell'annualità di competenza del CCDI sia una necessità ed un valore amministrativo (fermo restando l'opportunità ed anche la volontà dell'ente di ricercare comunque un accordo con le OO.SS. evitando applicazioni unilaterali)"* assicurando infine" *che dal 2020 si andrà a regime superando i ritardi accumulati"*.

Come noto, la vigente normativa legislativa e contrattuale prevede la costituzione di un apposito fondo per alimentare la contrattazione decentrata integrativa in favore del personale degli enti locali.

Ogni amministrazione deve prevedere le risorse finanziarie necessarie nei limiti previsti dalla legge e dalla contrattazione nazionale procedendo tempestivamente, all'inizio di ciascun esercizio finanziario, a costituire il fondo suddetto, il quale potrà essere erogato a seguito di apposita contrattazione con le organizzazioni sindacali.

La procedura in parola si articola secondo un preciso cronoprogramma caratterizzato da tre fasi obbligatorie e sequenziali, ossia l'individuazione in bilancio delle risorse, l'adozione dell'atto di costituzione del fondo (*che costituisce il vincolo contabile alle risorse, quantificandole*), atto che è di competenza del dirigente e deve essere sottoposto alla

certificazione da parte dell'Organo di revisione; la sottoscrizione del contratto decentrato annuale, quale titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione (cfr. Sezione Regionale Controllo Marche deliberazione n. 13/2019/PRSP).

Conformemente a tali scansioni procedurali, sotto il profilo strettamente contabile, al punto 5.2 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, si precisa che “... Le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziare e impegnate in tale esercizio. Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili. Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio”.

Ne consegue che, come rimarcato dalla giurisprudenza contabile, solamente nel caso in cui nell'esercizio di riferimento siano adempiute correttamente tutte e tre le fasi, le risorse riferite al Fondo potranno essere impegnate e liquidate (cfr. Sezione Controllo Molise, deliberazione n. 218/2015/PAR, Sezione Controllo Veneto, deliberazione n. 263/2016/PAR) atteso che “è la formale deliberazione di costituzione del Fondo che assume rilievo quale atto costitutivo finalizzato ad attribuire il vincolo contabile alle relative risorse”.

Pertanto, l'impegno di spesa, connesso al fondo, può essere adottato solo con la sottoscrizione della contrattazione integrativa; difatti “...se la costituzione del fondo si atteggia quale presupposto per la costituzione del vincolo sul risultato di amministrazione, la sottoscrizione del contratto decentrato è il presupposto necessario ed indispensabile per l'erogazione delle risorse, in quanto ne rappresenta il titolo giuridico legittimante” (cfr. deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Lazio, n. 7/2019/PAR).

Al riguardo, nel prendere atto di quanto rappresentato e prodotto dall'Ente, si rileva come i principi contabili armonizzati rimarchino l'esigenza di stipulare il contratto decentrato entro l'inizio dell'anno al fine di creare il titolo giuridico legittimante l'erogazione di trattamenti fissi e continuativi quali le indennità di comparto, indennità dei profili

professionali, posizioni organizzative, indennità di turno, disagio, reperibilità, maneggio valori (cfr. deliberazione Sezione Controllo Calabria n. 167/2018).

Conclusivamente, il Collegio non può esimersi dal richiamare l'Amministrazione ad uno scrupoloso rispetto della normativa in materia, attivando per il futuro tutte le procedure necessarie per il rispetto della tempistica menzionata.

5. Organismi partecipati

I controlli svolti nella Banca dati delle partecipazioni pubbliche del Dipartimento del Tesoro hanno evidenziato la mancanza di dati relativi all'esercizio 2018, pertanto oggetto di specifica richiesta istruttoria. Si evidenzia la presenza di organismi partecipati registranti perdite negli esercizi considerati, come da seguente prospetto:

Partecipata Denominazione	Quota partecipazione diretta (%)	Quota partecipazione indiretta (%)	Patrimonio Netto 2017	Risultato d'eserci zio 2015	Risultato d'eserci zio 2016	Risultato d'eserci zio 2017	Risultato d'eserci zio 2018
SOCIETA' AEROPORTUALE FANUM FORTUNAE S.R.L.	42,46	0	637.878	-106.829	-136.121	-135.653	-87.050
CONVENTION BUREAU TERRE DUCALI S.C.R.L. Liquidazione quote art. 24 c. 5 DLgs. 175/2016	3,9	0,1905	55.579	1.679	1.351	-4.845	-19.421
FONDAZIONE TEATRO DELLA FORTUNA DI FANO	85,63	0	90.676	166	202	-19.249	-2.750*

Fonte: MEF – Dipartimento del Tesoro - risposta Ente prot. 1493 del 29/5/2020 e * Prot. 1356 del 18/05/2020

Si rilevano perdite d'esercizio negli ultimi due esercizi per la Società Convention Bureau Terre Ducali, in liquidazione, e la Fondazione - di tipo partecipato - "Teatro della Fortuna", mentre risulta da tempo in perdita la Società Aeroportuale "Fanum Fortuna" Srl (Cfr. par. 1.1.2 Fondo perdite partecipate).

5.1 Società Aeroportuale "Fanum Fortunae Srl"

Con riferimento alla complessa vicenda della Società Aeroportuale Fanum Fortunae Srl, (società che gestisce l'aeroporto di Fano "E. Omiccioli", aeroporto di aviazione generale non aperto al traffico commerciale), in sede istruttoria, e con ulteriore nota integrativa, sono stati richiesti aggiornamenti in merito al percorso di regolarizzazione della gestione aeroportuale - questione già affrontata da questa Sezione con Deliberazione n. 67/2017/PRSE - e pertanto all'individuazione di un nuovo soggetto concessionario da parte di ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile), nonché le ragioni che hanno portato al mantenimento della partecipazione nonostante il perdurare delle rilevanti perdite.

L'Ente nelle note di risposta (*prot. 1368 del 19/05/2020 - file: Corte Conti risposta; prot_996 del 8_3_21_risposta integrativa FANO_signed*) rappresenta che le procedure ENAC relative alla gara non sono state avviate, e che la partecipazione è stata mantenuta in quanto ritenuta non auspicabile la vendita delle azioni senza affidamento da parte di ENAC della gestione aeroportuale (in quanto la società, in assenza di concessione, non sarebbe economicamente appetibile sul mercato). Inoltre, specifica di ritenere, in ragione della particolare situazione, di dover verificare se sia il caso di mettere in liquidazione la società, considerato che ciò comporterebbe la chiusura dell'aeroporto, con tutte le conseguenze - ipoteticamente anche contenziose - relative, con un danno che potrebbe essere evitato nel caso in cui la società - Fanum Fortunae Srl - si aggiudicasse la concessione per poi essere, eventualmente, privatizzata in tutto o in parte.

Conclude evidenziando di essere ancora in attesa delle posizioni ufficiali delle superiori autorità, (parere dell'Avvocatura dello Stato richiesto dal MIT nell'anno 2017, avente ad oggetto la richiesta di acquisizione al demanio aeronautico dello Stato delle aree di proprietà del Comune di Fano costituenti la maggior porzione dell'aeroporto, per la successiva assegnazione in uso gratuito all'ENAC ai sensi dell'art. 8 l.D.Lgs 250/97, parere più volte sollecitato dal MIT, da ultimo con nota del 6/10/2020 allegata alla risposta) non escludendo di addivenire a contenzioso in caso di mancato recepimento, nel bando di gara, delle garanzie economiche richieste dal Consiglio comunale nella deliberazione n. 70 del 11/04/2016 (nello specifico precipuamente riferite alla previsione di una clausola che preveda l'equo indennizzo da corrispondersi da parte del nuovo concessionario in favore

del Comune e/o della società, in ragione dei costi sostenuti per la costruzione dei manufatti realizzati negli anni novanta all'interno del sedime aeroportuale - hangar, palazzina adibita ad aerostazione etc.).

L'Ente forniva motivazione in merito alle cause dell'accumularsi delle perdite di bilancio della Società "Fanum Fortunae Srl", dovute principalmente al manifestarsi di costi non monetari (risentendo della pesantezza degli ammortamenti sui beni materiali ed immateriali per gli investimenti effettuati negli anni precedenti). Secondo l'Ente, *"la società si mantiene sostanzialmente in grado di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni, dopo aver quasi ultimato il pagamento dei debiti pregressi che, come noto ai soci, erano alquanto ingenti e caratterizzati da ricorrenti ed inaspettate sopravvenienze."*

La Sezione, nel prendere atto delle azioni poste in essere dall'Amministrazione al fine di conseguire una soluzione alla gestione aeroportuale del Comune di Fano, raccomanda di continuare ad attenzionare accuratamente la vicenda e di proseguire nel percorso intrapreso, al fine di addivenirne alla conclusione senza arrecare pregiudizio alle ragioni dell'Ente.

5.2 Convention Bureau Terre Ducali Srl

La società "Convention Bureau Terre Ducali" risulta in liquidazione e pertanto, come sopra affermato dalla giurisprudenza contabile, l'adempimento dell'obbligo di accantonamento di quote di bilancio, in correlazione a risultati gestionali negativi degli organismi partecipati, non comporta l'insorgenza a carico dell'Ente socio di un conseguente obbligo al ripiano di dette perdite o all'assunzione diretta dei debiti del soggetto partecipato.

Si ricorda, tuttavia, che i basilari canoni di sana gestione che ispirano il principio contabile generale di "prudenza" (v. n. 9 dell'allegato 1 al d.lgs. n.118/2011) consigliano di procedere all'accantonamento nel relativo fondo perdite società partecipate fino al termine del procedimento di liquidazione della società (*Cfr. par. 1.1.2 Fondo perdite partecipate*).

D'altro canto, è da considerarsi assai arduo spiegare in termini di razionalità economica l'eventuale decisione di un Ente che, in caso di incapacienza del patrimonio sociale, si accoli l'onere dei debiti di una società in liquidazione, la quale, per definizione, non può assicurare alcuna prospettiva di una più efficiente prosecuzione dell'attività sociale caratteristica. L'Ente che, in ipotesi, procedesse in tal senso dovrebbe congruamente

motivare in ordine alle diverse valutazioni di utilità in cui ritenesse di rinvenire il concreto interesse pubblico idoneo a giustificare l'implicita rinuncia al vantaggio della limitata responsabilità patrimoniale della sua veste di socio (Cfr. Sezione controllo Liguria deliberazione n. 24/2017/PAR). Si ricorda, peraltro, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 354 dell'8 novembre 2006), dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

5.3 Fondazione "Teatro della Fortuna"

Con riferimento alla Fondazione "Teatro della Fortuna" l'Organo di revisione evidenzia che *"nel corso del 2018, la Fondazione Teatro della Fortuna ha aderito ad un percorso istituzionale avviato in data 25 Ottobre 2014 con il protocollo di intesa per la creazione di un sistema regionale a sostegno dei teatri di lirica ordinaria. Il 23 gennaio 2018 è stata quindi istituita la Fondazione Rete Lirica delle Marche per iniziativa congiunta del Comune di Ascoli Piceno, del Comune di Macerata, del Comune di Fermo e della Fondazione Teatro della Fortuna di Fano, dall'associazione Arena Sferisterio Teatro di Tradizione, della Fondazione Orchestra Regionale delle Marche e della Fondazione Rossini Opera Festival. La quota di partecipazione a tale nuova realtà è stata di euro 20.000,00 come parte del fondo di dotazione conferito nella costituenda Fondazione."* In sede istruttoria sono stati richiesti chiarimenti inerenti ai trasferimenti a qualsiasi titolo erogati dal Comune alla Fondazione "Teatro della Fortuna" di Fano e quelli finalizzati alla costituzione della nuova Fondazione "Rete Lirica delle Marche".

Nella nota di risposta l'Ente comunicava che *"non sono stati erogati trasferimenti in favore della Fondazione Teatro della Fortuna finalizzati alla costituzione della Fondazione Rete Lirica delle Marche. Il Comune di Fano ha formalmente appreso dell'adesione della Fondazione Teatro della Fortuna di Fano alla Fondazione Rete Lirica delle Marche dalla relazione del Collegio dei revisori al bilancio consuntivo 2018 della medesima Fondazione Teatro della Fortuna con una quota di partecipazione di € 20.000,00."*

Dalla documentazione contabile inviata dall'Ente si estrapolavano le seguenti risultanze:

Annualità	Capitale sociale	Patrimonio netto	Utile/perdita	Bilancio di previsione della Fondazione-	Erogazioni comune di Fano	Integrazioni erogazioni del Comune di Fano	Totale erogato

				conferimento socio Comune di Fano			
2015	100.000	109.723	166	600.000	500.000	100.000	600.000
2016	100.000	109.926	202	550.000	400.000	100.000	500.000
2017	100.000	90.676	-19.249	520.000	500.000	12.000	512.000
2018	100.000	97.251	-2.750	500.000	400.000	170.000	570.000

Fonte: Elaborazioni CdC – Risposta Ente Prot. 1356 del 18/05/2020

La Fondazione “Teatro della Fortuna” ha operato fino al 2017 sulla base di un contratto di servizio programmatico ed un contratto d’uso del Teatro di durata quinquennale stipulati con il Comune di Fano e approvati con deliberazione di Giunta Comunale n. 106 del 22.03.2011, pertanto con validità fino al 31/03/2016. Con deliberazione di C.C. n. 105 del 28 giugno 2018 è stato modificato il comma 7 dell’art. 83 dello Statuto comunale al fine di poter affidare l’esercizio delle attività teatrali ad apposita fondazione. Nello specifico, veniva disposto che *“per l’esercizio delle attività culturali e teatrali prive di rilevanza economica il comune può costituire ed avvalersi di un’apposita fondazione, anche di tipo partecipato, a cui sarà possibile affidare le relative attività; a tal fine il comune eroga contributi annuali e/o pluriennali nonché assegna in comodato il Teatro comunale della Fortuna per l’adeguata conservazione e valorizzazione dello stesso. Lo Statuto della Fondazione “Teatro della Fortuna di Fano” prevede significative forme di influenza dominante e di controllo del Comune di Fano in relazione alla rilevanza dei contributi erogati.”*

La verifica dei dati contenuti nei bilanci della Fondazione fa emergere la presenza di perdite nelle ultime due annualità: nella nota integrativa al bilancio di esercizio chiuso al 31/12/2018 si precisa *“che il disavanzo dell’anno 2017 è stato coperto parzialmente con la riserva e per il residuo tramite il primo trasferimento effettuato dal Comune di Fano con il contributo per l’annualità 2018.”*

Si evidenzia inoltre, per l’esercizio 2018, che il contributo erogato dal Comune di Fano ammontava ad euro 570.000, pertanto superiore di euro 70.000 rispetto a quanto preventivato nel bilancio di previsione della Fondazione per la copertura dei relativi costi di gestione (euro 500.000).

In merito, si palesa rilevante la circostanza che anche il Collegio dei revisori, nella relazione al bilancio chiuso al 31/12/2018, evidenziava di aver *“...espresso la propria preoccupazione per la chiusura del bilancio per l’anno 2018 con una possibile perdita, dovuta sia dall’andamento*

dei costi che, per alcune voci, risultavano superiori a quanto inserito nel bilancio preventivo 2018, sia dalla mancanza di componenti di ricavo. A tale proposito, nelle relazioni sulle verifiche effettuate, il Collegio ha sollecitato il Cda della Fondazione a individuare misure correttive atte a garantire il pareggio di bilancio a fine anno. Il Collegio infatti ribadisce come il mantenimento del risultato di pareggio di bilancio, sia una condizione indispensabile per il corretto andamento della Fondazione. Pertanto, è fondamentale un attento, continuo e minuzioso monitoraggio e controllo, nel corso dell'anno, delle spese e delle uscite di gestione per evitare sforamenti nei costi a fine periodo."

Sul punto il Collegio ritiene doveroso evidenziare che, sebbene non sussistano prescrizioni normative che limitino l'autonomia negoziale dell'ente locale fondatore, ciò non esime lo stesso dal perseguire il pieno rispetto sia delle regole civilistiche, sia del principio di buon andamento e di sana gestione sancito dall' art. 97 della Costituzione. Pertanto l'Ente che istituisce una fondazione deve assicurarsi che la stessa sia dotata di un patrimonio sufficiente al perseguimento dello scopo, e "..... adottare tutte le cautele finalizzate ad assicurare che la fondazione sia in grado di generare un reddito capace di assicurare un equilibrio di bilancio. Tra queste "cautele" rientrano senz'altro le prescrizioni volte a ridurre le spese di gestione..." (Cfr. Sezione Lombardia, deliberazione n. 70/2017/PAR).

Affinché il sostegno pubblico sia legittimo occorre inquadrare lo stesso all'interno di un quadro convenzionale: ciò al fine di assicurare la necessaria trasparenza, da parte dell'ente pubblico, e l'esigenza di una corretta gestione (attraverso idonea programmazione) per l'ente beneficiario. Il principio di sana gestione finanziaria impone che l'utilizzo di risorse pubbliche sia presidiato da opportune cautele, obblighi di indirizzo e di monitoraggio dell'andamento gestionale dell'organismo partecipato. Come ricordato dalla giurisprudenza contabile, "in caso di concessione di un contributo straordinario, l'entità dello stesso dovrà essere contenuta entro gli importi effettivamente spesi per l'attività svolta, in relazione all'ordinaria attività di gestione. Dagli atti deliberativi dell'Ente e nella convenzione stipulata con il beneficiario dovrà risultare l'avvenuta valutazione delle finalità pubbliche del contributo, con particolare riferimento allo svolgimento di attività di preminente interesse per la collettività insediata sul territorio sul quale insiste il Comune, non trovando, in caso contrario, l'attribuzione alcuna giustificazione. Particolare cautela dovrà essere posta nella verifica della corrispondenza dell'entità del contributo all'effettiva utilità conseguita dalla comunità locale con la fruizione del servizio prestato in convenzione dalla Fondazione. Questo aspetto dovrà trovare adeguata

rappresentazione economica nella convenzione tra il Comune e la fondazione” (Cfr. Sezione Lombardia, deliberazione n. 121/2015).

Occorre poi sottolineare che il novellato comma 7 dell’art. 83 dello Statuto comunale disponendo che *“lo Statuto della Fondazione “Teatro della Fortuna di Fano” prevede significative forme di influenza dominante e di controllo del Comune di Fano in relazione alla rilevanza dei contributi erogati.”* consente all’Ente di esercitare pregnanti funzioni di governance al fine di indirizzare e monitorare l’utilizzo dei rilevanti contributi erogati.

Il Collegio, pertanto, richiama la necessità di definire le *“significative forme di influenza dominante e di controllo del Comune di Fano”*- ex c.7 art. 83 Statuto comunale - sulla Fondazione, che auspicabilmente, nell’esercizio dell’autonomia organizzativa dell’Ente, si dovrebbe concretizzare nella strutturazione di un sistema di controlli volto a verificare l’efficacia e l’efficienza delle azioni poste in essere, delle misure che dovrebbero essere adottate all’esito di un rigoroso monitoraggio della situazione afferente alla Fondazione, con particolare riguardo al contenimento dei costi, alla verifica delle entrate previste nonché al riscontro sul mantenimento dell’originario patrimonio.

5.4 Asseverazione debiti e crediti reciproci

Per quanto attiene alle prescrizioni disposte dall’art. 11, comma 6, lett. j) D. Lgs. 118/2011, l’Organo di revisione attestava per alcuni organismi l’assenza della doppia asseverazione dei rispettivi organi di revisione. A seguito di richiesta istruttoria relativa a tutte le annualità analizzate, l’Ente trasmetteva i prospetti indicanti per ciascun organismo partecipato l’evidenziazione di ogni singolo debito e credito, e le motivazioni delle eventuali discordanze, ma non firmati dagli organi di revisione.

Dalle motivazioni fornite risulta che le discrasie contabili derivavano per la maggior parte dall’applicazione dell’IVA. L’Organo di revisione dell’Ente rilevava inoltre il mancato invio delle comunicazioni da parte di diverse società.

La Sezione evidenzia che l’adempimento normativo di cui all’art. 11 comma 6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011 riguarda i rapporti con tutti gli enti strumentali e le società controllate e partecipate dal comune sia dirette che indirette, (cfr. *Sezione Regionale Controllo Lombardia, n. 479/2013/PAR*), e l’attendibilità delle risultanze contabili è condizionata al positivo esito di tali adempimenti, funzionali alla verifica degli equilibri di bilancio.

Pertanto, la doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'Organo di revisione dell'ente territoriale e di quelli degli organismi partecipati risulta necessaria al fine di evitare eventuali incongruenze e garantire piena attendibilità ai dati, assicurando la veridicità e la trasparenza dei bilanci e, attenuando il rischio di emersione di passività latenti, mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio (cfr. *Sezione Regionale Controllo Sicilia, deliberazione n. 394/2013/PAR, Sezione Regionale Controllo Marche deliberazione n. 56/2018/PRSE, Sezione Regionale Controllo Marche n. 56/2018/PRSE*). In caso di inerzia da parte degli Organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale è tenuto a segnalare tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che, ai sensi dell'art. 11 comma 6 lett. j) del d.lgs. 118/2011, in caso di emersione di discordanze tra debiti e debiti reciproci, assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie (cfr. *Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/2016/QMIG*).

Alla luce di quanto sopra, il Collegio, nel rimarcare la necessità della doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'Organo di revisione dell'ente territoriale e di quelli degli organismi partecipati al fine di evitare eventuali incongruenze e garantire piena attendibilità ai dati sollecita l'Amministrazione a porre in atto le necessarie azioni al fine di assicurare l'adempimento delle disposizioni dettate dalla normativa richiamata.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per le Marche,

ACCERTA

le criticità di cui in parte motiva;

INVITA

l'Ente:

- a considerare attentamente le modalità di calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità, tenuto conto dei rilievi formulati sulla sua quantificazione;

- a porre la massima attenzione al monitoraggio del contenzioso ai fini della corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011;
- all'attenta osservanza dei principi contabili volti alla costituzione del "Fondo perdite società partecipate";
- ad una corretta gestione dei residui e all'adozione di ogni opportuna iniziativa al fine del recupero delle partite creditorie conservate, soprattutto di quelle risalenti;
- ad un'attenta applicazione dei principi contabili in tema di contrattazione integrativa;
- ad un'attenta osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile volti alla prevenzione della formazione di debiti fuori bilancio;
- a realizzare un sistema di controlli rivolti a monitorare i costi, le entrate previste e il mantenimento dell'originario patrimonio della Fondazione "Teatro della Fortuna" così come definito nello Statuto del Comune di Fano;
- ad un compiuto assolvimento degli adempimenti previsti dalla normativa vigente in tema di organismi partecipati con precipuo riguardo alla nota informativa su debiti e crediti reciproci, all'assolvimento dell'obbligo di asseverazione e alla costituzione del "Fondo perdite societarie".

SOLLECITA

l'Organo di revisione ad un'attenta verifica della coerenza tra i dati attestati nel rendiconto approvato dal Consiglio dell'ente con quelli indicati nel questionario annesso alle linee guida nonché con gli omologhi dati trasmessi alla BDAP

RISERVA

ulteriori controlli in ordine alla corretta applicazione dei principi contabili sugli esercizi successivi a quelli in esame;

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. n. 33/2013 la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet della Amministrazione comunale secondo le modalità di legge. Così deciso nella Camera di consiglio del 14 aprile 2021, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 85, e, in particolare, il comma 8-bis, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con

modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26-ter del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, nonché del D.P. n. 287 del 27 ottobre 2020.

Il Relatore
Cristiana Cremonesi
f.to digitalmente

Il Presidente f.f.
Giuseppe De Rosa
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 14 aprile 2021

Il Direttore della Segreteria
Barbara Mecozzi
f.to digitalmente