



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

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

CORTE DEI CONTI



0002620-29/10/2015-SC_MAR-T71-P

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

All'Organo di revisione tramite il Presidente
magini.carlo@sicurezzapostale.it

Oggetto: Comune di Fano – Rendiconto Esercizi 2011 e 2012 - Legge 266/2005

**Si trasmette la deliberazione n 182/2015/PRSE concernente l'oggetto.
L'invio avrà seguito anche tramite SIQUEL**

per Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Barbara Mecozzi)





182
Deliberazione n. /2015/PRSE

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 2 ottobre 2015

composta dai magistrati:

- Cons. Andrea LIBERATI – Presidente f.f.
- Primo Ref. Pasquale PRINCIPATO - Componente
- Primo Ref. Valeria FRANCHI – Componente Relatore
- Primo Ref. Marco DI MARCO - Componente

LEGGE 266/2005

RENDICONTO ESERCIZI 2011 e 2012

COMUNE DI FANO

Abitanti n. 63.907

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

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

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

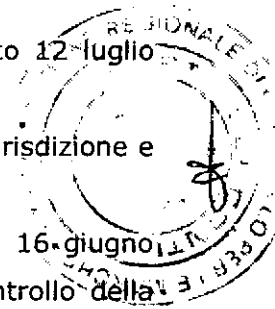
VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificata, dapprima, con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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

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

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

VISTE le "Linee-guida" predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti il rendiconto 2011 ed il bilancio di previsione 2012, approvate dalla Sezione delle Autonomie giusta deliberazione n. 10/AUT/2012/INPR in data 12 giugno 2012 (pubblicata in G.U., S.O. 24 luglio 2012, n. 171);



VISTE le "Linee-guida" predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto 2012, approvate dalla Sezione delle Autonomie giusta deliberazione n. 18/AUT/2013/INPR in data 12 luglio 2013 (pubblicata in G.U., S.O. 9 agosto 2013, n.186);

VISTA la relazione inoltrata alla Sezione da parte dell'Organo di revisione in ordine al rendiconto 2011 e al rendiconto 2012;

ESAMINATA la documentazione pervenuta e gli elementi emersi in istruttoria nonché di quelli acquisiti anche in via officiosa;

VISTE le deduzioni formulate dall'Ente con note prot. nn. 50081 del 08/07/2013, 68433 del 08/10/2014, 69927 del 14/10/2014, acquisite agli atti rispettivamente ai nn. di prot. 1976 del 08/07/2013, 2798 del 08/10/2014, 2855 del 14/10/2014;

VISTA la nota del Presidente con la quale è stata convocata la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore dott.ssa Valeria Franchi;

PREMESSO

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

Rilevano, in questa prospettiva, il novellato art. 148 Tuel e, soprattutto, ai fini che ne occupano, il nuovo art. 148 bis Tuel a mente del quale *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss della Legge 23 dicembre 2005 n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dall'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"* precisandosi come per le verifiche sui rendiconti debba aversi riguardo anche *"alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"*.

Per ciò che attiene le c.d. misure correttive ed il successivo monitoraggio sulle stesse, il comma 3 del citato art. 148 bis dispone, inoltre, che *"l'accertamento di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di*

adottare entro 60 gg dalla (...) pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio” e che “tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di 30 giorni dal ricevimento” prevedendosi qualora l’Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti ovvero in caso di esito negativo che “è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.

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

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

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

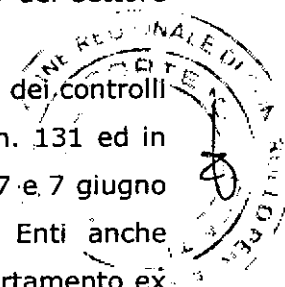
CONSIDERATO

L’esame della relazione redatta dall’Organo di revisione ai sensi dell’art. 1 commi 166 e ss della L. 23 dicembre 2005 n. 266 con riguardo al rendiconto 2012 non ha evidenziato irregolarità contabili ascrivibili al novero di quelle per le quali l’art. 148 bis Tuel prescrive l’adozione di pronuncia di accertamento.

Nondimeno sono emersi profili critici che permangono tali, all’esito del contraddittorio scritto e dei successivi chiarimenti forniti dalla Amministrazione, e che di seguito si specificano:

1. Analisi delle previsioni di entrata e dei residui attivi

Nell’ambito della relazione al rendiconto 2012 l’Organo di revisione ha attestato che, in sede di riaccertamento dei residui, i Responsabili non hanno motivato le ragioni del



mantenimento o dell'eventuale cancellazione delle relative partite creditorie, specificando al riguardo che gli stessi si sono limitati a fornire risposta positiva o negativa.

Svolte verifiche officiose, è stato accertato che analoga censura è stata formulata dall'Organo di revisione anche con riguardo ad esercizi successivi e che specifica obiezione è stata mossa dall'Organo, giusta verbale n. 5 del 10 febbraio 2014, in relazione al mantenimento, nel Bilancio di previsione 2014, di residui che presentano una vetustà superiore a cinque anni.

Chiesti chiarimenti, anche di natura procedurale, al riguardo, l'Ente ha rappresentato che la mancata enucleazione delle ragioni sottese al mantenimento o all'eventuale cancellazione dei residui attivi in sede di riaccertamento è da annettersi alle modalità osservate dai singoli Dirigenti/Responsabili che ne attestano la sussistenza attraverso appositi modelli, conservati nell'archivio dell'Ufficio.

La stessa Amministrazione ha, peraltro, evidenziato come la permanenza in bilancio di residui attivi vetusti, il cui importo risulta pari ad € 112.000,00, non costituisca elemento di particolare criticità assicurando, d'altro canto, di aver provveduto, per ragioni prudenziali, a stralciare dal Conto del bilancio, e ad inserire nel Conto del patrimonio, residui attivi per un importo di € 124.000,00 benché risultino verificate, a tutt'oggi, le ragioni del loro mantenimento e, comunque, di aver costituito idoneo fondo crediti di dubbia esigibilità.

Avendo riguardo alla richiesta di chiarimenti circa la presenza di residui passivi del titolo II, non movimentati da oltre tre esercizi e per i quali l'Amministrazione non ha provveduto all'affidamento dei lavori nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità, l'Ente ha confermato quanto già attestato nella relazione al rendiconto, ribadendo che l'attivazione di tali spese è stata subordinata alla verifica del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Sul punto l'Ente ha, comunque, manifestato il proprio impegno ad effettuare, in ossequio ai principi dettati dalla nuova contabilità armonizzata, una verifica straordinaria dei residui.

2. Gestione dei residui

Nel dettaglio le verifiche relative al rendiconto 2012 hanno evidenziato un volume complessivo di residui attivi pari ad € 21.701.024,80 che, posto a confronto con gli accertamenti di competenza pari ad € 71.872.744,41, determina un'incidenza percentuale del 30,19%.

Chiarimenti sono stati, inoltre, chiesti con riguardo ai residui attivi appostati ai Titoli II e IV, afferenti ai contributi/trasferimenti della Regione e dello Stato, per i quali l'Organo di revisione ha attestato l'adozione di iniziative volte al mantenimento degli stessi, mediante la reinscrizione nel bilancio regionale e/o statale dei correlati residui passivi dichiarati perenti.

L'Amministrazione, sul punto, ha rappresentato che il totale dei residui attivi del Titolo II e del Titolo IV relativi agli anni 2012 e retro, è significativamente diminuito a seguito della realizzazione di tutti i vecchi residui afferenti i trasferimenti erariali e che, attualmente, rimangono attestati in bilancio residui attivi per l'importo di € 758.000,00 circa.

Elementi conoscitivi sono stati, altresì, offerti con riferimento alla sussistenza di residui attivi, per € 4.046.423,15, afferenti al Titolo III cat. 5 rispetto ai quali l'Ente ha precisato che, l'importo maggiore pari ad € 3.920.000,00 circa, è rappresentato dai crediti vantati nei confronti di una società partecipata ed attiene ai canoni annuali relativi al servizio gas.

Per la medesima posta l'Amministrazione ha, altresì, evidenziato la pendenza di un contenzioso tributario, in materia di IVA, rilevando come, prudenzialmente nelle more della decisione, abbia ritenuto di non riscuotere i predetti crediti ed abbia convenuto con la società di sospendere, a garanzia delle somme non riscosse, i pagamenti ad essa dovuti per l'espletamento del servizio di igiene ambientale.

Specifici approfondimenti sono stati, da ultimo, svolti con riferimento ai residui passivi dei titoli I, II e IV rispetto ai quali è stato acclarato che:

- i residui passivi del Titolo I, ante 2007, pari ad € 501.089,08, attualmente ridotti ad € 381.626,29, sono riferiti ad incarichi legali per contenziosi pregressi e non ancora conclusi, nonché a somme dovute al concessionario della riscossione per partite ancora da definire;

- i residui passivi del Titolo II, pari ad € 5.785.872,89, attualmente ridotti ad € 3.940.627,74 sono riferiti a due importanti opere di cui una già appaltata per l'importo di € 1.500.000,00 e l'altra realizzata in compartecipazione per l'importo di €1.260.000,00. L'importo residuo attiene a spese vincolate, che confluiranno nell'avanzo di amministrazione a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, in base ai nuovi principi della contabilità armonizzata.

3. Debiti fuori bilancio e passività potenziali probabili

L'istruttoria svolta ha, altresì, evidenziato l'avvenuto riconoscimento, in corso di esercizio, di debiti fuori bilancio per complessivi € 780.012,00 - con un'incidenza percentuale rispetto alle entrate correnti superiore all'1% (1,31%) - partitamente ascrivibili alle fattispecie di cui all'art. 194 TUEL come di seguito indicato:

$$\frac{\text{Debiti fuori bilancio}}{\text{Totale entrate correnti}} > 1\% = \frac{780.012,00}{59.719.473,13} = 1,31\%$$

Articolo 194 T.U.E.L.	2010	2011	2012
- lettera a) - sentenze esecutive	552.161,00	472.614,00	119.217,00
- lettera b) - copertura disavanzi			
- lettera c) - ricapitalizzazioni			
Lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza			
- lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	205.671,00	28.662,00	660.795,00
TOTALE	757.832,00	501.276,00	780.012,00

Di seguito viene evidenziata, altresì, l'evoluzione dei debiti fuori bilancio negli anni 2010/2012:

Rendiconto 2010	Rendiconto 2011	Rendiconto 2012
757.832,36	501.276,00	780.012,00
<i>Incidenza debiti FB su entrate correnti</i>		
Rendiconto 2010	Rendiconto 2011	Rendiconto 2012
49.754.514,69	56.791.032,53	59.719.473,13
1,52%	0,88%	1,31%

Richiamate le censure mosse dall'Organo di revisione in ordine alla gestione dei debiti fuori bilancio, siccome riferiti a spese prevedibili ovvero riconosciuti tardivamente - in taluni casi a distanza di anni, pur in presenza di riscontri documentali che avrebbero imposto l'immediata segnalazione - sono stati chiesti specifici chiarimenti.

A tal riguardo l'Amministrazione ha evidenziato che la regolazione contabile dei debiti fuori bilancio riferibili all'esercizio 2012, non presenterebbe sostanziali ritardi e/o mancanza di tempestività tra l'insorgenza del debito, il riconoscimento e la relativa liquidazione.

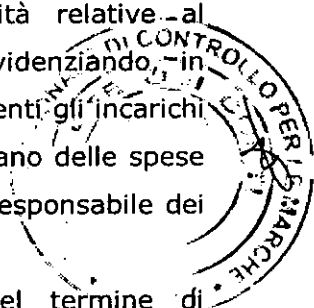
Sotto il profilo procedurale, con specifico riferimento alle passività relative al contenzioso, ha rappresentato una duplicità di competenze concorrenti evidenziando, in particolare, che l'Ufficio Avvocatura cura ed istruisce i debiti fuori bilancio afferenti agli incarichi legali e le spese di giudizio mentre i dirigenti competenti per materia si occupano delle spese relative alla sorte, qualora presenti, ferma, in ogni caso, la supervisione del Responsabile dei Servizi Finanziari.

D'altro canto ha rappresentato come il ricorrente slittamento del termine di approvazione del Bilancio di previsione, abbia influito negativamente sui tempi di riconoscimento di detti debiti, che sempre più spesso vengono definiti solo negli ultimi mesi dell'anno.

Nell'ambito delle medesime verifiche specifici riscontri sono stati svolti in relazione alle osservazioni formulate dall'Organo di revisione in ordine alle modalità di gestione del contenzioso legale e, segnatamente, in ordine alla mancanza di dati aggiornati sullo stato delle controversie ed alla conseguente impossibilità di apprezzare il rischio di causa nonché di quantificare, seppur presuntivamente, gli oneri connessi.

L'Ente, al riguardo, ha precisato che, a seguito di sommaria ricognizione dei debiti fuori bilancio, ha rilevato la presenza di debiti per parcelle di avvocati difensori, riferiti addirittura ad anni antecedenti il 2005, conseguenza di una prassi consolidata nell'impegnare somme presuntive e non corrispondenti al valore dell'intera spesa finale.

Con specifico riguardo alle somme dovute a titolo di sorte, per le quali l'Organo di revisione ha chiesto massima attenzione nell'effettuare un tempestivo riconoscimento, indipendentemente dall'effettivo pagamento, l'Amministrazione ha evidenziato come la scelta



prudenziale di procedere al pagamento solo a fronte di esiti definitivi abbia consentito di evitare ulteriori azioni per il recupero di somme indebitamente corrisposte.

In ogni caso ha rappresentato l'intenzione di provvedere al tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio e di costituire idoneo "fondo rischi" nel bilancio corrente, pur rilevando l'oggettiva impossibilità di formulare un giudizio prognostico rispetto al contenzioso pendente negli ultimi 15-20 anni.

Ha, comunque, precisato che con l'approvazione del Rendiconto 2014, grazie all'elevato importo dell'avanzo risultante dal rendiconto 2013 (quantificato in parte corrente in 4.100.000,00 euro ed in parte capitale in 11.400.000,00 euro), potrà dar corso a quanto prospettato, vincolando una parte del predetto avanzo (sia in parte corrente che in parte capitale) per il finanziamento di debiti fuori bilancio relativi alla "sorte".

Sotto il profilo organizzativo l'Amministrazione ha, altresì, prospettato l'adozione di misure funzionali ad un costante e compiuto monitoraggio del contenzioso in essere ed, in particolare, la creazione di una "banca dati legale" nonché la definizione di un "fascicolo causa digitale" che permetterà all'Ente un costante monitoraggio delle vicende contenziose.

Segnatamente ai debiti emersi, nel 2012 e negli esercizi successivi, l'Ente ha rappresentato che sono stati riconosciuti e finanziati mediante applicazione dell'avanzo di amministrazione non vincolato, come peraltro consentito dalla legge.

Avendo riguardo alla richiesta formulata dall'Organo di revisione, in specifico verbale, in merito all'ammontare dei debiti in attesa di riconoscimento, quantificato a fine 2012 in euro 189.385,00, e nel dettaglio all'inclusione nello stesso, della spesa relativa alla sentenza risalente al 8 maggio 2012 e agli sviluppi ad essa connessi, l'Ente ha evidenziato la complessa istruttoria che ha caratterizzato tale problematica, richiamando in merito l'adozione da parte del Consiglio comunale della delibera n. 279 del 19 dicembre 2013 (acquisita agli atti in data 01/08/2014 prot.n. 2445) il cui dispositivo ha chiarito ogni criticità, anche sotto il profilo di eventuali responsabilità.

Assicura, altresì, che il Servizio Avvocatura ha già provveduto alla liquidazione delle somme relative alle spese processuali e alla trasmissione degli atti agli uffici competenti per la verifica dell'eventuale responsabilità per danno erariale.

Nell'ambito delle medesime verifiche ulteriori chiarimenti sono stati, da ultimo, richiesti con riferimento alle riserve formulate dall'Organo di revisione circa la quantificazione del fondo di produttività dei dipendenti ed alla possibile insorgenza di un debito fuori bilancio, anche alla luce delle indicazioni rese da questa Sezione regionale di controllo con proprio parere (cfr. deliberazione n.2/PAR/2013) relativamente alle somme non accantonate nel predetto fondo, per gli anni 2011 e 2012 anno per anno.

Sul punto l'Amministrazione ha rappresentato come la Deliberazione n. 100 adottata dal Consiglio comunale in data 04/06/2013 avente ad oggetto "Provvedimenti relativi al F.U.A. dipendenti e modifica al bilancio di previsione 2013 con applicazione dell'avanzo 2012"

(acquisita agli atti) abbia ampiamente argomentato, sotto ogni profilo di contabilità pubblica, la corretta quantificazione del FUA.

L'Ente ha rappresentato, peraltro, che la questione, sorta a seguito della ispezione RGS non presenta profili ipoteticamente elusivi, dimostrazione è data dalla suddetta delibera dalla quale si evince che, anche ove il Comune avesse potuto osservare l'ordinaria dinamica di bilancio, per il periodo 2007-2012, avrebbe comunque rispettato il patto di stabilità, nonché i vincoli previsti in materia di personale (comma 557).

L'Amministrazione ha precisato, infine, di non aver ritenuto necessario adottare la delibera di riconoscimento del debito in questione, reputando non sussistenti i presupposti per ricorrere a tale procedura, in quanto obbligazione sorta a seguito della sottoscrizione del CCDI, d'altro canto, ha ribadito che qualora si fosse ritenuto l'impegno contabile dovuto in relazione alle disposizioni del CCNL sarebbe stato opportuno applicare l'art.183, comma n.2, lett. c) del D.Lgs.n.267/2000.

4. Contenimento della spesa

Nella relazione al rendiconto l'Organo di revisione ha dato atto del rispetto del limite di spesa di cui all'art. 6 D.L. 78/2010 da parte dell'Ente, avendo riguardo ai criteri interpretativi resi dalla Corte costituzionale.

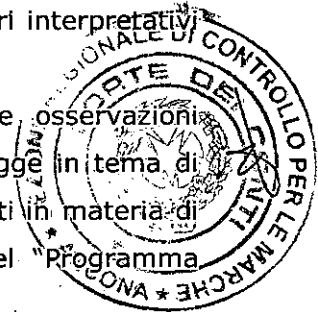
Ciò nondimeno sono stati svolti specifici riscontri relativamente alle osservazioni formulate dallo stesso in merito alla corretta applicazione delle riduzioni di legge in tema di incarichi e consulenze, con precipuo riguardo a quelli, peraltro risalenti, conferiti in materia di servizi legali e di medicina del lavoro nonché alla regolare approvazione del "Programma triennale degli incarichi esterni di collaborazione".

Sul punto l'Amministrazione ha offerto in comunicazione analitica documentazione recante le argomentazioni fornite a seguito dei rilievi promossi dal Collegio dei revisori.

Con specifico riferimento alla applicazione delle riduzioni di legge, l'Ente ha rappresentato che dette riduzioni, relativamente alla parte fissa, sono state prudenzialmente applicate con il contratto del 20/10/2010 (taglio 10% ai sensi art. 6 co.3 D.L. 78/2010) e nello specifico ha evidenziato che per le "Prestazione difesa Ente in giudizio" il limite complessivo degli incarichi relativi alle convenzioni legali (art. 6 comma 7 del D.L.78/2010) risulta pari ad € 163.987,20 (spesa vigente al 30 aprile anno 2010 decurtata del 10%).

Segnatamente alla spesa afferente il compenso annuale che passa per l'anno 2014 da € 50.752,00 ad € 63.440,00 (valori entrambi comprensivi di Cap ed Iva) l'Ente ha ritenuto che la stessa può ritenersi congrua e ragionevole in virtù del fatto che il lavoro svolto in precedenza dai tre avvocati convenzionati verrà supportato dai due professionisti rimasti, il cui costo previsto a regime per il triennio 2014/2016 ammonterà a circa 100 mila euro annui.

Sul punto l'Ente ha tenuto a precisare che relativamente alla spesa complessiva degli avvocati esterni è stata rilevata una economia, dovuta principalmente al rapporto tra il costo complessivo e il numero degli incarichi (n.61) svolti dai due professionisti, che ha originato una spesa media pari ad € 1.320,00 cadauno.



Non meno rilevante ai fini del risparmio della spesa sono stati sia l'apporto degli stessi professionisti nella formulazione di pareri (n.22,) senza aggravio di costi, sia la partecipazione gratuita e l'attività consulenziale svolte in favore dell'Ente anche in difetto di specifico contenzioso pendente.

In relazione alla spesa sostenuta per l'incarico affidato al medico del lavoro, l'Ente ha sottolineato che la stessa è stata inclusa tra le componenti rilevanti ai fini del calcolo della spesa di personale, in quanto l'incarico in oggetto è giuridicamente riconducibile alla nozione di collaborazione coordinata e continuativa ex art. 709 co. 3 c.p.c. (*vedi sul punto Sentenza 139/2012 Corte Costituzionale*).

L'Ente ha precisato, altresì, che per gli anni 2014-2016 intende procedere ad una rivisitazione complessiva dell'onorario per detto incarico, anche in vista della stipula del nuovo contratto che dovrà comprendere in aggiunta alle visite mediche, attualmente previste, anche la formazione per il "pronto soccorso", d'altro canto ha sottolineato che in tale prospettiva la previsione di un budget complessivo, tabellato sui valori Consip, è stato determinato dall'esigenza, sempre più crescente, del contenimento della spesa.

Quanto alla natura pubblica ipotizzabile per detto incarico, l'Ente ha ritenuto che in primo luogo dovrebbe essere definita la questione circa l'assoggettabilità dello stesso alla normativa del D.lgs n. 163/2006 che propone una nozione di "operatore economico" "appalto" alquanto generica.

L'Ente ha rilevato, altresì, che per ricondurre le prestazioni rese dal medico del lavoro nella nozione di appalto, indipendentemente dal fatto che il legislatore abbia circoscritto tale fattispecie nell'alveo degli "incarichi" occorrerebbe un'alea di rischio "imprenditoriale" ed un dimensionamento organizzativo ex art 1655, requisiti che nel contratto stipulato con lo specifico professionista non sussistono, pur reso in forma di collaborazione coordinata e continuativa.

Secondo le prospettazioni dell'Ente tale materia è ascrivibile, a mente del disposto di cui all'art.7, comma n.6, del D.Lgs.n.165/2001, nell'ambito dell'art.110, comma n.6, del D.Lgs.n.267/2000 rubricato al titolo IV Organizzazione Personale — capo III Dirigenza ed incarichi — Incarichi a contratto.

Nondimeno anche il comma n.3 dell'art.46 della L.n.112/2008 ha previsto che, per gli enti locali, la necessaria regolamentazione venga svolta nell'ambito del regolamento uffici e servizi di cui all'art.89 del D.Lgs.n.267/2000 e in tal senso il Comune di Fano ha adempiuto in materia nell'ambito dei Regolamento di Organizzazione, attualmente riferibile all'art. 26, comma n.5, del R.O. di cui alla delibera di Giunta n.411/2011 e s.m.i..

L'Ente, avendo riguardo, alle osservazioni formulate dall'Organo di revisione sulla permanenza nel tempo in capo allo stesso soggetto del medesimo incarico, ha rappresentato che le vigenti disposizioni, non vietano in maniera assoluta l'istaurazione di rapporti continuativi qualora gli stessi risultino più economici per l'ente, in quanto anche il sopra citato comma 6 non accenna al principio di temporaneità strettamente inteso, considerando la realtà



amministrativa degli enti locali che può contemplare tale evenienza nel rispetto del prevalente principio di economicità ex L.n.241/1990 (la disposizione prevede solo che le convenzioni siano "a termine" e non a tempo indeterminato).

Sul punto l'Ente ha precisato che deve comunque sussistere una correlata analisi di congruità del processo di esternalizzazione, operato tramite il ricorso alla collaborazione, stante la peculiarità e la ridotta portata organizzativa di quasi tutti gli enti locali a differenza della amministrazioni centrali dello Stato. (*vedi analoga questione della difesa in giudizio che per le amministrazioni statali è assolta, ai sensi del R.D.n.1611/1933, dall'Avvocatura dello Stato*).

Non di meno ha rappresentato come il principio di comparazione non preveda obbligatoriamente il ricorso ad un criterio di natura economica nella valutazione dell'offerta, potendo l'ente determinare a priori, a salvaguardia dell'integrità della prestazione inerente la tutela di diritti costituzionali di assoluto valore primario quali quelli del "lavoro" e della "salute", un compenso equo e, pertanto, mediamente congruo in base al mercato (*CONSIP assolve, ope legis, a tale scopo*).

Segnatamente alla storicità del suddetto incarico, l'Amministrazione ha riferito che lo stesso perdura dal 1994 e che tale rapporto non ha mai rappresentato un elemento di criticità ma addirittura si è reso fondamentale essendo stato, nel tempo, di ausilio alla complessa gestione del personale, grazie all'assoluta professionalità ed affidabilità del professionista che ha supportato l'ente in ogni criticità con unanime consenso di tutti i dirigenti, e, in tal senso ha tenuto a precisare che il Comune di Fano non ha mai subito procedure di refusione danni per malattie professionali.

Avendo riguardo ai chiarimenti chiesti circa il rilascio del parere da parte dell'Organo di revisione in merito al "Programma triennale degli incarichi esterni di collaborazione" l'Ente ha prospettato che l'incarico del medico legale non è assolutamente da annettersi alla attività di "consulenza" in quanto riferibile, *ope legis*, ad attività professionale tipica ed obbligatoria prevista da disposizione speciale di legge e a questo riguardo ha asserito che il Collegio dei revisori ha confuso il mezzo (*giudizio di idoneità*) con il fine (*sorveglianza sanitaria*), non sussistendo in merito alcuna discrezionalità nella configurazione del suddetto incarico e in tal senso ha evidenziato come non sia precluso, anche in presenza del mancato rispetto del patto di stabilità, procedere al conferimento dello stesso (*vedi sul punto parere n.52/2008 Funzione Pubblica*).

5. Personale

Nella relazione al rendiconto l'Organo di revisione ha attestato il rispetto del limite di spesa di cui all'art. 1 c.557 L. 296/2006, non di meno elementi conoscitivi sono stati richiesti in merito al mancato rispetto delle disposizioni previste dal comma 28 art.9 D.L.78/2010 avendo l'Ente attestato per l'esercizio 2012 la percentuale del 59,99%.

L'Amministrazione al riguardo ha riferito di aver bloccato ogni nuova attività per l'anno 2012, in ordine al rispetto della spesa per il lavoro flessibile, ma d'altro canto, non potendo

incidere sui rapporti in corso, nel corso dell'esercizio non ha rinnovato le assunzioni ex art.90, in scadenza.

6. Organismi partecipati

Nel questionario al rendiconto 2012 l'Organo di revisione ha fornito risposta negativa alla domanda volta a conoscere se l'Ente ha adottato forme di consolidamento dei conti con le proprie aziende, società ed altri organismi partecipati; parimenti negativa è la risposta circa il rispetto dei vincoli normativi relativi ai compensi ed al numero degli amministratori delle società partecipate direttamente o indirettamente.

A tal riguardo, peraltro, lo stesso ha rilevato di aver avviato specifici riscontri e di aver richiesto, giusta verbale n. 5 del 14 febbraio 2013, l'elaborazione di analitiche schede informative cui, tuttavia, non è stato dato integrale seguito: di qui la sollecitazione ad un costante monitoraggio degli organismi partecipati e dell'attività dei relativi organi di amministrazione in vista di una gestione improntata ad un rigoroso rispetto della vigente normativa.

Nel dettaglio l'Organo di revisione ha attestato la partecipazione dell'Ente ad organismi che presentano perdite, nell'esercizio esaminato, come evidenziato nella tabella che segue:

Denominazione	Quota di partecipazione %	Capitale sociale	Patrimonio netto	Valore della produzione	Risultato di esercizio
CONSORZIO REGIONALE PER LE IMPRESE NEL SETTORE CANTIERISTICO MARCHIGIANO, SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA	20,10	63.744,00	-72.903,00	155.853,00	-124.637,00
SOCIETA' AEROPORTUALE FANUM FORTUNAE S.R.L.	42,46	1.170.104,00	1.214.438,00	375.262,0	-22.027,00
FISHTEL SPA - IN LIQUIDAZIONE	0,17	144.300,00	-150.405,00	0,00	-4.109,00
PALM SOC. CONS. A R.L. (ind.)	1,98	101.000,00	88.440,00	0,00	-12.560,0
ADRIACOM CREMAZIONI S.R.L. (ind.)	50,00	40.000,00	36.541,00	0,00	-3.459,00
AURA S.R.L. (ind.)	100,00	100.000,00	192.352,00	667.422,00	-4.019,00
CONVENTION BUREAU TERRE DUCALI SOC. CONS. A R.L.	5,98	128.813,00	92.618,00	351.860,00	-37.744,00
FANO SOLIDALE - ONLUS*	100,00	75.000,00	452.595,00	208.058,00	-5.014,00

FANO ATENEO **	0,39	486.865,73	486.865,73	468.856,76	-----
ENTE MANIFESTAZIONI ***	0,50	-----	-----	-----	-----

A partire dai predetti dati, e valorizzando le osservazioni formulate dall'Organo di revisione relativamente ad anomalie gestionali riscontrate nei rapporti tra l'Ente e gli organismi partecipati, nonché all'urgenza di adottare idonei provvedimenti atti a garantire un rigoroso e costante monitoraggio degli stessi, venivano chiesti specifici chiarimenti in ordine alle cause dei risultati negativi registrati ed agli effetti degli stessi sul bilancio dell'Ente.

Con riferimento all'organismo "Fondazione Fano Solidale", l'Ente ha assicurato a partire dall'esercizio 2014, un costante monitoraggio delle attività degli organi di amministrazione e di controllo e l'elaborazione di una relazione dettagliata al fine di individuare precise strategie anche in vista di una rivisitazione degli assetti organizzativi interni.

In tal senso l'Amministrazione ha offerto in comunicazione una nota del Presidente della Fondazione Fano Solidale, rilasciata in data 19 giugno 2013, dalla quale si evince che le cause dei risultati negativi registrati nel bilancio 2012 sono riconducibili essenzialmente a criticità sul versante della liquidità da annettersi ad uno sbilanciamento di cassa e, segnatamente, ad uno sfasamento temporale tra le spese, sostenute nell'esercizio 2012, e le entrate conseguite, di contro, in quello successivo.

Approfondimenti sono stati, parimenti, svolti con riguardo agli organismi partecipati "Fano Ateneo" e "Ente Manifestazioni": a tal riguardo l'Ente ha partitamente rappresentato che mentre l'organismo "Fano Ateneo" ha chiuso il proprio bilancio con un risultato positivo di € 16.708,81, come attestato nella documentazione trasmessa via mail al Collegio dei Revisori in data 06.02.2014, per l'"Ente Manifestazioni" è stato disposto lo scioglimento.

Avendo riguardo al risultato negativo di € 37.744,00 riportato dall'Organismo partecipato "Convention Bureau Terre Ducali", l'Ente ha riscontrato quanto contenuto nella nota integrativa abbreviata, redatta ai sensi dell'art. 2435 Bis Codice Civile, bilancio 2012, che di seguito si riporta integralmente:

"Nel corso dell'esercizio 2012 la Società ha dovuto affrontare la congiuntura economica negativa che ha provocato una forte recessione delle attività nel settore di riferimento.

Tuttavia, si è investito notevolmente nei progetti di sviluppo futuri che consentiranno di ottenere positivi risultati economici nei prossimi esercizi" ed inoltre, "Il Consiglio di amministrazione, tenuto conto della necessità di procedere alla riduzione del capitale sociale relativamente alla quota di partecipazione del socio Fiere delle Marche Spa, evidenzia che il capitale sociale risulta diminuito di oltre un terzo, in conseguenza dalla perdita dell'esercizio 2012 e delle residue perdite di precedenti esercizi e propone di convocare l'assemblea dei soci per gli opportuni provvedimenti ai sensi dell'art. 2482-bis del Codice civile".

Nella relazione al rendiconto l'Organo di revisione ha evidenziato altresì, che dalla nota informativa redatta ai sensi dell'art.6, co. 4, del D.L. n.95/2012, convertito dalla Legge n.135/2012, sono state rilevate discordanze nella situazione debitoria/creditoria con le società partecipate evidenziando peraltro la presenza di debiti fuori bilancio da riconoscere.

Sul punto, chiesti chiarimenti, l'Amministrazione ha rappresentato che sia il debito nei confronti della società ASET Holding S.p.A. per €. 800,00 che quello verso la società ASET S.p.A. per €. 43.132,10 sono stati riconosciuti rispettivamente con le delibere di Consiglio n. 263 e n. 52 nell'esercizio 2013.

L'Amministrazione asserisce altresì che non sono stati riconosciuti i debiti fuori bilancio relativi alla società ASET S.p.A per €.839,36, all'organismo A.A.T.Q.n.1 Marche Nord Pesaro e Urbino per € 1.942,37 e al Consorzio Navale Marchigiano per € 4.500,00.

Segnatamente all'Associazione Fano Ateneo l'Ente ha, precisato invece che l'importo di €. 166.937,08 non rientra nella fattispecie dei debiti fuori bilancio in quanto riferito a somme rappresentate diversamente nelle due contabilità (economica patrimoniale dell'Associazione, finanziaria del Comune).

RITENUTO

Le risultanze istruttorie hanno evidenziato criticità che il Collegio, all'esito del contraddittorio intercorso, ritiene non superate e che, pur non incidendo in via immediata sugli equilibri, attuali e prospettici, di bilancio, si rimettono, in quanto afferenti a profili di sana gestione finanziaria, alla prudente valutazione dell'Amministrazione.

Particolare significatività assumono, in questa prospettiva, le verifiche svolte con riguardo alla gestione dei residui, attivi e passivi, per ciò che attiene, in particolare, le modalità procedurali osservate per il riaccertamento degli stessi.

A tal riguardo, nel prendere atto delle doviziose deduzioni svolte dall'Ente in ordine alle movimentazioni *medio tempore* intervenute, ed alle rassicurazioni fornite circa la verifica straordinaria prevista per il corretto avvio della nuova contabilità armonizzata, non appare superfluo sottolineare la necessità che le ragioni sottese al mantenimento o alla cancellazione delle partite creditorie e/o debitorie debbano essere adeguatamente enucleate e debbano trovare compiuta evidenza costituendo il momento centrale della attività demandata a ciascun responsabile: ciò anche al fine di consentire all'Organo di revisione economico-finanziaria di svolgere i riscontri di competenza.

Detta esigenza assume, peraltro, particolare consistenza laddove si verta in tema di residui risalenti talché risultano condivisibili le obiezioni mosse dall'Organo di revisione giusta verbale n. 5 del 10 febbraio 2014 ancorché relative ad esercizio diverso da quelli oggetto del presente controllo.

Parimenti per ciò che riguarda i debiti fuori bilancio, pur attestati nell'esercizio 2012 su un importo tale da determinare un'incidenza percentuale rispetto alle entrate correnti di poco superiore alla soglia dell'1%, il Collegio, richiamate le osservazioni svolte dall'Organo di revisione, segnala la necessità di un attento e costante monitoraggio del contenzioso legale sia

in vista dell'adozione di eventuali misure prudenziali, sia in vista del tempestivo riconoscimento del debito fuori bilancio e sollecita l'Amministrazione a dar corso alle misure organizzative prospettate siccome funzionali ai predetti fini.

Meritevole di apprezzamento risulta, invero, l'intenzione di dar corso alla creazione di una banca dati legale e di un fascicolo digitale in quanto idonei a garantire, per un verso, un costante – e doveroso – *focus* sull'evoluzione del contenzioso legale (stato del procedimento, attività svolta dal legale incaricato, mezzi istruttori assunti) indispensabile anche per il vaglio di soluzioni transattive nonché, per altro, una più corretta gestione e regolazione contabile dei relativi oneri.

Non appaiono persuasive, di contro, le argomentazioni svolte dalla Amministrazione in relazione all'incarico di medico del lavoro che, in ragione delle peculiari modalità in cui si è svolto, risulta ormai privo della caratteristica della temporaneità giacché, essendo stato conferito continuativamente dal 1994 allo stesso professionista, ha assunto i caratteri di un surrettizio rapporto di lavoro a tempo indeterminato la cui instaurazione è, come noto, subordinata all'espletamento di procedure concorsuali e non già di mere valutazioni comparative.

Sotto tale profilo, pertanto, nessun rilievo può annettersi al richiamato principio di economicità ovvero alla circostanza che l'incarico di cui trattasi, ancorché reiterato, venisse, comunque, conferito a termine.

Da ultimo, per ciò che riguarda gli organismi partecipati – avuto riguardo alle attestazioni rese dall'Organo di revisione nel questionario al rendiconto 2012 circa il rispetto dei vincoli normativi relativi al compenso ed al numero degli amministratori delle società partecipate direttamente o indirettamente – il Collegio, richiamati i contenuti del verbale n. 5 del 14 febbraio 2013 dello stesso Organo di revisione, sollecita, laddove non operata medio tempore, un'attenta ricognizione ed un costante monitoraggio degli stessi e della attività dei relativi organi di amministrazione al fine di garantire il rispetto dei vincoli vigenti.

Del pari, sotto il profilo contabile, nel prendere atto delle deduzioni svolte in ordine alle cause dei rilevati risultati negativi ed agli effetti degli stessi sul bilancio dell'Ente, si raccomanda uno stringente controllo sugli organismi in perdita visti gli obblighi di accantonamento che la legge di stabilità 2014 pone a carico degli enti partecipanti in relazione alle perdite registrate.

Tanto premesso, la Sezione

RACCOMANDA

- Una attenta gestione dei residui, attivi e passivi, con specifico riguardo alle modalità procedurali osservate per il riaccertamento degli stessi;
- Un costante monitoraggio delle passività potenziali probabili e dei debiti fuori bilancio in vista di un tempestivo riconoscimento degli stessi;

- L'adozione di idonee misure organizzative al fine di assicurare un costante monitoraggio dell'evoluzione del contenzioso e dei relativi oneri finanziari in vista di una sollecita regolazione degli stessi;
- Una attenta riconsiderazione delle modalità osservate per il conferimento degli incarichi professionali anche in relazione alle prescrizioni recate dal d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, convertito in legge n. 135/2012 ed alla sussistenza di convenzioni Consip attive afferenti la tipologia di incarico di cui trattasi ;
- Un attento monitoraggio della gestione degli organismi partecipati al fine di garantire, nell'esercizio dei poteri di indirizzo e coordinamento, il rispetto della vigente normativa;
- Un puntuale monitoraggio degli organismi partecipati in perdita anche al fine di assolvere agli obblighi di accantonamento che la legge di stabilità 2014 pone a carico degli enti partecipanti in relazione alle perdite registrate.

DISPONE

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

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 33/2013 la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet della Amministrazione provinciale secondo le modalità di legge.

Così deliberato in Ancona nella fissata Camera di consiglio del 2 ottobre 2015.

Il relatore

Valeria Franchi



Il Presidente f.f.

Andrea Liberati



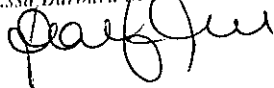

Depositata in Segreteria in data

29 OTT. 2015

Il Direttore della Segreteria

IL FUNZIONARIO

Dot.ssa Barbara MECOZZI



10/10/2015

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T71



DOC. INTERNO N.50743999 del 29/10/2015