



Ministero dell'Economia e delle Finanze

**DIPARTIMENTO DELLA
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

**Ispettorato Generale dei
Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica**

Ufficio IV

RELAZIONE
SULLA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE
Eseguita dal 17 al 21 luglio 2023
presso

COMUNE DI FANO (PU)
(S.I. 1812/IV/2023)

Roma, 16.10.2023

I Dirigenti Ispettori IGESIFIP
(Massimo Pugliano e Lucia Spilotro)

SOMMARIO

PREMESSA.....	2
INFORMAZIONI GENERALI.....	3
LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI FANO.....	4
L'UTILIZZO DELLE RISORSE PER L'EMERGENZA SANITARIA.....	6
GLI ADEMPIMENTI IN MATERIA DI TRASPARENZA ED ANTICORRUZIONE.....	32
LA RAZIONALIZZAZIONE E LA CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI.....	35
LE SOCIETA' PARTECIPATE DEL COMUNE DI FANO - IL QUADRO DELLE PARTECIPAZIONI.....	49
LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI.....	51
I CONTROLLI SULLE SOCIETA' PARTECIPATE.....	75
LE RELAZIONI CON IL BILANCIO DELL'ENTE	79
GLI AFFIDAMENTI IN HOUSE.....	89
I COMPENSI DEGLI AMMINISTRATORI DELLE SOCIETA'	98
ELENCO TABELLE.....	103
ELENCO ALLEGATI.....	106

PREMESSA

La verifica amministrativo contabile condotta sull'Amministrazione del Comune di Fano è stata disposta dal Ragioniere Generale dello Stato con nota prot. n. 197125/2023, ai sensi degli artt. 3 e 7 della l. n. 1037/1939, dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, dell'art. 28, co. 1, della l. n. 289/2002, dell'art. 14, co. 1, lett. d), della l. n. 196/2009 e degli artt. 23 e 24 del d.lgs. n. 123/2011¹.

L'incarico è stato affidato ai sottoscritti con note dell'Ispettore Generale Capo prot. n. 197484 e 197485/2023 ed è stato eseguito presso la sede di Via S. Francesco d'Assisi 76, dal 17 al 21.07.2023, secondo le indicazioni fornite dal Capo Settore.

La documentazione necessaria all'esecuzione della verifica è stata richiesta con *e-mail* del 13 (v. P.G. n. 0071494 di pari data) e del 17.07.2023.

¹ Ai sensi della normativa sopra citata il Ministero dell'Economia e delle Finanze, tramite i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha competenza ispettiva generale sulle amministrazioni che gestiscono direttamente o indirettamente risorse di natura pubblica.

INFORMAZIONI GENERALI

La popolazione residente del Comune di Fano, alla data del 30.06.2023, era di 60.225 soggetti residenti, con un decremento di 2.704 unità rispetto alla data del censimento dell'anno 2011 (62.929 soggetti residenti al 31.12.2011).

Lo Statuto Comunale è stato da ultimo modificato, nel testo vigente, con Deliberazione del Consiglio Comunale (D.C.C.) n. 21/2023.

Ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 2, co. 184, della l. n. 191/2009 il Consiglio Comunale di Fano, organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo, è composto dal Sindaco e da 24 membri, tra i quali il Presidente, eletti nelle consultazioni amministrative del 26.05.2019 (turno di ballottaggio del 09.06.2019).

Il Sindaco, Dr. Massimo Seri, è stato proclamato eletto il 11.06.2019 come da verbale, di pari data, dell'Ufficio centrale elettorale.

La nomina dei componenti della Giunta Comunale è stata disposta, dal Sindaco, con Provvedimenti Sindacali dal n. 11 al n. 17 del 22.06.2019 e con successivi Provvedimenti Sindacali n. 14 del 14.10.2020 e n. 19 del 06.10.2022 a seguito di dimissioni di n. 2 Assessori.

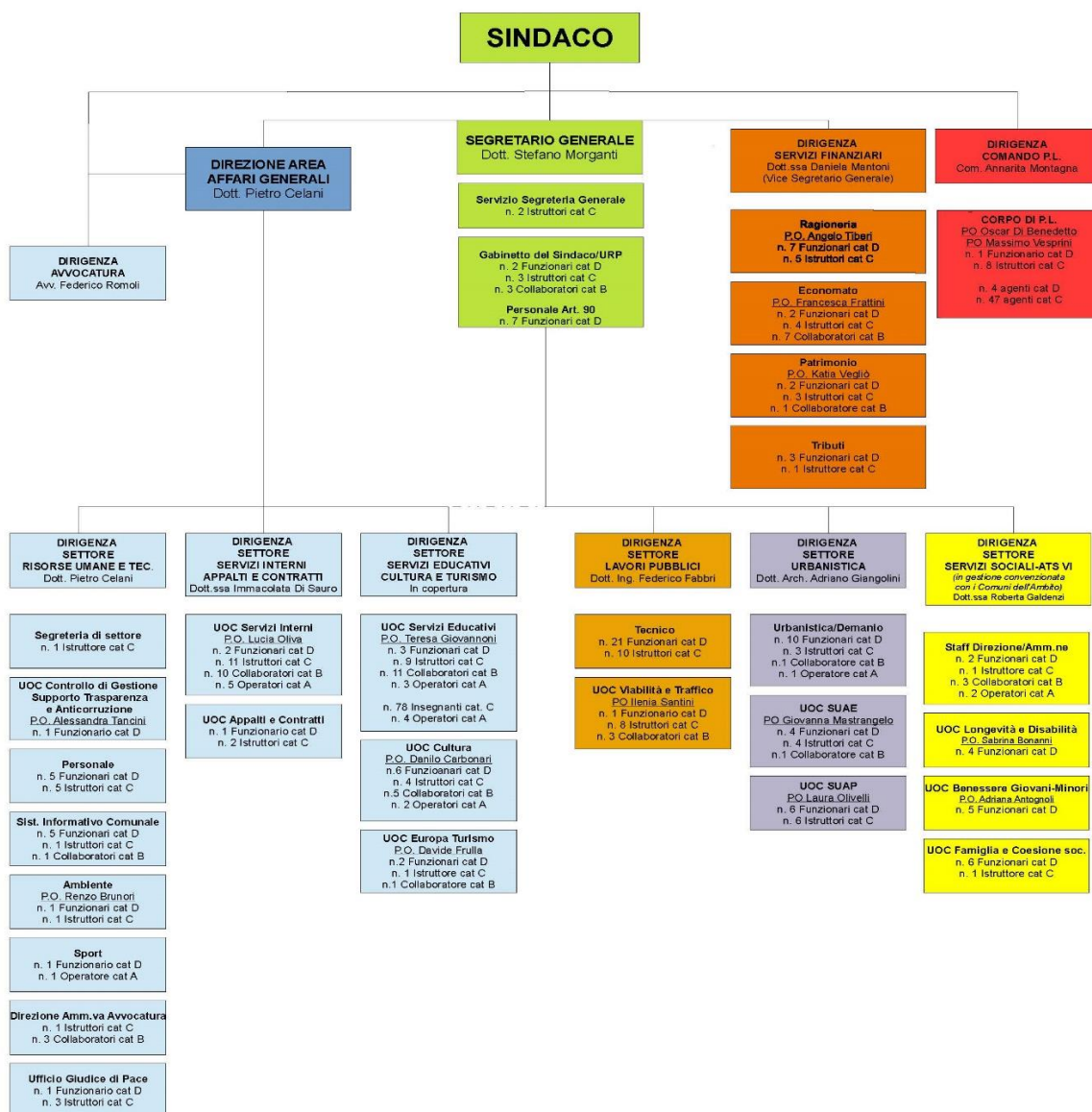
Attuale Segretario del Comune di Fano è il Dr. Stefano Morganti, nominato con Provvedimento Sindacale n. 4 del 31.01.2021 e preceduto, nel periodo 06.10.2009 – 31.12.2020, dalla Dr.ssa Antonietta Renzi (nel periodo 01.01.2021 – 31.01.2021 le funzioni sono state svolte dalla Dr.ssa Daniela Mantoni, già nominata Vice Segretario Generale con Provvedimento Sindacale n. 1 del 03.01.2020).

L'Organo di Revisione economico – finanziaria è stato nominato, per il triennio 2022-2025, con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 48/2022 e, per il triennio precedente, con D.C.C. n. 204/2018 e n. 29/2019 di modifica della precedente per errata indicazione della data di scadenza dell'incarico.

LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI FANO

La situazione organizzativa, alla data della verifica, è quella rappresentata nella D.G.C. n. 129/2023 di ridefinizione della macrostruttura, secondo il seguente organigramma

Tab. 1 - Organigramma



La Dotazione Organica teorica, vigente alla data della verifica, risulta essere quella rappresentata dalla D.G.C. n. 432/2019, corrispondente a n. 451,5 posizioni (esclusa la dirigenza), delle quali 35,5 vacanti.

Nella tabella che segue sono indicate le unità impiegate dall'Amministrazione del Comune di Fano, distinte per “*Categoria contrattuale*”, alla data odierna.

Tab. 2 – Dotazione organica

Categoria	Dotazione	Posti occupati	Posti vacanti
D	137,5	122	15,5
C	224	221	3
B	58	47	11
A	32	26	6
Totale	451,5	416	35,5

La responsabilità dei 9 Settori nei quali è articolata la struttura è affidata ad un numero di 8 Posizioni Dirigenziali e 16 Posizioni Organizzative coperto, alla data della verifica, da 6 Dirigenti di ruolo dell'Ente, 1 Dirigente a tempo determinato ex art. 110 c.1 e 1 Dirigente a tempo determinato ex art. 110 c. 2, in convenzione ex art. 30 TUEL (Servizi Sociali-Ambito Sociale).

Un posto vacante da Dirigente di ruolo sarà ricoperto nel mese di settembre 2023.

L'UTILIZZO DELLE RISORSE PER L'EMERGENZA SANITARIA

L'argomento trova il suo fondamento giuridico nel d.l. n. 34/2020 (l. n. 77/2020) che, riguardante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 disponeva, all'art. 106, che *“Al fine di concorrere ad assicurare ai comuni, alle province e alle città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, per l'anno 2020, anche in relazione alla possibile perdita di entrate connessa all'emergenza COVID-19, è istituito presso il Ministero dell'Interno un fondo con una dotazione di 3,5 miliardi di euro per il medesimo anno, di cui 3 miliardi di euro in favore dei comuni e 0,5 miliardi di euro in favore di province e città metropolitane.*

Con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 10 luglio 2020, previa intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali, sono individuati criteri e modalità di riparto tra gli enti di ciascun comparto del fondo di cui al presente articolo sulla base degli effetti dell'emergenza COVID-19 sui fabbisogni di spesa e sulle minori entrate, al netto delle minori spese, e tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese, valutati dal tavolo di cui al comma 2”.

Seguiva la disposizione sopra riportata la previsione di un acconto (nelle more dell'adozione del decreto di cui al periodo precedente) e l'istituzione di un tavolo tecnico (al fine di monitorare gli effetti dell'emergenza Covid-19, con riferimento alla tenuta delle entrate).

Con il successivo d.l. n. 104/2020 (l. n. 126/2020) veniva disposto, all'art. 39, un incremento del fondo di cui alla norma precedente (1.670 milioni di euro), un sistema di riparto del detto incremento (da operare *“con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 20 novembre 2020, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base di criteri e modalità che tengano conto del proseguimento dei lavori del tavolo di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 maggio 2020, nonché del riparto delle risorse di cui al decreto del Ministero dell'interno 24 luglio 2020”*), un'autorizzazione all'impiego di una quota per i servizi aggiuntivi di trasporto scolastico e l'obbligo di *“inviare, utilizzando l'applicativo web <http://pareggiobilancio.mef.gov.it>, entro il termine perentorio del 31.05.2021, al Ministero dell'economia e delle finanze, una certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse alla predetta emergenza, “attraverso un modello e con le modalità definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 31 ottobre 2020”.*

La disposizione veniva inoltre accompagnata da una sanzione collegata agli eventuali ritardi e definita in una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, dei trasferimenti compensativi o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'80%, al 90% ed al 100% delle risorse attribuite, a seconda del ritardo accumulato.

E' con il decreto n. 212342 del 03.11.2020 che il Ministero dell'economia e delle finanze detta le necessarie prescrizioni per la certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a

vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse alla predetta emergenza indicando modalità, prospetti certificativi (v. all. 1), termini (30.04.2021) e sanzioni (v. art. 2), poi integralmente modificate dal successivo d.m. n. 59033 del 01.04.2021.

Sono state prodotte sull'argomento, dall'Amministrazione del Comune di Fano, cinque "cartelle" informatiche relative, rispettivamente, al "*Fondo funzioni fondamentali*", ai "*Ristori TARP*", ai "*Voucher alimentari*", al "*Trasporto scolastico*" ed ai "*Centri estivi*".

La prima è a sua volta suddivisa in tre cartelle contenenti, rispettivamente, alcuni documenti relativi all'anno 2021, gli stessi documenti relativi all'anno 2022 e la relazione allegata alla nota Prot. n. 0073748-20/07/2023-c_d488-PG-0046-00010011-P.

Non disponendo di dati aggregati, l'Amministrazione li ha infatti forniti su schema proposto nel corso della verifica.

Nelle prime due sottocartelle sono state allegate le ricevute della certificazione del "*Fondone*" Covid 19 anni 2021 e 2022, la "*Parifica certificazione con avanzo vincolato*" 2021 e 2022, uno stralcio della relazione al rendiconto gestione 2021 e 2022 sul risultato di amministrazione e la Certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse alla predetta emergenza, Mod. 2021 e 2022.

Documentazione di dettaglio (Determinazioni dirigenziali ed estrazioni contabili) è invece contenuta nelle altre quattro cartelle sopra indicate, a riscontro dei dati forniti.

Le "*Certificazioni COVID-19*" (documentate agli atti) sono risultate assunte al Prot. MEF n. 155789 del 31.05.2021 (per l'esercizio 2020), al n. 133835 del 26.05.2022 (per l'esercizio 2021) e al Prot. n. 150759 del 29.05.2023 (per l'esercizio 2022) e, pertanto, nel termine del 31 maggio previsto dall'ultimo decreto².

Sotto il profilo dell'imputazione contabile, l'entrata in questione deve collocarsi nel Titolo II dell'entrata, alla voce "*Trasferimenti correnti da Ministeri*" (E.2.01.01.01.001).

Come evidenziato dall'Ente, la somma incassata a titolo di "*Fondone*" dal Comune di Fano è pari ad euro 6.096.357,27 e contabilizzata, nel corso del 2020, come di seguito specificato:

Tab. 3 – Fondo 2020

T118	Capitolo	Accert.	Descrizione	accertato
2	2101.01.015	331/2020	Acconto Fondo per esercizio funzioni fondamentali (Art. 106, d.l. n. 34/2020).	€ 1.058.899,63
2	2101.01.015	371 e 580/2020	Saldo funzioni fondamentali.	€ 4.629.327,20

² E' stata comunque ammessa la possibilità, decorso il detto termine, di modificare i dati trasmessi e di inviare una nuova certificazione entro il 31 luglio 2021 mentre, decorso anche tale termine, i modelli da compilare nel portale sono stati bloccati e non è stato più consentito l'invio della certificazione.

2	2101.01.015	542/2020	Incremento Fondo per esercizio funzioni fondamentali.	€ 408.130,44
2	2101.01.015	380 e 583/2020	Ristoro compensativo perdita gettito IMU.	€ 100.247,56
2	2101.01.015	382 584 e 585/2020	Ristoro compensativo perdita gettito TOSAP.	€ 270.535,12
2	2101.01.015	381/2020	Ristoro compensativo perdita gettito Imposta di soggiorno.	€ 112.755,69
Totale Fondone esercizio 2020 Accertato e riscosso				€ 6.579.895,64

Posto che sia il “fondo funzioni fondamentali” che il “fondo ristoro” non sono vincolati in termini di cassa e che la certificazione sul “Fondone” non coincide con il suo utilizzo, i dati presi in considerazione sono stati i seguenti:

- Entrata: sono stati presi a riferimento i dati del biennio 2019/2020 del bilancio. Ai fini della certificazione sono inoltre presi in considerazione altri ristori di minore entrata.
- Spesa: sono stati presi in considerazione i fondi destinati alla pandemia. Le maggiori e le minori spese Covid-19 sono state quelle che l'Ente non avrebbe sostenuto in esercizio ordinario, così come per la minore spesa.

Il modello era comunque precompilato per gli incassi su F24 ordinari (IMU ordinaria, TASI e addizionale IRPEF), gli accertamenti e gli impegni da DCA/BDAP (2019 e 2020, se disponibili) ed i ristori specifici di entrata e spesa (sanificazione, straordinario PL...).

Il modello calcolava la differenza tra i dati 2020 e 2019. Sono stati poi presi in considerazione i dati relativi:

- Alla politica autonoma (aumenti tariffe/aliquote 2020 su 2019);
- Alle riduzioni tariffarie/aliquote (2020 su 2019);
- Alle agevolazioni Covid-19 concesse (2020 su 2019)

per i quali si è compilato il modello “COVID - 19 – Delibere”, relativo alle politiche tariffarie (con indicazione dei provvedimenti adottati).

Il Comune di Fano, con det. n. 2583 del 14.12.2020, ha previsto un sostegno economico in favore delle imprese di pubblico esercizio riferito al Tributo TOSAP, versato per il periodo Marzo - Aprile 2020, quantificabile in € 2.557,54.

Anno 2020

Parte entrata

Entrate tributarie

Per la Tari e per la Tari-corrispettivo, così come per la Tefa, non era richiesto l'inserimento di alcun dato all'interno della Sezione 1 del Mod. COVID-19 certificazione.

Il Decreto n. 212342 del 3 novembre 2020 del Ministero dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministero dell'interno ha infatti chiarito che per la Tari, per la Tari-corrispettivo e per il Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente, è riconosciuta comunque una stima della perdita tramite il fondo funzioni fondamentali.

Tale variazione negativa di entrata veniva riconosciuta indipendentemente dall'effettiva variazione registrata per gli accertamenti 2020 rispetto al 2019, o indipendentemente dalle diverse politiche autonome di aumento/riduzione di aliquote/tariffe o di agevolazioni Covid-19 che l'ente poteva aver attuato.

Per il Comune di Fano, la perdita riconosciuta ammonta ad euro 1.281.029,00, come riportato nel modello precompilato.

Nel Modello di certificazione COVID - 19 (ma già nel d.m. n. 212342/2020) era chiesto di indicare (alla colonna d), gli aumenti delle aliquote e/o delle tariffe 2020 rispetto a quelle del 2019 e, alla colonna e), le eventuali riduzioni; il Comune di Fano non ha tuttavia deliberato diminuzioni o aumenti delle tariffe 2020 rispetto a quelle del 2019.

Entrate extratributarie

Ai fini della certificazione le entrate da sanzioni per violazione del codice della strada vanno considerate al lordo del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

I minori introiti, per effetto della ridotta circolazione delle auto e per l'impiego della Polizia locale nelle misure di contenimento della pandemia, tengono conto del minore accantonamento al FCDE, in corrispondenza della minore entrata accertata.

Per il Comune di Fano, a parità di condizioni, il minor gettito delle entrate da sanzioni del Codice della strada è stato pari ad € 1.196.506,62.

Entrate straordinarie

In funzione delle entrate straordinarie che interessano il fondo funzioni fondamentali **sono** inserite, nella Sezione 1 del Modello COVID-19, due nuove colonne, una per l'anno 2019 e una per l'anno 2020.

Attraverso la compilazione di queste due nuove colonne l'ente porta a rettifica degli accertamenti 2020 e/o degli accertamenti 2019 presenti, rispettivamente, nelle colonne "a" e "b" del Modello, la quota parte di tali accertamenti da ascrivere ad eventi straordinari che hanno interessato il bilancio dell'ente nel 2020 e/o nel 2019, oppure derivante dal normale meccanismo di funzionamento di una determinata posta di bilancio.

“Neutralizzando” tali variazioni di entrata, non imputabili alle colonne d) o e) del Modello e non dovute al Covid-19, si garantisce che ad incidere positivamente o negativamente sul saldo complessivo tra le minori/maggiori entrate e le maggiori/minori spese Covid-19, al netto dei ristori di entrata e di spesa, sono soltanto le variazioni di entrata effettivamente connesse all'emergenza da Covid-19.

Per le entrate da vendita ed erogazione di servizi (3.01.02.00.000) la riduzione del gettito da Covid -19 è risultata pari ad € 1.601.157,00, comprensiva della rettifica degli accertamenti pari ad € 247.977,00 indicati nella colonna “A1”, per entrate straordinarie accertate nell'anno 2020, come desumibile dalla descrizione della contabilizzazione della relativa entrata, correlata al recupero delle entrate da anni pregressi.

Per le entrate relative alla attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti (3.2.2 e 3.2.3), la rettifica di € 20.653,00 di cui alla colonna “a1” è imputabile ad accertamenti estranei alle sanzioni del C.d.s., che non rappresentano minore o maggiore entrata Covid-19 ma che, confluendo nello stesso piano finanziario, va ad influenzare la variazione delle entrate certificabili per la pandemia.

ANNO 2020

Parte spesa

Si è al riguardo premesso che le voci riguardanti i dati della “Sezione 2 – Spese” del modello sono precompilati, poiché il Rendiconto 2020 è stato trasmesso a BDAP-Bilanci Armonizzati.

I dati relativi a FCDE, FPV di parte corrente e capitale sono stati recuperati, dalla BDAP, come previsioni definitive assestate.

Questi dati non hanno inciso tuttavia sulla certificazione, essendo rappresentati a solo titolo informativo.

Ad incidere sulla certificazione sono infatti solo le minori e maggiori spese dichiarate nelle apposite colonne.

Riepilogo maggiori spese

Le maggiori spese rendicontate per il Covid-19 sono tutte quelle strettamente correlate all'emergenza sanitaria.

Per individuare tali spese, oltre alle rendicontazioni dei settori periferici, il servizio ragioneria ha istituito appositi vincoli legati all'emergenza COVID, procedendo all'inserimento degli impegni iscritti in bilancio relativi a spese correlate all'emergenza sanitaria, nei rispettivi vincoli.

Non sono state certificate le maggiori spese COVID già coperte da specifiche assegnazioni pubbliche/private (esempio: trasferimenti regionali, donazioni, ecc.)

Di seguito, si indicano le spese oggetto di rendicontazione, suddivise per i seguenti titoli e macroaggregati:

- Titolo 1 macro 1;
- Titolo 1 macro 2;

- Titolo 1 macro 3;
- Titolo 1 macro 4;
- Titolo 1 macro 9/20;
- Titolo 2 macro 2.

Tali spese comprendono anche quelle finanziate da maggiori ristori Covid-19 (riga “E” della certificazione) che, per il Comune di Fano, ammontano ad € 919.115,00, parzialmente impegnati (€ 376.371,00 di avanzo da ristori specifici di spesa non utilizzati al 31.12.2020).

Tab. 4 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 1:

Spese riferite al personale dipendente	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.1.1. Retribuzioni lorde	42.220,00	7.500,00
P.F. 1.1.2 Contributi sociali a carico Ente	0,00	1.875,00

Tab. 5 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 2:

Oneri su spese riferite al personale	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.2.1. IRAP su spese di personale (Imposte e tasse a carico Ente)	0,00	638,00

Tab. 6 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 3:

Acquisto beni e servizi	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.3.1 Acquisto di beni	25.146,00	104.443,00
P.F. 1.3.2.5 Utenze e canoni	45.843,00	4.486,00
P.F. 1.3.2.9 Manutenzione ordinaria e riparazioni	0,00	12.812,00
P.F. 1.3.2.15 Contratti di servizio pubblico	1.573.780,00	701.086,00
Diversi - Altro	761.374,00	782.893,00
TOTALE	2.380.997,00	1.501.277,00

Tab. 7 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 4:

Trasferimenti correnti	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.4.1.1. Trasferimento correnti a Amministrazioni centrali	0,00	30.000,00
P.F. 1.4.2 Trasferimenti correnti a famiglie	39.976,00	3.397,00
P.F. 1.4.4. Trasferimenti correnti a ISP		68.000,00
TOTALE	39.976,00	101.297,00

Tab. 8 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 9:

Rimborsi di parte corrente	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.9.2.1 Rimborsi di imposte e tasse di natura corrente	00,00	20.094,00
P.F. 1.9.99 Atri rimborsi di parte corrente	10.000,00	39.512,00
TOTALE	10.000,00	59.606,00

Tab. 9 - FCDE Covid-19 - titolo 1 macro 20:

FCDE	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.10.1.3	590.000,00	0,00

Tab. 10 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 2 macro 2:

Beni materiali	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 2.2.1.	0,00	53.719,00

Fondo crediti dubbia esigibilità

Ai fini della certificazione, in merito al Fondo crediti di dubbia esigibilità, bisogna tenere presente quanto segue:

- Riduzione del FCDE: andava indicata la riduzione dello stanziamento definitivo dell'FCDE 2020 del Bilancio di previsione 2020 - 2022, rispetto allo stanziamento definitivo 2019 del Bilancio 2019-2021, imputabile alle variazioni (riduzioni) direttamente correlate alle variazioni (riduzioni) delle entrate proprie (IMU, CDS e parcheggi), coperte con le risorse del Fondone (v. art. 106 del d.l. n. 34/2020 e art. 39 del d.l. n. 104/2020).
- Incremento FCDE: andava indicato l'eventuale aumento dello stanziamento definitivo dell'FCDE 2020 del Bilancio di previsione 2020 - 2022 rispetto allo stanziamento definitivo 2019 del Bilancio 2019 - 2021, imputabile alle maggiori entrate accertate nell'anno 2020, rispetto alle entrate accertate nell'anno 2019 e dichiarate nella sez. 1 del modello.

Nel corso dell'anno 2020 l'Ente ha proceduto alla rideterminazione del FCDE. per la parte che riguarda le entrate da sanzioni per violazioni al Codice della strada in quanto, in via prudenziale, tale entrata è stata ridotta di € 1.430.000,00 per l'annualità 2020, vista la situazione emergenziale allora in corso e, di conseguenza, la riduzione dell'FCDE di € 590.000,00.

Tab. 11 - Certificazione parte entrata

Totale minori/maggiori entrate derivanti da Covid-19 (A)	- 5.349.641,00
Ristori specifici entrata (B)	510.560,00
Totale minori/maggiori entrate derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (C)	-4.839.081,00

Tab. 12 - Certificazione parte spesa

		Minori	Maggiori
Totale minori e maggiori spese derivanti da Covid-19 (D)		3.088.339,00	1.830.356,00
Ristori specifici spesa (E)			919.115,00
Totale maggiori spese derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (F)			911.241,00

Tab. 13 – Vincolo sull'avanzo di amministrazione 2020

	Importo
Totale minori/maggiori entrate derivanti da Covid-19 al netto dei ristori © (+)	-4.839.081,00
Totale minori spese derivanti da Covid-19 (D) (+)	3.088.339,00
Totale maggiori spese derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (F) (-)	911.241,00
Saldo complessivo	-2.661.983,00
Quota Fondone fondo per esercizio funzioni fondamentali (ai sensi dell'art. 106 del d.l. n. 34/2020) riconosciuta al Comune di Fano	6.096.357,27
Somma da vincolare sull'avanzo di amministrazione 2020	3.434.374,00
Somma effettivamente accantonata comprensiva di avanzi ristori = € 376.371,00 (ristori) + € 4.199.254,71 (fondone)	4.575.695,00

Si fa presente che, poiché il Rendiconto anno 2020 è stato approvato prima dell'invio della Certificazione COVID-19 2020 al “*Pareggio di Bilancio*”, l'Ente ha dovuto procedere alla rideterminazione dell'avanzo da “*Fondone*” con D.C.C. n. 159 del 30.07.2021, adeguandolo alle risultanze della certificazione.

ANNO 2021**Parte entrata**

Il Comune di Fano ha incassato, sul titolo 2° dell'entrata, i seguenti ristori:

Tab. 14 – Fondo 2021

T118	Capitolo	Accert.	Descrizione	accertato
2	2101.01.015	315/2020	Acconto Fondo per esercizio funzioni fondamentali (Art. 1, co. 822, l. n. 178/2020)	€ 405.790,24

2	2101.01.015	402/2021	Saldo funzioni fondamentali (Art. 1. Co. 822, l. n. 178/2020)	€ 120.822,65
2	2101.01.015	350/2021	Ristoro compensativo perdita gettito IMU settore turistico (Art. 9 e 9 bis, d.l. n. 137/2020)	€ 27.021,56
2	2101.01.015	Acc.ti vari/2021	Ristoro compensativo perdita gettito CUP - esenzione CUP pubblici esercizi e mercati (Art. 9 ter, co. 3, d.l. n. 137/2020)	€ 405.563,81
2	2101.01.015	394/2021	Ristoro compensativo perdita gettito IMU settore turistico (art. 177, co. 2, d.l. n. 34/2020)	€ 38.972,46
2	2101.01.015	451/2021	Ristoro compensativo perdita gettito IMU titolari P. IVA art. 6 sexies, d.l. n. 41/2021	€ 165.386,28
2	2101.01.015	487/2021	Ristoro delle minori entrate 2021 derivanti dall'esenzione IMU per il settore dello spettacolo	€ 6.137,00
2	2101.01.015	393/2021	Ristoro compensativo perdita gettito Imposta di Soggiorno art. 55 d.l. n. 73/2021 - Decr. sostegni bis	€ 34.951,98
Totale Fondone esercizio 2021 Accertato e riscosso				€ 1.204.645,98

Sezione Entrata – Piano finanziario 1.01.01.00.000 - Addizionale comunale IRPEF

A differenza delle altre voci della colonna 2019, per le quali andavano presi i dati delle certificazioni, già rettifiche, di quella annualità, per la voce “*Addizionale comunale IRPEF*” vanno presi in considerazione i dati prospettati nella colonna “a” “*Accertamenti 2020*” del modello COVID-19 relativo alla certificazione del 2020.

Le variazioni di aliquote che producono effetti sul gettito 2021 sono relative all’anno d’imposta 2020 rispetto al precedente. Quindi il confronto viene fatto con le riscossioni dell’anno 2020.

Sezione Entrata

Per quanto riguarda il rigo 1.01.01.52.000 “*Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche*” contabilizzato, per l’anno 2019, tra le Imposte e Tasse, nell’anno 2021 è stato contabilizzato al rigo 3.1.3.1.2 “*Canone occupazione spazi ed aree pubbliche*”, confermando quanto proposto da BDAP.

L’importo di € 3.708,00, inserito al rigo 1.1.1.52 anno 2021, si riferisce ad un accertamento creato per errore con tale P.F. e quindi mantenuto al titolo 1 dell’entrata, come proposto da BDAP.

Si è altresì precisato che anche l’“*Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni*” P.F. 1.1.1.53, nell’anno 2021, è confluita nel P.F. 3.1.3.1.2;

Sezione Entrata – Piano finanziario 3.01.02.00.000 – Entrate dalla vendita e dall’erogazione di servizi

La minore entrata rispetto all’anno 2019, di € 790.450,00, è riconducibile all’emergenza epidemiologica in quanto tale periodo, a seguito di chiusure generalizzate delle varie attività, ha determinato minori entrate da asili nido, refezione scolastica, servizi mobilità urbana, ecc...

In corrispondenza del piano finanziario 3.01.02.00.000 è stata portata in rettifica nella colonna “a1”, in quanto non riconducibile al Covid-19, la somma di € 20.189,00, quale differenza tra accertamenti 2019 e 2021.

Sezione Entrata – Piano finanziario 3.02.02.00.000 - Entrate da famiglie derivanti dall’attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti.

Con riferimento al piano finanziario 3.02.02.00.000 la minore entrata di € 898.293,00, riferita alle sanzioni al CDS, è dovuta esclusivamente al periodo emergenziale.

Entrate straordinarie

P.F. 3.1.2 - Entrate dalla vendita e dall’erogazione dei servizi: le entrate straordinarie relative all’anno 2021 – Colonna A1, pari ad € 274.662,00, riguardano le maggiori entrate di diritti di segreteria ricollegabili a maggiori Oneri di Urbanizzazione (art. 110).

P.F. 3.2.2. - Entrate da famiglie derivanti dall’attività di controllo e repressione degli illeciti: L’entrata straordinaria di € 35.765,00, anno 2021, Colonna A1, si riferisce a riscossioni coattive anni pregressi.

P.F. 4.5.1.- Permessi di costruire: L’entrata straordinaria di € 2.348.606,00 anno 2021 è dovuta, oltre agli oneri a scomputo, come previsto dal Decreto, anche alle entrate straordinarie ex art. 110.

ANNO 2021

Parte spesa

Va al riguardo premesso che le voci riguardanti i dati della Sezione 2 - Spese del modello sono precompilate, poiché il Rendiconto 2021 è stato trasmesso a BDAP-Bilanci Armonizzati.

I dati relativi a FCDE, FPV di parte corrente e capitale vengono recuperati dalla BDAP come previsioni definitive assestate.

Questi dati non incidono tuttavia sulla certificazione, essendo rappresentati a solo titolo informativo.

Ad incidere sulla certificazione sono infatti solo le minori e maggiori spese dichiarate nelle apposite colonne.

Occorre indicare, per ogni singola tipologia di spesa, le minori spese per l'anno 2021, rilevate a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Valgano ad esempio le minori spese per utenze o buoni pasto derivanti dalla chiusura degli uffici, per mensa scolastica in ragione della mancata fornitura dei pasti, ecc.

Tab. 15 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 1:

Spese riferite al personale dipendente	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.1.1. Retribuzioni lorde	26.923,00	5.421,00
P.F. 1.1.2 Contributi sociali a carico Ente	2.284,00	1.290,00
	Risparmi personale senza <i>green-pass</i> e relativi contributi + risparmi buoni pasto	Indennità COC + Oneri su indennità COC
	29.207,00	6.711,00

Tab. 16 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 2:

Oneri su spese riferite al personale	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.2.1. IRAP su spese di personale (Imposte e tasse a carico Ente)	713,00	461,00
	Minore IRAP su risparmi personale	IRAP Indennità COC

Tab. 17 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 3:

Acquisto beni e servizi	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.3.1 acquisto di beni		27.251,00
		Fornitura DPI + porta dispenser luoghi

		pubblici + mascherine e prodotti di igiene vari.
P.F. 1.3.2.5 Utenze e canoni	0,00	85.138,00
		Utenze telefoniche e gas (Impegni promiscui come certificato da Uff. Economato e Uff. Tecnico).
P.F. 1.3.2.9 Manutenzione ordinaria e riparazioni	0,00	20.000,00
		Impegni promiscui Uff. Tecnico filtri caldaie.
P.F. 1.3.2.15 Contratti di servizio pubblico	234.955,00	1.357.668,00
	Periodo di chiusura: Serv. Educativi: gestione asilo nido "Il grillo" + Serv. Complementari e sussidiari nido e materne + sostegno nidi e materne + trasporto scolastico + refezione scolastica.	Periodo di apertura: trasporto scolastico + servizi complementari e sussidiari attività didattica + servizio sostegno alunni + orario prolungato scuole + refezione scolastica + sicurezza ristorazione + gestione asilo nido "Il grillo" + maggiore spesa casa di riposo + sostegno disabili.
Diversi - Altro	13.145,00	816.131,00
	Serv. Accompagnamento scuolabus + missioni personale + insussistenze impegni anno 2020 certificati come maggiori spese nel 2020 + minori spese per chiusura musei.	Sicurezza fiere + pulizia uffici + Protezione civile + sicurezza serv. Bibliotecari + sicurezza iniziative culturali e turistiche + implementazioni software vari + Voucher alimentari + software procedure concorsuali da remoto + sanificazione disinfezione.
TOTALE	248.101,00	2.306.189,00

Tab. 18 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 4:

Trasferimenti correnti	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.4.1.1. Trasferimento correnti a Amministrazioni centrali	0,00	0,00
P.F. 1.4.2 Trasferimenti correnti a famiglie	0,00	516,00
P.F. 1.4.3. Trasferimenti correnti a imprese	0,00	819.392,00
		Sostegno alle attività economiche + contributi TARI utenze non domestiche + contributo a Fano Jazz.
P.F. 1.4.4. Trasferimenti correnti a ISP	0,00	149.747,00
		Contributi: <i>Sinphony</i> + carnevale + fortuna <i>festival</i> + Ass..Passaggi + contributi straordinari vari.
TOTALE	0,00	969.655,00

Tab. 19 - FCDE Covid-19 - titolo 1 macro 20:

FCDE	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.10.1.3	224.450,00	0,00
	Riduzione entrata CDS	

Tab. 20 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - Titolo 2 macro 2:

	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 2.2.1. Beni materiali	0,00	81.030,00
		20.000 Imp. Promiscui per maggiori oneri sicurezza nei cantieri + fornitura PC e altre attrezzature informatiche
P.F. 2.2.3. Beni immateriali		30.500,00
		Potenziamento sistema informatico comunale - <i>software</i>
	0,00	111.530,00

Tab. 21 - Ristori specifici di spesa 2021

Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali dei comuni nelle aree interne	Assenza fattispecie
Fondo per consentire l'erogazione dei servizi di trasporto scolastico in conformità alle misure di contenimento della diffusione del Covid-19	Assenza fattispecie
Finanziamento servizi aggiuntivi Trasporto Pubblico Locale	Assenza fattispecie
Fondo per l'adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare e per il sostegno alle famiglie per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche.	€ 253.226,00
Centri estivi, servizi socioeducativi territoriali e centri con funzione educativa e ricreativa destinati alle attività dei minori.	€ 145.678,00
Fondo destinato ai Comuni per ristorare le imprese esercenti i servizi di trasporto scolastico delle perdite di fatturato subite a causa del Covid-19	€ 24.064,00
Fondo agevolazioni TARI categorie economiche interessate dalle chiusure obbligatorie o dalle restrizioni nell'esercizio delle rispettive attività	€ 850.905,00
Totale	€ 1.273.873,00

Tab. 22 - Totale movimenti derivanti da Covid-19 al netto dei ristori

Parte entrata	
Totale minori/maggiori entrate derivanti da Covid-19 (A)	- € 2.668.513
Ristori specifici entrata (B)	€ 651.010
Totale minori/maggiori entrate derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (C)	- € 2.017.503

Parte spesa		
Totale minori e maggiori spese derivanti da Covid-19 (D)	€ 502.471	€ 3.394.545
Ristori specifici spesa (E)		€ 1.650.244
Totale maggiori spese derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (F)		€ 1.744.301

Saldo complessivo	
Dettaglio	Importo
Totale minori/maggiori entrate derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (C) (+)	- € 2.017.503
Totale minori spese derivanti da Covid-19 (D) (+)	€ 502.471
Totale maggiori spese derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (F) (-)	€ 1.744.301
Saldo complessivo	- € 3.259.333

SALDO CERTIFICAZIONE	-3.259.331,45
-----------------------------	----------------------

FONDO FUNZIONI FONDAMENTALI	Importi certificazione	F.F.F. assegnato 2021	Avanzo vincolato F.F.F. 2020 al netto quota figurativa TARI di 1.281.029 € - B - e incluso Ristoro minore entrata IMU/TOSAP di 370.783 € - D -)	Avanzo vincolato F.F.F. 2021 incluso Ristoro minore entrata IMU/TOSAP 2020
Totale minori/maggiori entrate derivanti da COVID-19 (A)	-2.668.513,00			
Totale minori spese derivanti da COVID-19 (D) (solo quelle collegate a F.F.F.)	501.007,00	526.612,89	2.918.225,66	
Totale maggiori spese derivanti da COVID-19 (solo quelle finanziate F.F.F.)	-1.823.008,17			
QUOTA FONDO FUNZIONI FONDAMENTALI	-3.990.514,17		3.444.838,55	-545.675,62 (A-D)

FONDO FUNZIONI FONDAMENTALI	Importi certificazione	Importi vincolo	Avanzo vincolato F.F.F. 2020 pari quota figurativa TARI	Avanzo vincolato F.F.F. 2021 quota figurativa TARI
Totale maggiori spese derivanti da COVID-19 (solo impegni finanziati quota figurativa TARI del	0,00	226.666,33	1.281.029,00	1.054.362,67 (B)

RISTORI SPECIFICI MAGGIORI SPESE	Avanzo vincolato Ristori specifici spesa	Importo riconosciuto certificazione	Somme utilizzate certificazione	Avanzo vincolato Ristori specifici spesa 2021
Solidarietà alimentare (articolo 19-decies, comma 1, D.L. n. 137/2020)	322.716,81	253.225,57	-523.235,00	52.707,38 (C2.45)
Fondo per la sanificazione degli ambienti di Province, Città metropolitane e Comuni - articolo 114, comma 1, D.L. n. 18/2020 (Decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero della salute, del 16 aprile 2020)	49.900,70	0,00	-44.424,00	5.476,70 (C2.57)
Fondo prestazioni di lavoro straordinario del personale della polizia locale - articolo 115, comma 2, D.L. n. 18/2020 (Decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 16 aprile 2020)	3.753,44	0,00	0,00	3.753,44 (C2.58)
Centri estivi e contrasto alla povertà educativa - Incremento del Fondo per le politiche della famiglia di cui all'articolo 19, comma 1, del D.L. n. 223/2006 previsto dall'articolo 105, comma 3, D.L. n. 34/2020 (Decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia del 25 giugno 2020)	0,00	145.678,32	-145.678,32	0,00
Misure per ristorare le imprese esercenti il trasporto scolastico	0,00	24.064,25	-24.064,25	0,00
Fondo agevolazioni TARI utenze non domestiche		850.905,11	-834.135,44	16.769,67 (C1.17)
RISTORI SPECIFICI MAGGIORI SPESE	376.370,95	1.273.873,25	-1.571.537,01	78.707,19
Totale minori spese derivanti da COVID-19 (D) (solo quelle collegate a ristori maggiori spese)			1.464,00	1.464,00 (C2.57)
RISTORI SPECIFICI MAGGIORI SPESE - AL NETTO INSUSSISTENZE	376.370,95	1.273.873,25	-1.570.073,01	80.171,19 (C)
	1.650.244,20			

RISTORI MINORI ENTRATE (B)	Importo riconosciuto certificazione 2020 Accertato 2021	Importo riconosciuto certificazione 2021	Somme utilizzate (minori entrate/maggiori spese)	Avanzo vincolato Ristori specifici entrata 2021
QUOTA RISTORI MINORI ENTRATE - IMU/TOSAP*	27.021,56	210.495,74	-	237.517,30 (D)
QUOTA RISTORI MINORI ENTRATE - IMPOSTA SOGGIORNO	0,00	34.951,98	34.952	- (E)
QUOTA RISTORI MINORI ENTRATE - TARI	0,00		-	- (F)
QUOTA RISTORI MINORI ENTRATE - CUP	0,00	405.563,81		405.563,81 (G)

* Con riferimento ai ristori IMU assegnati nel 2020 ma accertati nel 2021 per 27.022 € confluiscono nell'avanzo vincolato 2021

AVANZO VINCOLATO DOPO CERTIFICAZIONE	1.231.939,35
---	---------------------

di cui:

	QUOTA VINCOLATA DA LEGGE
AVANZO FONDO FUNZIONI FONDAMENTALI	-545.675,62 (A-D)
AVANZO FONDO FUNZIONI FONDAMENTALI - QUOTA TARI	1.054.362,67 (B)
AVANZO RISTORI MINORI ENTRATE - IMU/TOSAP	237.517,30 (D)
AVANZO RISTORI MINORI ENTRATE - CUP	405.563,81 (G)
AVANZO RISTORI MINORI ENTRATE - IMPOSTA DI SOGGIORNO	- (E)
	- (F)
	QUOTA VINCOLATA DA TRASFERIMENTI
AVANZO RISTORI MAGGIORI SPESE - / SANIFICAZIONE / STRAORDINARIO P.M. / FONDO RIDUZIONE TARI	80.171,19 (C)

ANNO 2022**Parte entrata**

Il Comune di Fano ha incassato, sul titolo 2° dell'entrata, i seguenti ristori:

Tab. 23 – Fondo 2022

T118	Capitolo	Accert.	Descrizione	Accertato
2	2101.01.015		Acconto Fondo per esercizio funzioni fondamentali	€ 0,00
2	2101.01.015		Saldo funzioni fondamentali	€ 0,00
2	2101.01.015		Ristoro compensativo perdita gettito IMU settore turistico (Art. 9 e 9 <i>bis</i> d.l. n. 137/2020)	€ 0,00
2	2101.01.015	376 e 377/2022	Ristoro compensativo perdita gettito CUP - esenzione CUP pubblici esercizi e mercati (Art. 9 <i>ter</i> , co. 3, d.l. n. 137/2020)	€ 101.380,10
2	2101.01.015		Ristoro compensativo perdita gettito IMU settore turistico (art. 177 c. 2 DL 34/2020)	€ 0,00
2	2101.01.015		Ristoro compensativo perdita gettito IMU titolari P. IVA d.l. n. 41/2021, art. 6 <i>sexies</i>	€ 0,00
2	2101.01.015	30/2022	Ristoro delle minori entrate 2021 derivanti dall'esenzione IMU per il settore dello spettacolo (art. 78, co. 1, d.l. n. 104/2020)	€ 3.068,50
2	2101.01.015	380 e 483/2022	Ristoro compensativo perdita gettito Imposta di Soggiorno (art. 12, co. 1, d.l. n. 4/2022 e art. 27, co. 1, d.l. n. 17/2022)	€ 9.675,32
Totale Fondone esercizio 2022 Accertato e riscosso				€ 114.123,92

Sezione Entrata – Piano finanziario 1.01.01.00.000 - Addizionale comunale IRPEF

A differenza delle altre voci della colonna 2019, per le quali andavano presi i dati delle certificazioni, già rettificate, di quella annualità, per la voce “*Addizionale comunale IRPEF*” vanno presi in considerazione i dati prospettati nella colonna “a” “*Accertamenti 2020*” del modello COVID-19, relativo alla certificazione del 2020.

Le variazioni di aliquote che producono effetti sul gettito 2021 sono relative all’anno d’imposta 2020 rispetto al precedente. Quindi il confronto va fatto con le riscossioni dell’anno 2020 ma, per il Comune di Fano, non sussiste la fattispecie.

Sezione Entrata

Per quanto riguarda il rigo 1.01.01.52.000 “*Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche*” contabilizzato, per l’anno 2019, tra le Imposte e Tasse, nell’anno 2022 è stato contabilizzato al rigo 3.1.3.1.2 “*Canone occupazione spazi ed aree pubbliche*”, confermando quanto proposto da BDAP.

L’importo di € 1.284,00 inserito al rigo 1.1.1.52 anno 2022, si riferisce ad un accertamento creato per errore con tale P.F. e quindi mantenuto al titolo 1 dell’entrata, come proposto da BDAP.

Si precisa altresì che anche l’“*Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni*” P.F. 1.1.1.53, nell’anno 2021 è confluita nel P.F. 3.1.3.1.2;

Sezione Entrata – Piano finanziario 3.01.02.00.000 – Entrate dalla vendita e dall'erogazione di servizi

La minore entrata rispetto all’anno 2019, di € 234.535,00, è riconducibile all’emergenza epidemiologica in quanto in tale periodo, a seguito di chiusure generalizzate delle varie attività, si sono verificate minori entrate da asili nido, refezione scolastica, servizi mobilità urbana, ecc...

In corrispondenza del piano finanziario 3.01.02.00.000 è stata portata in rettifica nella colonna “a1”, in quanto non riconducibile al Covid-19, la somma di € 47.368,00, quale differenza tra accertamenti 2019 e 2022.

Sezione Entrata – Piano finanziario 3.02.02.00.000 Entrate da famiglie derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti.

Con riferimento al piano finanziario 3.02.02.00.000 la minore entrata di € 297.999,00, riferita alle sanzioni al CDS, è dovuta esclusivamente al periodo emergenziale.

Entrate straordinarie

P.F. 1.1.41 – Imposta di soggiorno: entrate straordinarie € 30.047,00 riferite all’Imposta di soggiorno recuperata a seguito di attività di verifica e di controllo;

P.F. 3.1.2 - Entrate dalla vendita e dall'erogazione dei servizi: le Entrate straordinarie relative all’anno 2022 – Colonna A1, sono relative ai diritti di segreteria del servizio Urbanistica, dovuti a maggiori oneri di urbanizzazione ex art. 110 e ammontano ad € 47.368,00;

P.F. 3.2.2. - Entrate da famiglie derivanti dall’attività di controllo e repressione degli illeciti: l’entrata straordinaria di € 2.337.523,00, anno 2022, Colonna A1, si riferisce a

riscossioni coattive CDS – Maggiori sanzioni cds per nuovi autovelox e recupero coattivo anni pregressi;

P.F. 4.5.1.- Permessi di costruire: L'entrata straordinaria di € 3.533.528,00 anno 2022 è dovuta, oltre agli oneri a scomputo, come previsto dal Decreto, anche alle entrate straordinarie ex art. 110.

ANNO 2022

Parte spesa

Va al riguardo premesso che le voci riguardanti i dati della “Sezione 2 – Spese del modello” sono precompilate, poiché il Rendiconto 2022 è stato trasmesso a BDAP-Bilanci Armonizzati.

I dati relativi a FCDE, FPV di parte corrente e capitale vengono recuperati dalla BDAP come previsioni definitive assestate.

Questi dati non incidono tuttavia sulla certificazione, essendo rappresentati a solo titolo informativo.

Ad incidere sulla certificazione sono infatti solo le minori e maggiori spese dichiarate nelle apposite colonne.

Occorre indicare, per ogni singola tipologia di spesa, le minori spese per l'anno 2022, rilevate a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Tuttavia, nell'anno 2022, le minori spese sono di poca rilevanza.

Tab. 24 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 1:

Spese riferite al personale dipendente	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.1.1. Retribuzioni lorde	18.217,00	0,00
P.F. 1.1.2 Contributi sociali a carico Ente	4.963,00	0,00
	Risparmi per personale non vaccinato e pertanto in aspettativa	0
	23.100,00	0,00

Tab. 25 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 2:

Oneri su spese riferite al personale	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.2.1. IRAP su spese di personale (Imposte e tasse a carico Ente)	1.548,00	0,00
	Minore IRAP su risparmi personale	IRAP Indennità COC

Tab. 26 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 3:

Acquisto beni e servizi	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.3.1 acquisto di beni		264,00
P.F. 1.3.2.5 Utenze e canoni	0,00	705.321,00
		Maggiori spese “caro bollette”, gas ed energia elettrica, non coperto da specifici contributi statali (differenza tra 2019 e 2022).
P.F. 1.3.2.9 Manutenzione ordinaria e riparazioni	0,00	0,00
P.F. 1.3.2.15 Contratti di servizio pubblico	3.508,00	313.528,00
	Economie 2022 su maggiori spese certificate 2020 e 2021	Maggiori spese Pubblica illuminazione ricondotte al “caro bollette” + ampliamento servizi centri estivi asilo nido e sc. Materna.
Diversi - Altro	6.522,00	131.614,00
	Economie 2022 su maggiori spese certificate 2020 e 2021	Voucher alimentari + assistenza studenti disabili + servizi di protezione civile + servizio per concorsi da remoto + servizio studio rilancio economia post-pandemia.

TOTALE	10.030,00	1.150.727,00
---------------	------------------	---------------------

Tab. 27 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 1 macro 4:

Trasferimenti correnti	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.4.1.1. Trasferimento correnti a Amministrazioni centrali	0,00	0,00
P.F. 1.4.2 Trasferimenti correnti a famiglie	0,00	219.319,00
		Contributo per sostegno canoni di locazione + contributi vari a famiglie servizi sociali.
P.F. 1.4.3. trasferimenti correnti a imprese	6.000,00	24.200,00
	Economie 2022 su maggiori spese certificate 2020 e 2021.	Contributo fondazione Teatro + contributo a Fano jazz.
P.F. 1.4.4. Trasferimenti correnti a ISP	0,00	10.000,00
		Contributi a circoli anziani.
TOTALE	6.000,00	253.719,00

Tab. 28 - FCDE Covid-19 - titolo 1 macro 20:

FCDE	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 1.10.1.3	0,00	0,00

Tab. 29 - Riepilogo impegni spesa Covid-19 - titolo 2 macro 2:

	Minori spese	Maggiori Spese
P.F. 2.2.1. Beni materiali	0,00	16.879,00
		Acquisto <i>Hardware</i> per servizi informatici
P.F. 2.2.3. Beni immateriali		0,00
	0,00	16.879,00

Tab. 30 - Ristori specifici di spesa 2022

Contributo straordinario per garantire la continuità dei servizi erogati in relazione alla spesa per utenze di energia elettrica e gas di cui all'art. 27, co. 2, d.l. n. 17/2022, all'art. 40, co. 3, d.l. n. 50/2022, all'art. 16, co. 1, d.l. n. 115/2022, all'art. 5, co. 1, d.l. n. 144/2022, all'art. 2, d.l. n. 179/2022 (Decr. del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie 01.06.2022 – All. b) e c); 22.07.2022 – All. b) e c); 27.09.2022 – All. b) e c), 06.12.2022 – All. b) e c) e 29.12.2022 – All. b) e c)	€ 914.413,00
Centri estivi, servizi socioeducativi territoriali e centri con funzione educativa e ricreativa per i minori - Istituzione Fondo per favorire il benessere dei minorenni e per il contrasto alla povertà educativa di cui all'art. 39, d.l. n. 73/2022 (Decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 05.08.2022)	€ 57.754,00
Fondo destinato ai Comuni per ristorare le imprese esercenti i servizi di trasporto scolastico delle perdite di fatturato subite a causa del Covid-19	€ 0,00
Totale	€ 972.167,00

Tab. 31 - Totale movimenti derivanti da Covid-19 al netto dei ristori

Parte entrata	
Totale minori/maggiori entrate derivanti da Covid-19 (A)	€ 199.866
Ristori specifici entrata (B)	€ 114.124

Totale minori/maggiori entrate derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (C)		- € 313.990
Parte spesa		
Totale minori e maggiori spese derivanti da Covid-19 (D)	€ 40.758	€ 1.421.125
Ristori specifici spesa (E)		€ 1.052.339
Totale maggiori spese derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (F)		€ 368.786

Saldo complessivo	
Dettaglio	Importo
Totale minori/maggiori entrate derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (C) (+)	€ 313.990
Totale minori spese derivanti da Covid-19 (D) (+)	€ 40.758
Totale maggiori spese derivanti da Covid-19 al netto dei ristori (F) (-)	€ 368.786
Saldo complessivo	- € 14.038

SALDO CERTIFICAZIONE	-14.037,56
-----------------------------	-------------------

FONDO FUNZIONI FONDAMENTALI	Importi certificazione	F.F.F. assegnato 2022	Avanzo vincolato F.F.F. 2020 al netto quota figurativa TARI di 1.054.362,67 € - B - e incluso Ristoro minore entrata IMU/TOSAP di 370.783 € - D -)	Avanzo vincolato F.F.F. 2021 incluso Ristoro minore entrata IMU/TOSAP 2020
Totale minori/maggiori entrate derivanti da COVID-19 (A)	199.866,00			
Totale minori spese derivanti da COVID-19 (D) (solo quelle collegate a F.F.F.)	34.237,78	0,00	97.405,49	
Totale maggiori spese derivanti da COVID-19 (solo quelle finanziate F.F.F.)	-435.957,87			
QUOTA FONDO FUNZIONI FONDAMENTALI	-201.854,09	97.405,49		-104.448,60 (A-D)

FONDO FUNZIONI FONDAMENTALI	Importi certificazione	Importi vincolo	Avanzo vincolato F.F.F. 2020 pari quota figurativa TARI	Avanzo vincolato F.F.F. 2022 quota figurativa TARI
Totale maggiori spese derivanti da COVID-19 (solo impegni finanziati quota figurativa TARI del F.F.F.)	0,00	691.941,94	1.054.362,67	362.420,73 (B)

RISTORI SPECIFICI MAGGIORI SPESE	Avanzo vincolato Ristori specifici spesa	Importo riconosciuto certificazione	Somme utilizzate certificazione	Avanzo vincolato Ristori specifici spesa 2022
Solidarietà alimentare (articolo 19-decies, comma 1, D.L. n. 137/2020)	52.707,38	0,00	-13.000,00	39.707,38 C2.45
Fondo per la sanificazione degli ambienti di Province, Città metropolitane e Comuni - articolo 114, comma 1, D.L. n. 18/2020 (Decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero della salute, del 16 aprile 2020)	6.940,70	0,00	0,00	6.940,70 C2.57
Fondo prestazioni di lavoro straordinario del personale della polizia locale - articolo 115, comma 2, D.L. n. 18/2020 (Decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 16 aprile 2020)	3.753,44	0,00	0,00	3.753,44 C2.58
Centri estivi e contrasto alla povertà educativa - Incremento del Fondo per le politiche della famiglia di cui all'articolo 19, comma 1, del D.L. n. 223/2006 previsto dall'articolo 105, comma 3, D.L. n. 34/2020 (Decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia del 25 giugno 2020)	0,00	57.754,37	-57.754,37	0,00
Misure per ristorare le imprese esercenti il trasporto scolastico	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo agevolazioni TARI utenze non domestiche	16.769,67	0,00	0,00	16.769,67 C1.17
Contributo straordinario continuità servizi Energia elettrica e Gas	0,00	914.412,78	-914.412,78	0,00
RISTORI SPECIFICI MAGGIORI SPESE	80.171,19	972.167,15	-985.167,15	67.171,19
Totale minori spese derivanti da COVID-19 (D) (solo quelle collegate a ristori maggiori spese)			6.521,42	6.521,42 C2.57
RISTORI SPECIFICI MAGGIORI SPESE - AL NETTO INSUSSISTENZE	80.171,19	972.167,15	-978.645,73	73.692,61 (C)
	1.052.338,34			

RISTORI MINORI ENTRATE (B)	Importo riconosciuto certificazione 2021 Accertato 2022	Importo riconosciuto certificazione 2022	Somme utilizzate (minori entrate/maggiori spese)	Avanzo vincolato Ristori specifici entrata 2022
QUOTA RISTORI MINORI ENTRATE - IMU/TOSAP*	0,00	3.068,50	-	3.068,50 (D)
QUOTA RISTORI MINORI ENTRATE - IMPOSTA SOGGIORNO	0,00	9.675,32	9.675	- (E)
QUOTA RISTORI MINORI ENTRATE - TARI	0,00		-	- (F)
QUOTA RISTORI MINORI ENTRATE - CUP	0,00	101.380,10	-	101.380,10 (G)
* Con riferimento ai ristori IMU assegnati nel 2020 ma accertati nel 2021 per 27.022 € confluiscono nell'avanzo vincolato 2021		114.123,92		

AVANZO VINCOLATO DOPO CERTIFICAZIONE	460.542,14
---	-------------------

di cui:

QUOTA VINCOLATA DA LEGGE	
AVANZO FONDO FUNZIONI FONDAMENTALI	-104.448,60 (A-D)
AVANZO FONDO FUNZIONI FONDAMENTALI - QUOTA TARI	386.849,53 (B)
AVANZO RISTORI MINORI ENTRATE - IMU/TOSAP	3.068,50 (D)
AVANZO RISTORI MINORI ENTRATE - CUP	101.380,10 (G)
AVANZO RISTORI MINORI ENTRATE - IMPOSTA DI SOGGIORNO	- (E)
QUOTA VINCOLATA DA TRASFERIMENTI	- (F)
AVANZO RISTORI MAGGIORI SPESE - / SANIFICAZIONE / STRAORDINARIO P.M. / FONDO RIDUZIONE TARI	73.692,61 (C)

Nella nota trasmessa con prot. n. 0073748-20/07/2023-c_d488-PG-0046-00010011-P il Comune di Fano ha inoltre ritenuto utile sottolineare che *“Per l’Imu occorre precisare che come riportato nella circolare Mef il valore dell’Imposta municipale propria (IMU) e Tributo per i servizi indivisibili (TASI), IMI e IMIS – quota comune: dati fonte F24 – voce “importo a debito versato” – forniti dal Dipartimento delle Finanze. Si considerano i dati di gettito per l’anno di imputazione 2021 risultanti dalle deleghe di versamento presentate al 28 febbraio 2022, al lordo di ogni trattenuta o compensazione. Si precisa che il dato sarà esposto al netto degli effetti dell’esenzione TASI sulle prime case – quota a carico inquilino, stimata in misura pari al ristoro assicurato per il tramite del Fondo di Solidarietà Comunale per gli anni dal 2016 al 2019, nonché depurato degli errori nei versamenti comunicati dagli enti sul portale del federalismo fiscale. In tale dato non sarà, inoltre, ricompreso il gettito derivante dall’attività di controllo, accertamento e recupero evasione”*.

Con riferimento ai controlli interni raccomandati dalla Corte dei conti, con la Del. n. 18/SEZAUT/2020/INPR, durante l’emergenza da Covid-19 l’Ente ha sempre mantenuto il controllo sull’andamento delle spese e dei relativi flussi di cassa al fine di prevenire, ove possibile, eventuali squilibri finanziari e dando all’Ente, nel contempo, la possibilità di fronteggiare l’emergenza pandemica.

Dai rendiconti 2020, 2021 e 2022, si evince che il Comune ha mantenuto un saldo positivo sia per la cassa che per il risultato di esercizio.

GLI ADEMPIMENTI IN MATERIA DI TRASPARENZA ED ANTICORRUZIONE

Con particolare riferimento alle pubblicazioni richieste dal capo II del d.lgs. n. 33/2013, si è eseguito un campionamento sugli adempimenti previsti da sei degli articoli in esso contenuti, scelti tra quelli con numero pari.

Il campionamento è stato effettuato, su una delle prescrizioni di ogni singola norma, alle h. 12:00 del 19.07.2023, con la collaborazione di un Funzionario dell'Ente, al fine di velocizzare l'accesso al sito *internet* e la ricerca, nell'area "*Amministrazione trasparente*", dei contenuti richiesti.

L'esame delle pubblicazioni richieste dagli artt. 14 (*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*), 16 (*Obblighi di pubblicazione concernenti la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato*), 18 (*Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici*), 20 (*Obblighi di pubblicazione dei dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale*), 22 (*Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato*) e 26 (*Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati*) dello stesso decreto (l'art. 24, sugli "*Obblighi di pubblicazione dei dati aggregati relativi all'attività amministrativa*", è stato abrogato dall'art. 43, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 97/2016) ha evidenziato l'assenza di pochi e superficiali elementi (perlopiù non aggiornati) immediatamente adeguati, nel corso della verifica, alle indicazioni di legge.

Si fa riferimento al compenso aggiornato di un Dirigente transitato alla direzione di Area a decorrere dal 21.06.2023 (v. Prov. Sind. n. 61/2023), al *curriculum* di un Consigliere non aggiornato alla data di nomina ad Assessore (14.10.2020), all'Organigramma ed ai dati informativi (c.d. "*anagrafica*"), comunque pubblicati fino all'anno 2021, di una delle società partecipate dall'ente che, come già evidenziato, sono stati tempestivamente integrati.

Si richiama sul tema, oltre a quanto previsto agli artt. 1 e 6 del decreto sulla accessibilità dei dati, quanto disposto all'art. 46, co. 1, dello stesso, ai sensi del quale (e salvo quanto disposto dal successivo art. 47) "*L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili*".

Ai sensi dell'art. 47, co. 1, del detto decreto, inoltre, "*La mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica, dà luogo a una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione e il relativo provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'amministrazione o organismo interessato*".

Deve essere annotato, riguardo all'accessibilità dei dati oggetto di pubblicazione l'utilizzo, da parte del Comune di Fano, di un formato elettronico che ne ha reso impossibile, nel corso della verifica, l'estrazione e la lettura, anche di quelli direttamente forniti dall'Amministrazione nelle cartelle all'uopo predisposte.

Detti documenti hanno infatti necessitato di uno specifico intervento tecnico finalizzato a permetterne l'acquisibilità e la utilizzabilità volutamente impedita, come riferito, da precedenti disposizioni interpretative della normativa sulla tutela dei dati.

Come evidenziato all'art. 1 del decreto, tuttavia, *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*.

Secondo l'art. 6 dello stesso decreto, *“Le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità secondo quanto previsto dall'articolo 7”*, ai sensi del quale *“I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e sono ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità”*.

Si evidenzia, al riguardo, l'avvenuta pubblicazione della determinazione n. 183/2023 dell'Agenzia per l'Italia digitale, relativa alla *«Adozione delle Linee guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico»*, da questa comunicata sulla G.U. n. 189/2023.

Pubblicato è comunque risultato, ai sensi dell'art. 33, l'“*indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti*” che segnalava, in “-5,12”, il valore dell'indicatore per il II trimestre dell'anno 2023, (calcolato ai sensi dell'art. 9, co.3, del d.p.c.m. 22.09.2014) ed in -4,52 quello del I trimestre; pubblicato, per l'anno 2022, anche il c.d. “*Indicatore di ritardo*”, riferito ai giorni di anticipo sulla data di scadenza delle fatture e quantificato nella fattispecie, rispettivamente, in una media di 11,85 giorni di anticipo.

I tempi medi degli anni precedenti sono risultati invece calcolati, come risultante dagli allegati ai relativi rendiconti (e dalle pubblicazioni eseguite nella sezione “*Amministrazione Trasparente*”), nei seguenti valori;

- Anno 2018..... -10,53 gg.;
- Anno 2019..... -10,93 gg.;
- Anno 2020..... -8,11 gg.;
- Anno 2021..... -13,61 gg.;
- Anno 2022..... -11,99 gg.

Come si legge negli allegati, inoltre, *“ai sensi dell’art. 33 “Obblighi di pubblicazione concernenti i tempi di pagamento dell’amministrazione”, come modificato dall’art. 29 del D.Lgs. n. 97/2016, l’Ente pubblica regolarmente, oltre ai predetti indicatori di tempestività dei pagamenti, anche l’ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici che, al 31.12.2022, risultano rispettivamente pari a €506.363,91 e 31 imprese creditrici”*.

Si rammenta comunque al riguardo, a titolo meramente ricognitivo, quanto previsto dall’art. 1, co. 859, della l. n. 145/2018, ai sensi del quale *“A partire dall’anno 2021, le amministrazioni pubbliche, diverse dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti del Servizio sanitario nazionale, di cui all’articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, applicano:*

a) le misure di cui alla lettera a) dei commi 862 o 864, se il debito commerciale residuo, di cui all’articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, rilevato alla fine dell’esercizio precedente non si sia ridotto almeno del 10 per cento rispetto a quello del secondo esercizio precedente. In ogni caso le medesime misure non si applicano se il debito commerciale residuo scaduto, di cui al citato articolo 33 del decreto legislativo n. 33 del 2013, rilevato alla fine dell’esercizio precedente, non è superiore al 5 per cento del totale delle fatture ricevute nel medesimo esercizio;

b) le misure di cui ai commi 862 o 864 se rispettano la condizione di cui alla lettera a), ma presentano un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell’anno precedente, non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dall’articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231” (v. anche Circ. MEF – RGS – Prot. n. 59294/2022 – n. 17).

Con disposizione n. 6/2021 il Sindaco del Comune di Fano ha provveduto, ai sensi dell’art. 43 del decreto in esame e dell’art. 1, co. 7, della l. n. 190/2012, ad individuare nella figura del Segretario comunale il *“Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza”*.

Il *“Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza”* di cui all’art. 1, co. 5, lett. a) della l. n. 190/2012 è risultato adottato, annualmente³, con D.G.C. n. 26/2018 (2018 – 2020), 17/2019 (2019 – 2021), 21/2020 (2020 – 2022), 63/2021 (2021 – 2023) e 120/2022 (2022/2024) sempre, comunque, all’inizio dell’anno di riferimento.

Nel rispetto della legge da ultimo citata l’Amministrazione ha infine adottato il Codice di comportamento di cui all’art. 54 del T.U. (come sostituito dall’art. 44 della legge in esame) che integra, come previsto dalla legge, quello di cui al d.p.r. n. 62/2013 (v. D.G.C. n. 503/2013); ha strutturato gli specifici percorsi di formazione previsti nel piano triennale (v., ad es., la D.D. n. 2438/2021 o, da ultimo, la n. 2809/2022) ed ha reso noto, tramite il proprio sito *web* istituzionale e nel rispetto dell’art. 1, co. 29, l’indirizzo di posta elettronica certificata.

³ Si veda, al riguardo, l’art. 8 della l. n. 190/2012, ai sensi del quale *“L’organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione. L’organo di indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno e ne cura la trasmissione all’Autorità nazionale anticorruzione. Negli enti locali il piano è approvato dalla giunta. L’attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all’amministrazione. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11”*.

LA RAZIONALIZZAZIONE E LA CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI

La normativa di riferimento dell'argomento in esame è contenuta nell'art. 1, co. 449, della l. n. 296/2006⁴, ai sensi del quale *“Nel rispetto del sistema delle convenzioni di cui agli articoli 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, nonché gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni-quadro. Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al comma 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti”*.

Ai sensi del successivo art. 1, co. 450, della stessa l. n. 296/2006⁵, *“[...] Fermi restando gli obblighi e le facoltà previsti al comma 449 del presente articolo, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché le autorità indipendenti, per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 1.000 euro (5.000,00, dal 01.01.2019⁶) e inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328 ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure”*.

L'art. 2, co. 225, della l. n. 191/2009, come modificato dall'art. 1, co. 497, della l. n. 208/2015, nel prevedere la possibilità, per le Amministrazioni pubbliche, di avvalersi degli accordi quadro della CONSIP, confermava *“quanto previsto dall'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, dall' articolo 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, dall' articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dall' articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e comunque quanto previsto dalla normativa in tema di obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti messi a disposizione da Consip SpA.”*

Detta normativa va poi integrata con quella contenuta all'art. 1, co. 7, del d.l. n. 95/2012⁷, ai sensi del quale *“Fermo restando quanto previsto all'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, quale misura di coordinamento della finanza pubblica, le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009,*

⁴Come modificato dal comma 1, dell'articolo 7, del decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, come sostituito dalla legge di conversione 6 luglio 2012, n. 94 e poi dal comma 150 dell'articolo 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1, comma 561, della medesima legge n. 228/2012, dall'art. 22, comma 8, lett. a), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e da ultimo, dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208.

⁵Come modificato prima dal comma 2 dell'art. 7, del decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, come sostituito dalla legge di conversione 6 luglio 2012, n. 94, poi dai nn. 1) e 2) della lettera a) e dalla lettera b) del comma 149 dell'art. 1, L. 24 dicembre 2012, n. 228, a decorrere dal 1° gennaio 2013, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 561, della medesima legge n. 228/2012, dalla lettera b) del comma 8 dell'art. 22, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, e, da ultimo, dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208.

⁶L'art. 1, co. 130, della l. n. 145/2018 ha innalzato la soglia minima, a decorrere dal 1°01.2019, ad € 5.000,00.

⁷Convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e, successivamente, modificato dall'art. 1, comma 151, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e dall'articolo 1, comma 494, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

n. 196, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, relativamente alle seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete (le stazioni di servizio), e carburanti extra-rete (le consegne al domicilio del cliente), combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati.

La presente disposizione non si applica alle procedure di gara il cui bando sia stato pubblicato precedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

E' fatta salva (non dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019) la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure d evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile e del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip SpA e dalle centrali di committenza regionali. Tutti i contratti stipulati ai sensi del precedente periodo devono essere trasmessi all'Autorità nazionale anticorruzione.

In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai migliori corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico in percentuale superiore al 10 per cento rispetto ai contratti già stipulati.

Al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso una razionalizzazione delle spese delle pubbliche amministrazioni riguardanti le categorie merceologiche di cui al primo periodo del presente comma, in via sperimentale, dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019 non si applicano le disposizioni di cui al terzo periodo del presente comma. La mancata osservanza delle disposizioni del presente comma rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale.”

Con l'art. 1 del D.M. 22.12.2015, inoltre, “la prestazione del servizio sostitutivo di mensa mediante l'erogazione di buoni-pasto, sia cartacei che elettronici”, è stata individuata quale ulteriore categoria merceologica assoggettata alle disposizioni dell'art. 1, commi 7 e 8, del citato d.l. n. 95/2012.

Disposizioni particolari sono state infine introdotte per l'acquisizione di beni e servizi informatici, disciplinata dall'art. 1, co. 512, della l. n. 208/2015, per il quale “Al fine di garantire l'ottimizzazione e la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, fermi restando gli obblighi di acquisizione centralizzata previsti per i beni e servizi dalla normativa vigente, le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, provvedono ai propri approvvigionamenti esclusivamente tramite Consip SpA o i soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti”.

Da segnalare, da ultimo, le disposizioni semplificative contenute all'art. 1 del d.l. n. 76/2020⁸, relativo alle *“Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia”* poi estese, dall'art. 14 del d.l. n. 13/2023 e fino al 31.12.2023, *“agli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC”* (v. comma 4).

Ai fini della verifica del rispetto della indicata normativa sulla razionalizzazione degli acquisti si è proceduto ad un campionamento dei provvedimenti adottati all'inizio ed alla fine di ognuno degli anni di riferimento; ove il provvedimento è risultato esecutivo di una precedente *“determina a contrarre”*, si è acquisita anche quest'ultima.

Si sono così estratti, dagli elenchi forniti, i documenti relativi alle D.D. n. 4 del 02.01.2018, 1870 dell'8.10.2018, 10 del 03.01.2019, 2750 del 31.12.2019, 1 del 02.01.2020, 2777 del 30.12.2020, 1 dell'04.01.2021, 298 del 31.12.2021, 3 del 03.01.2022 e 3275 del 30.12.2022.

La D.D. n. 4/2018 riguarda l'*“Impegno di spesa e aggiudicazione servizio per la manutenzione ordinaria degli ascensori delle scuole primarie F. Montesi, L. Rossi e uffici Servizi Educativi”*.

Alla determinazione di affidamento si è pervenuti attraverso una procedura di gara sul MEPA, con R.D.O. n. 1807423 dell'11.12.2017 e con il criterio di aggiudicazione al prezzo più basso, tenuto conto delle offerte di 5 ditte, del sorteggio per la verifica delle anomalie (operato dalla piattaforma MEPA) e delle giustificazioni prodotte (su un importo a base d'asta di euro 3.463,1, IVA esclusa, per due anni e due mesi).

La D.D. n. 1870/2018 dispone invece la *“Nomina commissione di gara per l'individuazione di un soggetto in grado di collaborare per la co-progettazione, organizzazione e gestione di interventi e servizi educativi rivolti a minori, giovani e adulti sul territorio dell'ats 6. pon inclusione - proposte di intervento per l'attuazione del sostegno per l'inclusione attiva (sia) - azione 9.1.1 fse 2014 2020 cup e31b17000350001 - cig 7602357f72 - gara n. 7178582”*.

È pertanto stato prodotto anche il precedente provvedimento n. 1564 del 23.08.2018, avente ad oggetto l'impegno di spesa e la determinazione a contrarre per i fini indicati, *“...ai sensi dell'art. 192 d.lgs. 267/2000 e dell'art. 55 del d-lgs 117/2017...”*.

Allegati, alla detta determinazione, l'Avviso pubblico, il modello di istanza di partecipazione alla gara, il *“Documento di gara unico europeo”* (DGUE), il modello di dichiarazione sull'insussistenza delle cause di esclusione dalle gare di appalto di cui all'art. 80,

⁸ **D.l. n. 76/2020 - art. 1:** 2. Fermo quanto previsto dagli articoli 37 e 38 del decreto legislativo n. 50 del 2016, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016 secondo le seguenti modalità:

a) affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro. In tali casi la stazione appaltante procede all'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici, fermi restando il rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione; (...)

b) procedura negoziata, senza bando, di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 139.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a un milione di euro, ovvero di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016. Le stazioni appaltanti danno evidenza dell'avvio delle procedure negoziate di cui alla presente lettera tramite pubblicazione di un avviso nei rispettivi siti internet istituzionali. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, la cui pubblicazione nel caso di cui alla lettera a) non è obbligatoria per affidamenti inferiori ad euro 40.000, contiene anche l'indicazione dei soggetti invitati

co. 1, 2 e 5 lett. l) del d.lgs. n. 50/2016 ed uno schema di descrizione della proposta progettuale e del “*Budget di progetto*”, per un finanziamento di € 142.936,00 (€ 136.129,52 + IVA al 5%).

Ben strutturata è apparsa la detta documentazione di gara “*ad evidenza pubblica*” con specifico riferimento all’Avviso pubblico, molto dettagliato riguardo ai riferimenti normativi, alle modalità di attuazione del progetto (v. art. 2), ai requisiti di partecipazione di cui all’art. 5 (a loro volta suddivisi in generali, professionali e tecnico gestionali), alla suddivisione delle risorse, alla ammissibilità delle spese (v. artt. 6 e 7) e, in particolare, ai criteri di valutazione dei progetti (v. art. 11).

Ad integrare il bando, tra le altre, anche le norme sui rapporti con l’a.t.s. e gli obblighi dell’aggiudicataria, sull’integrazione e la riduzione delle attività affidate, sulla risoluzione del contratto, sul recesso, sulle modalità di trasferimento delle risorse e sugli obblighi relativi alla tracciabilità dei flussi finanziari.

La D.D. n. 10/2019 afferisce alla sostanziale proroga, “*fino al 30.06.2019*”, del “*Servizio di accompagnamento e sorveglianza sul trasporto scolastico degli alunni delle scuole dell’infanzia per il periodo fino al 30.06.2019*” già affidato per il periodo 01.01.2016 - 31.12.2018, in esecuzione della precedente D.D. n. 1992/2015, all’Organizzazione di volontariato AUSER Filo d’Argento (v. D.D. n. 2384/2015).

Sui detti provvedimenti si ritiene opportuno annotare quanto segue.

La D.D. n. 1992/2015 evidenzia, nelle premesse, che l’attività di accompagnamento e sorveglianza sul trasporto scolastico degli alunni di scuola dell’infanzia rientra negli obblighi a carico dei Comuni con la presenza di un accompagnatore su tutti gli scuolabus che effettuano il servizio di trasporto scolastico e secondo quanto previsto dall’art. 2, co. 1, del D.M. 31 gennaio 1997, sulle “*Nuove disposizioni in materia di trasporto scolastico*”.

L’Amministrazione ritiene, tuttavia, di “*poter ovviare a tale necessità di affidamento del servizio stabilendo una forma di collaborazione con una specifica Associazione di volontariato ricorrendo allo strumento della convenzione, così come disposto dal “Regolamento per la disciplina delle modalità di affidamento da parte del Comune alle organizzazioni di volontariato delle attività e dei servizi non occasionali resi per solidarietà e senza fini di lucro (Legge Regionale 30 maggio 2012 n.15)”*”, approvato con delibera di Consiglio comunale n.176 del 16 luglio 2012”, dopo aver “*provveduto a consultare il sito CONSIP dove non si sono riscontrate convenzioni attive o possibilità di acquisizione servizi mediante Mercato Elettronico*”.

Si decide così di “*procedere all’individuazione del contraente mediante pubblicazione di gara con avviso pubblico sul sito del Comune di Fano, per un periodo di giorni 10 con riferimento all’art. 4 del Reg.to approvato con D.C. n. 176 del 18/07/2012, per l’affidamento del servizio ad Organizzazioni di Volontariato*” e di riconoscere all’affidatario la somma complessiva di € 90.900,00, ripartita sul triennio (€ 30.300,00 l’anno), “*a titolo di rimborso forfettario delle spese determinate dalla copertura assicurativa dei soci adibiti alle attività sopra illustrate, della quota parte di spese di gestione dell’Associazione (coordinatore ufficio, etc.) e delle spese varie sostenute direttamente dai volontari impegnati nelle attività del progetto*”.

Non si comprende, al riguardo, il motivo per il quale l’Amministrazione, accertata l’assenza del servizio su CONSIP e MEPA, non abbia esperito una procedura d’appalto ed abbia preferito, in apparente assenza di una norma specifica, affidare lo stesso ad una associazione di volontariato, in deroga alle ordinarie condizioni previste dalla normativa di riferimento.

La documentazione prodotta non indica, infatti, le condizioni minime richieste all'affidatario (orari, requisiti e dotazioni essenziali, ecc.) il quale indica liberamente, secondo l'allegato B) alla determinazione (Modalità e criteri di assegnazione del punteggio), il "*numero dei volontari impiegati nel servizio*", per un punteggio massimo di 30.

Mentre l'all. A) contiene, infatti, il prospetto delle sedi scolastiche, nulla è indicato sugli autobus in dotazione.

Nessun criterio viene citato, negli atti prodotti, sulla quantificazione del "*contributo*" da erogare, secondo il provvedimento, forfettariamente e secondo il capitolato, oltre che con la stessa modalità ("*a titolo di rimborso forfettario*", secondo l'art. 6), anche "*previa presentazione di nota contabile dettagliata da parte dell'Organizzazione, nella quale risultino le spese effettivamente sostenute, con esclusivo riferimento al servizio affidato*", posto che "*Il Comune si riserva la facoltà di sottoporre a verifica le spese rendicontate quale controllo della veridicità dell'autodichiarazione rilasciata dall'Organizzazione*" e che "*l'acquisizione del DURC non risulta necessaria ai sensi dell'art. 6 del Regolamento per la disciplina delle modalità di affidamento da parte del Comune alle organizzazioni di volontariato delle attività e dei servizi non occasionali resi per solidarietà e senza fini di lucro*".

Detto contributo risulterà già erogato, nella proroga di cui alla D.D. n. 10/2019, "*a fronte del rimborso delle spese effettivamente sostenute e non superiori ad € 150,00 mensili per ciascun volontario*", oltre che "*della quota parte di spese di gestione dell'Associazione (coordinatore ufficio, etc.) e della quota per la copertura assicurativa*", per una spesa complessiva di € 24.000,00 (dal 3.01 fino al 30.06.2019).

La determinazione in esame verrà stavolta adottata premettendo che "*non si considera opportuno interrompere la continuità del servizio di accompagnamento su scuolabus in corso d'anno scolastico (...) il servizio di accompagnamento su scuolabus si è reso necessario anche su alcune linee, per il trasporto degli alunni delle scuole primarie (...) non sono attive convenzioni su Consip per la fornitura di servizi comparabili con quelli di cui all'oggetto (...) ricorrono le condizioni per procedere ad affidamento diretto ai sensi dell'art. 36, comma 2, lettera a), del D. Lgs. 50/2016 codice dei contratti e ss.mm.ii.*" ma, nella fattispecie, in eventuale contrasto con il divieto di proroga dei contratti, a suo tempo sancito dall'art. 30 della norma citata ed affermato, dall'ANAC, nell'Atto del Presidente del 13.04.2022 – fasc. 336.2021.

Va al riguardo osservato come appaia normale che l'Amministrazione non abbia trovato il servizio in esame tra quelli offerti dalla Consip configurandosi, secondo i suoi elementi costitutivi, più come un'assunzione di personale che come un appalto di servizio.

L'appalto è infatti disciplinato agli artt. 1.655 – 1.677 del codice civile ove è definito come "*il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro*" (v. art. 1.655).

L'attività di "*accompagnamento e sorveglianza sul trasporto scolastico*" è già normalmente quantificata nella prestazione oraria, dall'Amministrazione comunale, sulla base dei plessi scolastici, dei mezzi e dei bambini da accompagnare.

Non sembra pertanto riferibile, in capo agli operatori impiegati, quella minima organizzazione imprenditoriale (auto organizzazione), quell'autonomia operativa, quella precisa individuazione dell'*opus*, quell'assunzione soggettiva del costo e del rischio del risultato, che caratterizzano il contratto nel quale l'Amministrazione ha voluto inquadrare la fattispecie (v.

Cass. Civ. Sez. Lav., sent. n. 2362 del 01.04.1983; Cass. Civ. Sez. Lav., sent. n. 2916 del 16.06.1989).

La fattispecie in esame, riferibile ad una attività subordinata, assoggettata al potere direttivo del datore di lavoro, meramente esecutiva delle disposizioni impartite e priva del c.d. “rischio d’impresa” qualifica il rapporto generato, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato (v. Cass. Civ. Sez. Lav., sent. n. 38 del 05.01.1983), come un rapporto di lavoro subordinato, assunto in violazione della normativa vigente in materia di assunzioni (v. l’art. 97, co. 4, della Cost.⁹ e gli artt. 2 comma 2, 35 e 36 del d.lgs. n. 165/2001) ed astrattamente riferibile, nella fattispecie, al regime sanzionatorio di cui all’art. 18 del d.lgs. n. 276/2003 (c.d. “*interposizione illegittima di manodopera*”).

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 1756/2018, ha infatti affermato che il divieto di interposizione illegittima di manodopera opera in presenza di un contratto d’appalto in cui siano attribuiti all’appaltatore i soli compiti di gestione amministrativa del rapporto difettando nella fattispecie, invece, una reale organizzazione della prestazione che sia supportata da mezzi, capitali e finalizzata ad un risultato produttivo autonomo.

Per il consolidato orientamento della Suprema Corte, richiamato nella sentenza n. 7179/2017, l’ipotesi di appalto di manodopera è configurabile non solo in presenza degli elementi presuntivi considerati dal terzo comma dell’art. 1 della l. n. 1369/1960¹⁰ (impiego di capitale, macchine ed attrezzature fornite dall’appaltante), ma anche ove il soggetto interposto manchi della gestione di impresa a proprio rischio e di un’autonoma organizzazione, da verificarsi di volta in volta.

La D.D. n. 2750/2019 si riferisce alla “*Integrazione impegno di spesa per affidamento “IN HOUSE” del servizio di gestione e manutenzione ordinaria di alcune aree verdi ad ASET S.p.A.*” e viene adottata considerato che il Comune, “*nel corso dell’esercizio corrente, ha affidato ad Aset SpA alcune aree verdi in aggiunta a quelle stabilite nel “Contratto per la gestione e manutenzione del verde pubblico” rep. 39130 del 2018, ai sensi dell’art. 13 del citato contratto*”, vista “*la nota prot. 81398 del 29/10/2019 ad oggetto: “Richiesta ulteriore fabbisogno per spese di manutenzione ordinaria e riparazione per il mantenimento, di parchi, giardini ed aree verdi (...), con la quale si richiede l’assegnazione di euro 40.000,00 (...) per provvedere alla cura e gestione delle nuove aree affidate ad Aset SpA ed (...) al pagamento del contributo richiesto da Aset (...) per lo svolgimento di prove specialistiche extra contratto come indicato dalle certificazioni VTA svolte su alcune alberature della zona pincio*”.

L’atto fa riferimento alla D.C.C. n. 205/2018 con la quale si è affidato alla società per azioni controllata (97,02% delle quote al 31.12.2017) il servizio di gestione e manutenzione ordinaria del verde pubblico “*sulla base dei documenti allegati alla presente deliberazione, (v. nota pec ASET spa prot. n. 88054/2018 completa di contratto di servizio, disciplinare, tavole planimetriche e documenti accessori, relazione giuridico-amministrativa del dirigente Società Partecipate prot. n. 87915/2018, verbale n. 5/2018 del Comitato di Controllo su ASET spa e relazione di congruità del dirigente LL.PP. prot. n. 88098/2018) parti integranti e sostanziali della stessa anche ai sensi e per gli effetti dell’art.12, comma n.1 lett.n) ed art.14, comma n.7 dello Statuto di ASET spa*”, e alla D.D. n. 2620/2018, di assunzione del relativo impegno spesa.

⁹Costituzione – art. 97, co. 4: Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

¹⁰ Abrogato, con l’intera legge, dall’art. 85, d.lgs. n. 276/2003.

Si veda, al riguardo, quanto evidenziato alle pagg. 89 e segg. della presente relazione, sull'affidamento *“in house”* del servizio in esame.

La D.D. n. 1/2020 dispone la proroga, sino al 07.03.2020, del servizio di assistenza domiciliare (SAD) già affidato alla Coop. Soc. Cooss Marche Onlus sino al 31.12.2019, nelle more della procedura di gara di Ambito indetta, per l'affidamento dello stesso servizio, con determinazione n. 2603 del 20.12.2018.

Quanto sopra, considerato che *“per la natura particolare delle prestazioni erogate, si rende necessario comunque garantire la prosecuzione del servizio per il tempo strettamente necessario a garantire l'espletamento della procedura di gara indetta dall'ATS n.6”* e che *“l'art. 3 del Contratto Rep.39098 prevede espressamente la facoltà dell'ente di procedere alla proroga del servizio per un massimo di 180 gg.”*.

Si riconosce inoltre, ai sensi dell'art. 27 del contratto in essere alla cooperativa affidataria, *“l'adeguamento del valore contrattuale per il periodo suddetto, assumendo quale elemento di riferimento il valore medio annuo rilevato e pubblicato dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di impiegati e operai (indice FOI) riferito al mese di Dicembre, pari al 1,9%”*, dando atto che il servizio è affidato, ai sensi del d.lgs. n. 50/2016, *“mediante AFF.IN ECON.-AFFIDAMENTO DIRETTO previo espletamento di procedura di gara aperta fuori Consip e Mepa per continuità della prestazione contrattualizzata”* e che il servizio in questione *“rientra tra quelli elencati nell'allegato IX del D.lgs.50/2016”*.

Nulla da rilevare neanche sulla determina a contrarre assunta per l'iniziale affidamento del servizio (v. D.D. n. 1838/2017), preceduto da una procedura di gara aperta con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dato atto che *“non risultano a tutt'oggi attive convenzioni su Consip inerenti il servizio in questione”*.

Con la D.D. n. 2777/2020 si autorizza la sepoltura urgente (per positività) di un soggetto indigente in carico ai Servizi sociali del Comune di Fano, per una spesa totale di € 1.408,00, in applicazione dell'art. 16 del D.P.R. n. 285/90 e dell'art. 1, co. 7-bis, della l. n. 26/2001 (di conversione del d.l. n. 392/2000), sull'obbligo di sepoltura gratuita della salma di *“persona indigente o appartenente a famiglia bisognosa o per la quale vi sia disinteresse da parte dei familiari”*.

Quanto sopra, premesso correttamente che *“il costo è da considerarsi congruo rispetto ai prezzi di mercato”*, che *“ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. a), del d.l. n. 76/2020 (Decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento diretto delle attività di esecuzione servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione di importo inferiore a 75.000 euro”*, che *“la procedura semplificata di affidamento diretto deve avvenire nel rispetto dei principi di cui agli artt. 30, comma 1, 34 e 42 del Codice dei Contratti Pubblici, nonché del rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese, a norma del comma 1 dell'art. 36 del Codice dei Contratti pubblici”* e che *“nel caso di specie non ricorre l'obbligo di utilizzare lo strumento del MEPA”*.

La D.D. n. 1/2021 autorizza invece l'adesione alla Convenzione per la fornitura di carta, cancelleria e stampati destinati alle Amministrazioni della Regione Marche e, in particolare, al *“Lotto 3 – Fornitura di stampati ed opere di legatoria per Enti Province di Ancona e Pesaro-Urbino e servizi connessi - CIG: 8359810D70”*, aggiudicato dalla Stazione Unica Appaltante

Regione Marche, per fronteggiare la necessità di manifesti del Comune, *“attraverso la fornitura di volta in volta necessaria a mezzo di successivi appositi ordinativi predisposti secondo il modello della Stazione Unica Appaltante Regione Marche”*.

Detto provvedimento viene adottato per la spesa presunta di €. 8.540,00 (IVA inclusa), per il periodo di 48 mesi e considerato *“che non è attiva presso Consip alcuna Convenzione per i prodotti di cui in oggetto”*.

La fornitura del servizio di utilizzo di 20 Host su piattaforma ZOOM dal 01.01.2022 al 31.12.2022 viene rinnovata, tramite trattativa diretta sul mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) e *“con la facoltà di disdire o di proseguire il servizio in seguito all’evolversi della situazione di emergenza da COVID 19”*, con la D.D. n. 2896/2021, *“Verificato che non risultano convenzioni attive stipulate da CONSIP o da centrali regionali di committenza per i beni o servizi in oggetto”*.

Detto rinnovo viene disposto, per la spesa di € 4.800,00 oltre a Iva e con la particolare motivazione prodotta sulla mancata rotazione, alla luce di quanto espresso con D.P.C.M. del 03.11.2020 recante *“Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e, precisamente, nell'all. 12 "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le parti sociali" il quale, al p. 10 (Spostamenti interni, riunioni, eventi interni e formazione), specificava che "non sono consentite le riunioni in presenza. Laddove le stesse fossero connotate dal carattere della necessità e urgenza, nell'impossibilità di collegamento a distanza, dovrà essere ridotta al minimo la partecipazione necessaria e, comunque, dovranno essere garantiti il distanziamento interpersonale e un'adequata pulizia/areazione dei locali" e considerato che *“la situazione emergenziale da Covid-19 continua ad incidere e probabilmente verrà prorogata fino al 2022, portando inevitabilmente ad una gestione sull'ordinario svolgimento delle attività lavorativa con nuove necessità amministrative, operative e organizzative per la continuità stessa del lavoro”*.*

Nulla da osservare sulla D.D. n. 3/2022, relativa all’*“Affidamento servizio fornitura bouquet fiori con servizio di trasporto e consegna per matrimoni civili/unioni civili – anno 2022”* operato, per l’importo di € 2.400,00, attraverso una procedura di affidamento diretto ai sensi dell’art. 36, co. 2, lett. a), del d.lgs. n. 56/2016, con il criterio del prezzo più basso, previa pubblicazione di un avviso *“per quindici giorni consecutivi dal 01.12.2021 all’Albo pretorio dell’amministrazione comunale e sul profilo committente nella sezione Amministrazione Trasparente – Bandi di gara e contratti”*.

La D.D. n. 3275/2022 si limita a autorizzare la proroga, senza ulteriori costi, del servizio di Coordinamento Pedagogico territoriale e di formazione continua degli operatori dei servizi 0/6 anni dell'ATS n. 6, già affidato con D.D. n. 2673/2021, considerato che *“ dall'incontro di monitoraggio effettuato dal Servizio con l'équipe incaricata, emerge una parziale realizzazione delle attività previste, stante la difficoltà rappresentata dall'emergenza COVID19 nel primo semestre dell'anno 2022 di visitare i plessi ospitanti asili nido e scuole dell'infanzia al fine di elaborare la mappatura dei 9 Comuni”* e che *“la Coop.Soc.Labirinto s.c.p.a. con nota pec del 29.12.2022 acquisita agli atti d'ufficio con Pg.125026, ha formalizzato l'impossibilità a portare*

a termine tutte le attività contrattualmente previste richiedendo una proroga sino al 30.06.2023 senza oneri aggiuntivi”.

Il servizio, come risultante dalla D.D. n. 2673/2021 di riferimento, era stato aggiudicato (ai sensi dell’art. 1, co. 2, lett. a) del d.l. n. 76/20) previo esperimento di una procedura negoziata (D.D. n. 2412/2021), tramite RDO sul MEPA, dichiarata deserta per assenza di offerte (D.D. n. 2524/2021), a seguito della quale *“si è provveduto a pubblicare la Trattativa Diretta in data 26.11.2021 sulla piattaforma telematica TuttoGare invitando la Coop. Soc. Labirinto scpa, gestore di numerosi servizi educativi del Comune di Fano e pertanto esperto in materia di coordinamento pedagogico, a presentare la propria migliore offerta economica”* formulata, per il richiesto periodo 16.11.2021- 31.12.2022, in complessivi € 38.434,00.

Con riferimento alle forniture vincolate di cui all’art. 1, co. 7, del d.l. n. 95/2012 (energia elettrica, gas, carburanti rete (le stazioni di servizio), e carburanti extra-rete (le consegne al domicilio del cliente), combustibili per riscaldamento, telefonia fissa, telefonia mobile e buoni-pasto (v. art. 1 del D.M. 22.12.2015), si è osservato quanto segue.

Per quanto riguarda la fornitura di energia elettrica sono state prodotte le D.D. n. 543/2021, 786/2022 e 817/2023, tutte di adesione alle Convenzioni CONSIP, attraverso gli ODA n. 5446700 del 10.04.2020, 6070919 del 15.03.2021 e 6748500 del 06.04.2022, per le forniture erogate fino al 31.05.2023.

Anche le D.D. n. 591/2021, 1053/2022 e 1051/2023, relative alla fornitura di gas naturale, fanno esclusivo riferimento alle Convenzioni Consip *“Gas Naturale 13”, “Gas Naturale 14” e “Gas Naturale 15 - Lotto 6”* (Toscana, Umbria e Marche) richiamando, in premessa, le convenzioni dello stesso tipo precedentemente utilizzate.

Così le D.D. n. 477/2019 e 11/2022 che, *“per la fornitura di carburante per autotrazione”*, dispongono l’adesione agli accordi quadro Consip *“Fuel Card I”*.

La D.D. n. 2032/2021, richiamata la determinazione n. 1371/2019 con la quale *“questo Ente (...) ha aderito alla Convenzione Consip “Telefonia Fissa 5” e premesso che “in data 14 settembre 2021 Consip ha comunicato alle Amministrazioni aderenti che:*

- la Convenzione Telefonia Fissa 5 è stata prorogata di ulteriori 12 (dodici) mesi, per cui i contratti già stipulati avranno durata fino al 02/10/2022;*

- le Amministrazioni che hanno già aderito alla Convenzione e sono interessate a prorogare i singoli contratti di ulteriori 12 mesi dovranno comunicarlo al Fornitore prima della scadenza minima e la scadenza non potrà ad ogni modo superare il 02/10/2023”* determina di prorogare il contratto di fornitura per i servizi di telefonia fissa stipulato in Convenzione Consip *“Telefonia Fissa 5”*, con Fastweb S.p.A., fino al detto termine del 02.10.2023, per una spesa presunta di €. 46.000,00 (IVA inclusa).

La telefonia mobile è assunta in convenzione, nel 2021, con la D.D. n. 1164 (*“Telefonia Mobile 8”*) e, successivamente, con l’impegno spesa di cui alle D.D. n. 787/2022 e 782/2023 (*“Telefonia Mobile 8”*, due volte tacitamente prorogata fino al 16.11.2023).

La fornitura annuale di Buoni pasto viene effettuata dal Comune di Fano, secondo quanto rilevato dalle D.D. n. 492/2021, 529/2022 e 2017/2023, attraverso la autonoma produzione degli stessi, del *“valore facciale”* di € 5,25.

Come in esse evidenziato, infatti, *“il Comune di Fano gestisce direttamente e senza intermediario il servizio sostitutivo di mensa (buoni pasto) ai sensi della delibera di Giunta n.2561/1996. Sulla base del D.M. n.122/2017 il Comune di Fano svolge “attività di emissione*

del buono pasto"; tale attività è svolta senza avvalersi di alcuna "società di emissione" cui conferire l'esclusività del servizio. L'organizzazione delle attività di emissione e liquidazione dei buoni pasto sono svolte in forma di "amministrazione diretta" ai sensi dell'art.3, comma n.1, lett.g) del D.Lgs.n.50/2016 (si richiama al riguardo il punto A8 - C3 delle faq ANAC sulla tracciabilità dei flussi finanziari anno 2017)".

Quanto sopra, visto l'art. 4 del CCDI 2001 (?), gli artt. 45 e 46 del CCNL 14.09.2000, l'art. 35 del CCNL Funzioni Locali del 16.11.2022 e considerato che *"il buono pasto costituisce, per costante giurisprudenza, un'agevolazione di carattere assistenziale (Cassazione Lav. Sent.n.11212/2003) esclusa dall'imponibile contributivo (art.17 D.Lgs.n.503/1992) ed esclusa altresì, sino ad euro 5,29, dall'imponibile fiscale (art.51, comma n.1, lett.c) del TUIR);*

i buoni pasto sono comunque una componente del trattamento spettante ai pubblici dipendenti "che rientra nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti "privatizzati" all'ente di appartenenza; detta disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile e a questa materia è riconducibile anche il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e, conseguentemente, disciplinato dalla contrattazione collettiva" (Corte Costituzionale sent.77/2011);

che il Comune di Fano per l'anno 2021 non si avvale di società di emissione di buoni pasto svolgendo direttamente tale attività non riconducibile al necessario rapporto quadrangolare previsto per l'applicazione del codice appalti e relativo regolamento d'esecuzione; pertanto non possono essere applicate al rapporto con gli esercizi liberamente e direttamente convenzionati con il Comune di Fano le disposizioni di adeguamento dei valori CONSIP di cui al D.L.n.95/2012 -c.d. Spending Review- difettandone il relativo presupposto in assenza di società di intermediazione;

che non esista alcuna norma di legge o regolamento che vieti alle p.a. lo svolgimento diretto di tale attività secondo il generale e preminente principio di autarchia amministrativa; tale attività non comporta particolari aggravii amministrativi e rileva come costo effettivo solo in relazione alla stampa dei relativi titoli; rilevato altresì che quanto previsto dall'art.285 del DPR n.207/2010 in ordine all'individuazione delle "sole società di capitali" in possesso di determinati requisiti sia esclusivamente legato alle caratteristiche di affidabilità che deve possedere il soggetto terzo nel caso di esternalizzazione e non come impossibilità, da parte dell'amministrazione di gestire, senza intermediario le procedure dei buoni pasto" e "che l'eventuale diversa organizzazione del servizio tramite intermediazione ed appalto assegnato a CONSIP comporterebbe di fatto, per la stabile fidelizzazione degli esercizi di riferimento operata storicamente dai dipendenti, la necessità da parte del soggetto intermediario di ampliare le convenzioni con gli attuali esercizi non convenzionati determinandosi un'evidente violazione dell'integrità della prestazione alimentare offerta (quantitativa ovvero qualitativa) nonostante il valore facciale del buono (l'esercente dovrebbe erogare una prestazione pari ad euro 5,25 al dipendente decurtata, in sede di incasso, del valore del ribasso CONSIP - attualmente pari a circa il 17%- oltre l'utile d'impresa del soggetto intermediario); la violazione effettiva dell'integrità del valore del buono costituirebbe inadempimento del CCNL e relativo CCDI peraltro aggravata dal fatto che si è in presenza di una soglia "assistenziale" definita dalla giurisprudenza in quanto il valore facciale del buono pasto comunale è < ad euro 5,29; la citata integrità della prestazione risulta in definitiva violata ove sia violato l'equo interesse economico dell'esercente, secondo ineludibili logiche economiche, che spingono le società

emettitrici ad assumere continui artifici (termini effettivi di pagamento - costo commissioni – criteri di individuazione degli esercenti) atti a preservare l'utile d'impresa; in definitiva i concorrenti e spesso contrapposti interessi economici delle società di emissione e dell'esercente producono un abbassamento della qualità-quantità della prestazione offerta al dipendente che resta l'anello debole della catena”, rilevato che “l'organizzazione interna di tale servizio consegue i seguenti obiettivi:

- a) integrità reale della prestazione a fronte del controvalore facciale del buono pasto*
- b) assenza di costi occulti imposti all'esercente*
- c) rispetto dei termini di pagamento*
- d) libertà di scelta da parte del dipendente*
- e) convenzionamento libero dell'esercente”.*

Ci si limita a richiamare, sull'argomento, quanto disposto dal citato art. 1 del D.M. 22.12.2015 (v. pag. 37), secondo il quale “(...) *la prestazione del servizio sostitutivo di mensa mediante l'erogazione di buoni-pasto, sia cartacei che elettronici, è individuata quale ulteriore categoria merceologica per la quale si applicano le disposizioni dell'art. 1, commi 7 e 8, del citato decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*” e, successivamente, dall'art. 144, co.3, del d.lgs. n. 50/2016, ai sensi del quale “*L'attività di emissione di buoni pasto, consistente nell'attività finalizzata a rendere per il tramite di esercizi convenzionati il servizio sostitutivo di mensa aziendale, è svolta esclusivamente da società di capitali con capitale sociale versato non inferiore a settecentocinquantamila euro che hanno come oggetto sociale l'esercizio dell'attività finalizzata a rendere il servizio sostitutivo di mensa, a mezzo di buoni pasto e di altri titoli di legittimazione rappresentativi di servizi (...)*”.

Così anche il D.M. 07.06.2017, n. 122 (recentemente abrogato, come la norma sopra citata, dal d.lgs. n. 36/2023) il quale, all'art. 2, definisce società di emissione “*l'impresa che svolge l'attività di emissione di buoni pasto, legittimata all'esercizio, previa segnalazione certificata di inizio attività attestante il possesso dei requisiti richiesti di cui al comma 3 dell'articolo 144 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, trasmessa, ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, al Ministero dello sviluppo economico*”.

Va peraltro annotato, con riferimento al detto D.M. (recante il “*Regolamento recante disposizioni in materia di servizi sostitutivi di mensa, in attuazione dell'articolo 144, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*”) l'assenza, sui buoni pasto prodotti dall'Amministrazione, di alcune delle indicazioni in esso richieste (v. art. 4, co. 2) e, in particolare, quelle relative al “*valore facciale espresso in valuta corrente*”, al termine temporale di utilizzo (l'anno indicato potrebbe considerarsi quello di emissione), allo spazio riservato alla apposizione della firma del titolare ed alla dicitura «*Il buono pasto non è cumulabile oltre il limite di otto buoni, né commercializzabile o convertibile in denaro; può essere utilizzato solo se datato e sottoscritto dal titolare*» (v. **all. 1**, trasmesso via e-mail del 22.08.2023).

Con riferimento alla razionalizzazione imposta, sulle autovetture di servizio, dalle disposizioni contenute all'art. 5 del D.P.C.M. 03.08.2011¹¹, all'art. 2 del d.l. n. 98/2011, all'art.

¹¹ Abrogato dall'art. 3, co. 6, del D.P.C.M. 25.09.2014.

5, co. 2, del d.l. n. 95/2012¹², all'art. 1, co. 143, della l. n. 228/2012 ed al D.P.C.M. 25.09.2014, si è osservato quanto segue.

Le comunicazioni di cui al “Censimento permanente delle autovetture di servizio” introdotto, dopo quello iniziale di cui all'art. 5 del D.P.C.M. 03.08.2011, dall'art. 4 del D.P.C.M. 25.09.2014, sono risultate disposte in tutti gli anni del quinquennio di riferimento, ma per la sola autovettura con autista tg. EA 019 ZK, immatricolata nell'anno 2010 e sostituita, nell'anno 2022, con quella nuova tg. GK 533 JM.

Non è chiaro, del resto, dalla lettura del decreto, se il censimento debba riguardare tutte le “autovetture di servizio a qualunque titolo utilizzate” (come indicato dall'art. 4 in esame), o solo quelle “con autista” (come indicato nel titolo del D.P.C.M., ad esse espressamente diretto).

Va anche detto, al riguardo, che le comunicazioni delle amministrazioni interessate riguardano, perlopiù, tutte le autovetture a disposizione (con autista e senza autista) e che la Funzione Pubblica, sul suo sito ufficiale, prende in considerazione anche le c.d. “Auto grigie”.

Si legge infatti sul sito del “Ministro per la Pubblica Amministrazione”, sotto il titolo “Censimento auto di servizio 2023, stabile il numero per amministrazione” (del 17 maggio u.s.), che “Si conferma il trend di partecipazione in crescita alla rilevazione sulle autovetture di servizio delle Pubbliche Amministrazioni, realizzata dalla Funzione pubblica in collaborazione con Formez PA, e rimane stabile il numero medio di mezzi conteggiati.

L'ultimo censimento, di cui viene pubblicato oggi il rapporto relativo ai dati aggiornati al 31 dicembre 2022, ha visto rispondere 8.328 enti, l'83% dei 10.072 registrati al sistema, con un incremento di circa il 2,3% (+186) rispetto all'edizione precedente.

Al maggior numero di enti rispondenti è associato un corrispondente aumento delle vetture di servizio registrate: ne risultano 30.665; nella scorsa edizione 2022, sulla base delle informazioni inviate da 8.142 amministrazioni, ne erano state censite 29.894. Il numero medio delle autovetture per amministrazione si attesta quindi a 3,7, in linea con quello rilevato nell'edizione 2022, rispetto a 3,9 del censimento 2021.

La rilevazione appena conclusa segnala come la grandissima maggioranza delle auto di servizio (27.964, pari al 91% di quelle censite) risulti in uso a uno o più uffici o servizi senza autista (cosiddette “auto grigie”). Il restante 9%, 2.699 mezzi, risulta con autista (cosiddette “auto blu”): di queste, 1.627 sono a uso non esclusivo e una quota minore, 1.072, è a uso esclusivo. Risultano prevalenti (71%) le auto di proprietà (21.770), a cui seguono quelle a noleggio (7.981, di cui solo 17 con conducente). Mentre resta residuale la percentuale di quelle in leasing (533) e di quelle in comodato (379), che rappresentano il 3% del parco auto complessivo.

A fare la parte del leone sono ancora le Amministrazioni comunali (Comuni Capoluogo e Comuni non Capoluogo), pari al 68% degli enti registrati, che possono contare su 14.765 vetture a disposizione (il 48% del parco auto complessivo). Seguono: 7.719 auto dichiarate dalle Amministrazioni afferenti al gruppo Sanità (principalmente ASL), pari al 25% delle vetture conteggiate, in diminuzione di 460 unità rispetto alla rilevazione dello scorso anno; 1.667 auto appartenenti a Regioni e Province autonome (Giunte e Consigli); 1.111 dichiarate dalle Province e dalle Città metropolitane. Sono 4.272 le autovetture che confluiscono nella categoria “Altri Enti”.

Per la realizzazione del censimento, previsto come obbligo permanente dal Dpcm 25 settembre 2014, le Amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione hanno potuto inoltrare, tramite l'apposita piattaforma www.censimentoautopa.gov.it, le informazioni sulle autovetture per trasporto persone con

¹² Recentemente disapplicato per gli EE.LL., a decorrere dall'anno 2020, dall'art. 57, co. 2, lett. c), del d.l. n. 124/2019 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 157/2019

deroghe per talune tipologie di mezzi con specifici usi (come ad esempio le auto mediche o quelle delle Forze dell'ordine). Lo strumento, facendo leva sulla trasparenza, punta, con cadenza annuale, a verificare il rispetto da parte delle PA delle norme sul contenimento delle spese destinate all'acquisto, alla manutenzione e all'utilizzo delle autovetture di servizio, tornate nell'ordine di grandezza delle 30mila dalle oltre 66mila del 2014".

Le due vetture censite sono risultate essere, comunque, di cilindrata inferiore ai 1.600 cc. ("145" la prima e "1598" la seconda), come previsto dall'art. 2, co. 1, del d.l. n. 98/2011; l'Amministrazione ha tuttavia precisato al riguardo, nella nota prot. n. 73940/2023, che *"l'unica auto di servizio del Comune di Fano superiore a 1600 cc. era la vecchia BMW del Sindaco, anno di immatricolazione 2010, che è stata data in permuta a seguito dell'acquisto della nuova auto ibrida di cilindrata inferiore a 1600 cc."*

Così, infatti, anche quelle targate DE 63980 (250 CC), AH 835 ZN (KW 40), AH 840 ZF (KW 40), DG 868 RF (KW 55), DK 499 WM (KW 44), DK 802 WN (KW 55), ZA 663 MA (KW 90), YA 297 AN (KW 57), YA 296 AN (KW 57), estratte a campione dalle copie delle polizze assicurative prodotte per l'anno 2018 o quelle acquistate con le D.D. n. 2512/2017 (2 Fiat Punto in Convenzione Consip), 2712/2019 (€ 16.400,00 Iva al 22% inclusa) n. 2549/2020 (€ 29.987,60 IVA al 22% compresa, con Ordine Diretto sul Me.Pa.), 2720/2021 (2 Lancia Ypsilon 1.0 70 Cv. Hybrid) e n. 3065/2022 (2 autovetture Fiat Tipo MY 2023 1.6 Mjt, ordine Consip 7064907, al prezzo totale di € 36.000,00 IVA al 22% compresa); gli elenchi estratti dai *"libri matricola"* prodotti per gli anni successivi al 2018 non recano la cilindrata dei veicoli in essi indicati.

Si è recentemente osservato, sulle pubblicazioni disposte dalla norma citata¹³, che *"Il d.lgs. 33/2013 non prevede una specifica disposizione sulla pubblicazione dei dati delle auto di servizio in possesso delle amministrazioni."*

Tali dati possono essere comunque pubblicati come "dati ulteriori" nella sezione "Amministrazione Trasparente" alla sottosezione "Altri contenuti", ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013", dato che *"tale DPCM è fonte di rango secondario (...)"* (v. Delibera ANAC n. 747/2021, sulle *"Indicazioni di carattere generale sulla pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 dei dati relativi alle autovetture di servizio delle pubbliche amministrazioni e sull'introduzione di misure specifiche di prevenzione della corruzione"*).

Sui limiti di spesa imposti dall'art. 5, co. 2, del d.l. n. 95/2012, dall'art. 1, co. 2, del d.l. n. 101/2013 e dall'art. 4, co. 2, del D.P.C.M. 25.09.2014 (gli ultimi due applicabili ove le comunicazioni si considerassero omesse), si è osservato quanto segue.

L'Amministrazione del Comune di Fano, nella nota Prot. n. 73940/2023 di riscontro alla richiesta istruttoria ha evidenziato, in relazione all'oggetto, che per l'esercizio 2018 *"l'Ente ha provveduto a contenere le spese oggetto di limitazione come da monitoraggio allegato al rendiconto di gestione 2018, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 66 del 08.04.2019"*.

Nel monitoraggio citato si fa tuttavia riferimento alla spesa dell'anno 2009, presa in considerazione dall'art. 6, co. 14, del d.l. n. 78/2010¹⁴ (così modificato dall'art. 41, co. 1, del d.l.

¹³ *"con le modalità di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33"*.

¹⁴ **D.l. n. 78/2010 – Art. 6, co. 14:** A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere. La predetta disposizione non si applica alle autovetture utilizzate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza

n. 162/2019), ma non a quella dell'anno 2011, presa in considerazione dal successivo art. 5, co. 2, del d.l. n. 95/2012¹⁵.

Quanto sopra pur evidenziandosi in grassetto, sotto il titolo della scheda di quantificazione delle spese di esercizio delle autovetture che queste ultime, *“A decorrere dall'01.05.2014 non possono superare il 30% di quelle sostenute nell'anno 2011 (riduzione 70%)”*.

Anche i limiti indicati dalla detta precedente normativa risultano comunque superati (così come quelli generali), come risultante dalla scheda riepilogativa di cui alla D.C.C. n. 66/2019, **all. sub 2**.

Ha inoltre affermato l'Amministrazione, in relazione alla spesa 2019, che *“l'Ente non era soggetto a tali limitazioni di spesa ai sensi dell'art. 1, co. 905 della L. n. 145/2018, come da allegato al rendiconto di gestione 2019, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 111 del 26.06.2020 (in allegato) avendo approvato il rendiconto ed il bilancio preventivo entro i termini di legge (in allegato Delibera del Consiglio Comunale n. 203 del 19.12.2018 di approvazione del Bilancio di previsione 2019-2021)”*.

Dette limitazioni, tuttavia, venivano disapplicate *“ai comuni e alle loro forme associative che approvano il bilancio consuntivo entro il 30 aprile e il bilancio preventivo dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente”*¹⁶, *“a decorrere dall'esercizio 2019”* (la norma viene infatti adottata il 30.12.2018) e, pertanto, a valere sul rendiconto 2018 e sul bilancio preventivo 2020, ma non sul previsionale e sul consuntivo 2019 adottato, comunque, oltre il termine richiesto dalla norma poi abrogata.

Come correttamente evidenziato per gli esercizi 2020 e segg., *“l'Ente non era soggetto a tali limitazioni di spesa ai sensi dell'art. 57 co. 2¹⁷ e 2-bis del D.L. n. 124/2019, come riportato nella Deliberazione del Consiglio Comunale n. 80 del 29.04.2021 di approvazione del rendiconto 2020”*.

pubblica. Non si applica, altresì, alle autovetture utilizzate dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari.

¹⁵ **D.l. n. 95/2012 – Art. 5, co. 2:** A decorrere dal 1° maggio 2014, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), non possono effettuare spese di ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi. Tale limite può essere derogato, per il solo anno 2014, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere.

¹⁶ V. art. 1, co. 905, della l. n. 145/2018 a sua volta abrogata, a decorrere dal 01.01.2020, dall'art. 57, co. 2-bis, del d.l. n. 124/2019.

¹⁷ **D.L. n. 124/2019 - art. 57 co. 2:** A decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi: (Omissis)

c) articolo 5, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

LE SOCIETA' PARTECIPATE DEL COMUNE DI FANO**IL QUADRO DELLE PARTECIPAZIONI**

L'analisi che segue è limitata all'oggetto del mandato ispettivo, con particolare riferimento al rispetto della disciplina prevista in materia di società partecipate – decreto legislativo 19.08.2016, n.175 e s.m.i., recante il *testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (da ora innanzi, più brevemente, TUSP).

Il quadro delle società partecipate direttamente e indirettamente dal Comune di Fano, come risulta dalla scheda pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente e dai dati comunicati al Dipartimento del Tesoro mediante l'applicativo "Partecipazioni" del "Portale Tesoro" (<https://portaletesoro.mef.gov.it> - monitoraggio disposto ai sensi dell'art.15 del TUSP dal 22 febbraio al 25 maggio 2023), con riferimento al 31.12.2021, è il seguente:

Tab. 32 - Partecipazioni dirette

	Denominazione	Partecipazione	Attività svolte
1	ASET S.p.A.	97,15 %	Servizi strumentali (servizio idrico, igiene ambientale, pubblica illuminazione, farmacie, sosta a pagamento, illuminazione votiva, verde pubblico)
2	Società Aeroportuale "FANUM FORTUNAE" s.r.l.	42,46 %	Attività e servizi connessi al trasporto aereo civile turistico-gestione attività presso l'aeroporto di Fano
3	AMI S.p.A.	5 %	Servizio di trasporto pubblico locale
4	CONVENTION BUREAU s.c.r.l.	4,16 % (Quota liquidata in data 02.07.2021)	Altre attività di servizi per la persona - nca pubbliche relazioni e comunicazioni
5	COSMOB S.p.A.	4,81 %	promozione e sviluppo delle aziende mobiliere marchigiane
6	MARCHE MULTISERVIZI S.p.A.	0,00084 %	servizio idrico igiene ambientale distribuzione gas pubblica illuminazione
7	GAC MARCHE NORD – Gruppo Azione Costiera - società consortile coop. a r.l..	5,88 %	pubbliche relazioni e comunicazione

Fonte dati: Dipartimento del Tesoro - Revisione periodica annuale delle partecipazioni 2022 - Deliberazione del C.C. di Fano n. 227 del 22.12.2022

Per quel che riguarda le partecipazioni indirette, la ricognizione è limitata a quelle detenute dall'unica società controllata - ASET S.p.A, evidenziate in allegato alla Deliberazione del C.C. di Fano n. 227 del 22.12.2022, come riportato nella seguente tabella.

Tab. 33 - Partecipazioni indirette

	Denominazione	Partecipazione	Attività svolte
1	<i>A.E.S. Fano Distribuzione Gas srl</i>	51 %	distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte
2	<i>Adriacom Cremazioni srl</i>	50 %	attività di gestione impianto di cremazione in ambito cimiteriale
3	<i>Prometeo S.p.A</i>	9,45 %	attività di importazione, esportazione, vendita e somministrazione di gas naturale e altri combustibili
4	<i>Aset Entrate srl in liquidazione</i>	60 % (Società cancellata dal R.I. dal 28/10/2021)	impresa di gestione esattoriale

Fonte dati: Dipartimento del Tesoro - Revisione periodica annuale delle partecipazioni 2022 - Deliberazione del C.C. di Fano n. 227 del 22.12.2022

Nel prosieguo della relazione si analizzeranno in dettaglio le singole partecipazioni.

LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI

L'assetto delle partecipazioni è mutato nell'ultimo quinquennio, dopo l'entrata in vigore del TUSP.

L'art. 24 del TUSP prevedeva che entro il 30 settembre 2017 le amministrazioni pubbliche effettuassero una revisione straordinaria delle partecipazioni detenute, individuando quelle da alienare¹⁸; per le amministrazioni che vi erano soggette, tale provvedimento di ricognizione costituiva aggiornamento del precedente piano operativo di razionalizzazione, adottato in applicazione della legge n. 190/2014. In base all'art. 20 comma 1, inoltre, le amministrazioni pubbliche sono tenute ad effettuare annualmente, entro il 31 dicembre, una revisione ordinaria delle partecipazioni in essere, predisponendo, se necessario, un piano di razionalizzazione, allorché ricorrano i presupposti di cui al comma 2.

Sia il Piano di revisione straordinaria che quello ordinario sono oggetto di comunicazione al MEF-Dipartimento del Tesoro (per il tramite del portale "partecipazioni") e alla Corte dei conti (secondo le indicazioni dettate da quest'ultima).

Si evidenzia che con Deliberazione n. 95 del 09.11.2017 la Corte dei conti – Sezione Regionale di Controllo per le Marche–segnalava al Comune di Fano il mancato invio del Piano straordinario di revisione delle partecipazioni, invitandolo a provvedere.

Il Comune di Fano ha effettuato la ricognizione straordinaria prevista dall'art. 24 del TUSP con due provvedimenti:

- la deliberazione consiliare n.51 del 22.03.2017 avente ad oggetto: "Revisione straordinaria delle partecipazioni societarie ai sensi del d.lgs. n.175/2016 nelle more dell'adozione del decreto correttivo di cui al Consiglio dei ministri del 17.02.2017 a seguito della sentenza della Corte costituzionale n.251/2016 - I.E.";

- la deliberazione consiliare n. 209 del 27.09.2017 avente ad oggetto: "Revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24, d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dal Decreto legislativo 16 giugno 2017 n. 100 - I.E."

La delibera n.209¹⁹/2017 ha confermato il Piano di revisione straordinaria già allegato alla precedente delibera n.51/2017. Dal Piano si rileva il seguente schema delle partecipazioni del Comune di Fano da razionalizzare o meno in ragione di quanto disposto dall'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016.

¹⁸TUSP - Art. 24 co. 1: "Le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2.

¹⁹ Nella prima rilevazione (D.C. n.51/2017) era presente anche l'Azienda interamente partecipata indirettamente per il tramite di ASET S.p.A. "Rincicotti e Orciani", alienata a decorrere dal 08.02.2017, in esecuzione dell'atto di indirizzo consiliare n.108/2015.

Tab. 34 – Revisione straordinaria Comune di Fano

02. RICOGNIZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE

Se l'ente partecipa al capitale di una società sia direttamente sia indirettamente, compilare sia la scheda 02.01. sia la scheda 02.02.

02.01. Riconoscimento delle società a partecipazione diretta

Progressivo A	Codice fiscale società B	Denominazione società C	Anno di costituzione D	% Quota di partecipazio- ne E	Attività svolta F	Partecipazione di controllo G	Società in house H	Quotata (ai sensi del d.lgs. n. 175/2016) I	Holding pura J
Dir_1	01474680418	Aset spa	1999	97,02	-Servizio idrico integrato (Affidamento assentito da parte di A.T.O. n.1 Marche Nord) - Igiene Ambientale - Pubblica Illuminazione.	si	si	no	no
Dir_2	01335900419	Soc.Aerop.Fanum Fortunae srl	1995	42,46	Promozione e sostegno dei trasporti aerei civili, privati e commerciali, dello sviluppo del turismo aereo e delle specialità sportive aeronautiche, nella provincia di Pesaro Urbino.	NO		no	NO
Dir_3	01482560412	Ami spa	1999	5,01	Trasporto pubblico - Trasporto scuolastico.	NO		NO	NO
Dir_4	01117060416	Consorzio Navale Marchigiano a r.l. (in liquidazione)	1989	19,93	Valorizzare la produzione cantieristica navale e delle imprese operanti lungo la sua filiera	NO		NO	NO
Dir_5	02153680414	Convention Bureau srl	2003	3,90	Altre attività di servizi per la persona na- pubbliche relazioni e comunicazioni.	NO		NO	NO
Dir_6	00872940416	Cosmob spa (in dismissione)	1983	4,81	Promozione e sviluppo delle aziende mobiliere marchigiane	NO		NO	NO
Dir_7	02122660414	Megas spa (in dismissione)	2002	0,003	Produzione gas, distribuzione combustibili gassosi mediante condotte	NO		NO	NO
Dir_8	02059030417	Marche Multiservizi spa (in dismissione)	2001	0,0004	Produzione gas, distribuzione combustibili gassosi mediante condotte raccolta e trattamento fognaria acque	NO		NO	NO

02. RICOGNIZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE**02.02. Riconoscimento delle società a partecipazione indiretta**

Progressivo A	Codice fiscale società B	Denominazione società C	Anno di costituzione D	Denominazione società/organismo tramite E	% Quota di partecipazione società/organismo tramite F	% Quota di partecipazione indiretta Amministrazione G	Attività svolta H	Partecipazione di controllo I	Società in house J
Ind_1	02462970415	A.E.S. Fano distribuzione gas srl	2011	Aset spa	51,00	49,48	Distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte		
Ind_2	02565920416	Aset entrate srl	2014	Aset spa	60,00	58,33	società di gestione esattoriale		
Ind_3	02103040412	Adriacom Cremazioni srl	2009	Aset spa	50,00	48,61	servizi di pompe funebri ed attività connesse		
Ind_4	02089000422	Prometeo spa	2001	Aset spa	9,48	9,22	Produzione gas, distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte		

Si rileva che, a seguito della fusione per incorporazione tra ASET Holding S.p.A. (incorporata) e ASET S.p.A. (incorporante) in data 31.03.2017 (D.C.C. n. 217/2016), nella rilevazione risulta riportata esclusivamente la ASET S.p.A.; di tale fusione si parlerà più ampiamente nel prosieguo della relazione.

In tale Piano del 2017 non è riportato, inoltre, il GAC Marche Nord – Gruppo Azione Costiera – società consortile coop a r.l. costituito nell'ottobre 2016, senza scopo di lucro.

Nelle successive revisioni periodiche (disposte ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 entro il 31 dicembre di ogni anno) risulta inserito anche il GAC-Marche Nord.

Con riferimento alle deliberazioni del Consiglio Comunale di approvazione delle revisioni periodiche si è verificato che negli anni 2018 e 2019, con riferimento rispettivamente agli esercizi 2017 e 2018, non è presente una specifica deliberazione del Consiglio Comunale.

Nelle predette due annualità la revisione periodica è stata deliberata come allegato all'aggiornamento del Documento Unico di Programmazione, come di seguito indicato:

- Aggiornamento al DUP 2019-2021 – Deliberazione C.C. n. 172 del 14.11.2018 con oggetto “approvazione nota di aggiornamento del documento unico di programmazione 2019/2020/2021 ai sensi dell'art. 170 del TUEL e verifica stato di attuazione dei programmi ai sensi dell'art. 147-ter del TUEL - già approvato dalla giunta comunale con atto GM n. 316 del

19.07.2018” – si rileva che l’allegato “revisione annuale delle partecipazioni” non risulta specificato in delibera²⁰;

- Aggiornamento al DUP 2020-2022 – Deliberazione C.C. n. 190 del 14.12.2019 con oggetto “approvazione nota di aggiornamento del documento unico di programmazione 2020-2022 ai sensi dell’art. 170 del TUEL e verifica stato di attuazione dei programmi ai sensi dell’art. 147-ter del TUEL - già approvata dalla giunta comunale con atto G.M. n. 440 del 19.11.2019 - allegato G, specificato in delibera “revisione annuale delle partecipazioni ex art. 24 del d.lgs. n. 175/2016” (prot. n. 89008 del 26.11.2019)²¹.

Sul punto si evidenzia che la Corte dei conti, nella Deliberazione n. 22/SEAUT/2018/INPR, con la quale dettava le “linee d’indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti, per il corretto adempimento, da parte degli enti territoriali, delle disposizioni di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 175/2016” indicava, tra gli adempimenti, la necessità che il modello *standard* dell’atto di ricognizione e dei relativi esiti fosse allegato alle deliberazioni consiliari degli enti tenuti alla ricognizione.

La medesima indicazione è peraltro riportata negli “Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche” predisposti dal MEF – Dipartimento del Tesoro in collaborazione con la Corte dei conti.

Sempre la Corte dei conti – Sezione Regionale di controllo per le Marche - con la Deliberazione n.83 del 14.04.2021 (ex l. n. 266/2005) relativa ai rendiconti 2015-2016-2017-2018 del Comune di Fano, riscontrava che *“i controlli effettuati nella banca dati delle partecipazioni pubbliche del Dipartimento del Tesoro hanno evidenziato la mancanza dei dati relativi all’esercizio 2018”*.

Il Comune di Fano nel corso degli esercizi successivi ha dato attuazione agli adempimenti periodici con i seguenti atti:

- delibera del consiglio comunale n. 250 del 29.12.2020 – Revisione periodica annuale 2020;
- delibera del consiglio comunale n. 247 del 23.12.2021 – Revisione periodica annuale 2021;
- delibera del consiglio comunale n. 227 del 22.12.2022 – Revisione periodica annuale 2022.

Tutti gli atti di revisione periodica fino al 2021 risultano pubblicati nell’apposita sezione dell’amministrazione trasparente – enti controllati – società partecipate – revisione annuale delle partecipazioni, anche se in ritardo (sul sito è individuata quale data di creazione il giorno 30.05.2022). L’ultima revisione periodica è stata pubblicata il 19.07.2023.

Si evidenzia, inoltre, che nelle schede relative alla rilevazione al 31.12.2019, deliberata con D.C.C. n. 250 del 29.12.2020, viene altresì riportata, quale partecipazione costituita nel 1999 e liquidata/cancellata il 27.07.2020, la Fishtel SpA – in liquidazione, della quale il Comune di Fano deteneva in forma di partecipazione diretta il 17,14%. Tale Società, tuttavia, non risulta

²⁰ Tuttavia, il dato risulta pubblicato sul sito web del Comune nell’apposita sezione dedicata al DUP dell’amministrazione trasparente (ultimo aggiornamento 07.02.2019 – contenuto creato sul sito il 10.12.2019).

²¹ Il dato risulta pubblicato sul sito web del Comune nell’apposita sezione dedicata al DUP dell’amministrazione trasparente (ultimo aggiornamento 07.02.2019 – contenuto creato sul sito il 10.12.2019).

essere stata riportata nelle comunicazioni relative alle annualità precedenti. Da verifiche effettuate sul sito punto fisco dell'Agenzia delle Entrate è stato verificato che la società con codice fiscale 01594050427 risulta cessata il 13.04.2020. Tale società svolgeva l'attività di commercio all'ingrosso di prodotti della pesca freschi dal 2010. In precedenza, aveva svolto altre attività di servizi connesse a tecnologie informatiche.

In occasione della revisione straordinaria del 2017 furono rilevate, da dismettere, le seguenti tra le partecipazioni dirette:

- Consorzio navale Marchigiano a r.l., società in liquidazione dal 2013;
- Convention Bureau srl, quota da alienare;
- Cosmob SpA, quota da alienare;
- Megas SpA, quota da alienare;
- Marche Multiservizi SpA, quota da alienare.

Le partecipazioni indirette invece furono indicate tutte da mantenere.

Si segnala che, fin dalla revisione straordinaria del 2017, il Comune ha inserito nel proprio piano di revisione annuale delle partecipazioni solo le partecipazioni indirette afferenti alla ASET SpA, unica società controllata dall'ente medesimo.

Dalle revisioni periodiche successive si rileva la dismissione/modifica delle seguenti società partecipate²² dirette e indirette.

- Il Consorzio Navale Marchigiano (p.iva 01117060416), cessato il 18.12.2017;
- La MEGAS Net S.p.A.(p.iva 02122660414), cessata per fusione per incorporazione in Marche Multiservizi SpA il 28.05.2018;
- La Fishtel - in liquidazione, cessata il 13.04.2020;
- La Convention Bureau srl, quota alienata dal Comune di Fano il 02.07.2021;
- La Aset Entrate srl - in liquidazione, cessata il 22.06.2021;
- La Rincicotti & Orciani srl, quota alienata con atto registrato il 10.02.2017.

Con riferimento alle quote della Cosmob SpA e della Marche Multiservizi SpA il Comune di Fano si è avvalso della facoltà prevista dall'art.24 comma 5 bis di rinvio dell'operazione a dopo il 31.12.2021, ai sensi dell'art.1, comma 723, della legge di Bilancio n.145/2018 e succ. mod. e int., in considerazione dell'utile triennale positivo di entrambe le società.

Descrizione delle società e delle vicende più rilevanti

In occasione della verifica ispettiva, sono stati richiesti all'Ente locale i dati utili ad un esame delle condizioni di mantenimento delle società partecipate come previste dal TUSP.

Di seguito l'ultima tabella pubblicata dall'Ente, con i dati di bilancio al 31.12.2021.

²² Dati verificati nel sistema informativo Punto fisco dell'Agenzia delle Entrate.

Tab. 35 - Riepilogo società partecipate al 31.12.2021

(Per le società partecipate indirette la ricognizione è limitata alla soc.Aset spa sulla quale il Comune di Fano esercita il coordinamento e controllo)

Società	c.f.	Capitale sociale	Patrimonio netto	% diretto	possesso% indiretto	di possessoValore partecipazione diretto al P.N.	Valore partecipazione indiretta al P.N.	Utile/perdita 2019	Utile/perdita 2020	Utile/perdita 2021	
1 - ASET spa	01474680418	10.493.910	65.907.226	97,15		64.028.870		3.551.724	4.161.585	5.186.932	controllata
Società a partecipazione diretta di Aset spa e partecipate indirette del Comune di Fano											
A.E.S.	02462970415	100.000	1.884.415	51	49,55		933.728	153.671	58.718	210.275	
Adriacom Cremazioni srl	02103040412	40.000	805.091	50	48,58		391.113	220.573	454.321	493.493	
Prometeo spa	02089000422	2.826.285	16.220.673	9,45	9,18		1.489.058	1.589.988	916.615	1.165.673	
Aset Entrate srl in liquidazione	02565920416	110.000	168.577	60	58,29		98.264	-27.589	-10.302	58.727	Cancellata il 28/10/2021
2 - Soc.Aer."FANUM FORTUNAE srl	01335900419	400.000	405.476	42,46		172.165		-85.358	-38.136	- 21.858	
3 – AMI SpA	0 1482560412	5.304.000	7.116.968	5		355.848		877.187	529.556	624.271	
4 - CONVENTION BUREAU srl liquidazione quote art.24, c.5, D.Lgs.n.175/2016	02153680414	60.803	64.518	4,16		2.684		5.815	-31.526	54.072	Dismissione 02/07/2021 – Studio Commerciale Dott.Barulli-Pesaro
5 – COSMOB spa liquidazione quote art.24,00 c.5, D.Lgs.n.175/2016	872940416	289.536	1.435.073	4,81		69.027		259.676	263.761	149.219	
6 – MARCHE MULTISERVIZI SpA spa cessione/alienazione quote art.24,c.5, D.Lgs.n.175/2016	02059030417	16.388.535	131.367.085	0,00084		1.103		12.601.810	13.495.629	13.519.927	
7 – GAC Marche Nord – Gruppo Azione Costiera – soc.consortile coop. a r.l.	02465230411	4.250	16.550	5,88		973		-2.546	-45	2.599	

Con i dati forniti dall'Ente²³ è stata elaborata una sintesi delle informazioni utili alla verifica delle condizioni poste dal TUSP per il mantenimento delle società partecipate ancora possedute.

Segue un'analisi di ogni singola società partecipata ancora detenuta dal Comune di Fano al 31/12/2021. Per ogni società esaminata, il dato relativo al fatturato, laddove disponibile, è stato calcolato come sommatoria delle seguenti voci del C.E.: "Voce A1) "Ricavi delle vendite e delle prestazioni" e Voce A5) "Altri ricavi e proventi" con esclusione dei contributi in conto esercizio", come indicato dal MEF – FAQ Versione 1.0 – Modulo Partecipazioni – Comunicazione dell'esito della revisione straordinaria delle partecipazioni.

ASET SpA

Tab. 36 - ASET S.p.A. (indicatori TUSP dal 2016 al 2022)

Attività svolta	Indicatori TUSP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Servizio idrico integrato, Igiene Ambientale, Pubblica Illuminazione, Farmacie, Sosta a pagamento, Illuminazione votiva, Verde Pubblico	Amministratori	3	5	5	5	5	5	5
	Dipendenti - n. medio	219	272	282	289	290	298	297
	Fatturato	37.154.831	48.785.631	49.582.340	50.975.295	52.553.610	55.577.023	57.125.930
	Risultato	3.304.220	4.434.949	3.276.299	3.551.724	4.161.585	5.186.932	4.477.421

Fonte dati: dati bilanci – revisione partecipate – sito web società

La ASET SpA è la società *multiutility* del Comune di Fano e risulta essere, di fatto, l'unica partecipazione societaria oggetto di controllo da parte dell'Ente, che ne possiede attualmente quote per il 97,15%. Le restanti azioni sono detenute da 13 Comuni.

Dalle informazioni raccolte durante la verifica ispettiva e, in particolare, da quanto relazionato dall'Amministrazione²⁴, emerge quanto segue.

La storia aziendale inizia nei primi anni '70, quando il Comune di Fano decide di dare vita ad un'Azienda Municipalizzata per la gestione del servizio di trasporto pubblico, l'AMAF. La crescita delle attività della società inizia nel 1998, quando l'allora AMAF riceve in affidamento dal Comune di Fano i servizi di vendita e distribuzione Gas metano e del ciclo rifiuti: nasce l'Azienda Speciale ASET. Nel 1999 l'azienda riceve da parte del Comune di Fano l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato. Dal 1° aprile 1999, i Comuni di Fano, Cartoceto, Monte Porzio, San Costanzo procedono alla trasformazione di ASET da Azienda Speciale a azienda consortile, e quindi, nel luglio dello stesso anno, si realizza la scissione del ramo trasporto pubblico e la contemporanea costituzione di ASET Trasporti che, in seguito, confluirà in AMI S.p.A. (l'Azienda Provinciale per la mobilità integrata). Alla fine del 2000, il consorzio azienda registra numerose adesioni di Comuni della Vallata del Metauro: Barchi, Orciano di Pesaro, Piagge, San Giorgio di Pesaro (ora fusi nel Comune di Terre Roveresche), Montemaggiore al Metauro, Saltara, Serrungarina (confluiti nel Comune di Colli al Metauro), Cartoceto, Fano, Fossombrone, Isola del Piano, Mondavio, Montefelcino, Monte Porzio, Pergola, San Costanzo e Sant'Ippolito.

²³ I dati di cui trattasi sono stati in parte forniti dal Comune di Fano (bilanci enti partecipati e delibere di revisione) e in parte scaricati dai siti web delle società – sezione "amministrazione trasparente").

²⁴ Nota prot. n. 73959 del 21.07.2023, **all. sub 3**.

Nel 2001 ASET assume la veste giuridica di Società per Azioni.²⁵

A fine anno 2002, per effetto dell'art. 35, comma n. 9 della l. n. 448/2001, viene effettuato lo scorporo di ramo d'azienda della società reti (ASET Holding SpA).

Nel 2003 entra a far parte della compagine societaria anche il Comune di Mondolfo.

Nel 2017 si conclude il processo di fusione tra ASET SpA e ASET Holding SpA.

La Aset Holding SpA era partecipata al 97,21% dal Comune di Fano, prima di essere oggetto di incorporazione della Aset SpA nel 2017.

La Aset Holding SpA deteneva nel 2017 le partecipazioni nelle società Prometeo Spa, Adriacom Cremazioni srl e Aset Entrate srl in liquidazione, anch'esse confluite in ASET SpA a seguito della fusione per incorporazione.

Il capitale sociale è stato fissato al valore di € 10.493.910 a seguito della fusione nel 2017 e non ha subito variazioni²⁶.

Il progetto di fusione risulta approvato dal C.C. con deliberazione n. 217 del 29.11.2016.

L'atto di fusione, a cura del notaio dott. Dario Colangeli (atto notarile rep. 6482 racc. 5559) è stato perfezionato il 23 marzo 2017 ed è produttivo di effetti dal 31 marzo 2017.

Con la fusione la compagine sociale di ASET si arricchisce del Socio Comune di Cantiano, portando a 14 il numero dei Comuni Soci.

Attualmente l'azienda gestisce, all'interno del territorio dei Comuni da cui ha ricevuto l'affidamento, i seguenti servizi:

1. Servizi Ambientali (in maniera differenziata, per 11 Comuni Soci) www.asetservizi.it/servizi-ambientali/;
2. Servizio Idrico Integrato: distribuzione dell'acqua (per il Comune di Fano, Mondolfo e Monte Porzio) e gestione dei relativi impianti di potabilizzazione; gestione della rete fognaria e degli impianti di depurazione (per il Comune di Fano, Mondolfo e Monte Porzio) www.asetservizi.it/servizio-idrico-integrato/;
3. Pubblica Illuminazione (solo per il Comune di Fano) a partire dal 01/07/2004 www.asetservizi.it/pubblica-illuminazione/;
4. Farmacie Comunali www.asetservizi.it/farmacie-comunali/;
5. Laboratorio analisi www.asetservizi.it/laboratorio-analisi/;
6. Impianti termici www.asetservizi.it/impianti-termici/;
7. Sosta a pagamento www.asetservizi.it/sosta-a-pagamento/;
8. Illuminazione votiva www.asetservizi.it/illuminazione-votiva/;
9. Verde Pubblico www.asetservizi.it/verde-pubblico/.

La Società "in house" del Comune di Fano, svolge quindi numerosi SPL-SIEG ai sensi dell'art. 4, comma 2, ed art. 16 del d.lgs n. 175/2016, integrando i seguenti requisiti:

- Il fatturato supera il milione di euro.
- La Società ha presentato un utile netto triennale consecutivo.
- Il numero dei dipendenti è superiore al numero di amministratori.

²⁵ Fonte: Sito WEB ASET SpA.

²⁶ Fonte: Bilanci ASET fino all'esercizio 2022.

Come riportato nella tabella soprastante, a seguito della fusione tra Aset SpA e Aset Holding SpA il Consiglio di Amministrazione è passato da 3 a 5 membri, tra i quali è nominato il Presidente e il vicePresidente.

Si ricorda che l'art. 11 co 3 del TUSP prevede che *“L'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15”*.

Sul punto, è stata acquisita la delibera del Consiglio Comunale n.59 del 28.03.2017 che ha giustificato l'incremento dei membri del CDA in considerazione dei valori di bilancio, delle eterogenee competenze attribuite in materia di servizi pubblici, del numero dei dipendenti, della rilevante popolazione servita sia per il S.S.I. che per l'igiene ambientale e della necessità di garantire una rappresentanza ai comuni soci ultraminoritari in relazione al controllo analogo ed al patto parasociale. Tale delibera, tuttavia, non è stata trasmessa né al MEF – Dipartimento del Tesoro, né alla Corte dei conti.

Ci si sofferma sull'opportunità, rappresentata dall'ente, di incrementare il numero dei componenti il consiglio di amministrazione.

L'Amministrazione nella detta relazione del 21.07.2023 (v. **all. 3**) cita la delibera del Consiglio Comunale n. 59/2017 indicando che *“il limite di spesa (80% spesa anno 2013 ai sensi del D.L.n.90/2014) è stato calcolato in modo complessivo tenuto conto della fusione per incorporazione di ASET Holding spa in ASET spa (non risulta mai adottato il "decreto fasce" per le indennità degli amministratori - il DPCM n.143/2023 non è reso in applicazione dell'art.11, comma n.6 TUSP); si osserva che la delibera sopra indicata è stata assunta prima (ossia il 28/03/2017) della modifica dell'art.11, comma n.3 del TUSP operata con l'art.7, comma n.1 lett b) del D.Lgs.n.100/2017 (in vigore dal 27/06/2017); pertanto quanto disposto dal nuovo testo dell'art.11, comma n.3, non avendo efficacia retroattiva, non poteva richiedere l'invio della documentazione alla Corte Conti ed al MEF. Si osserva, in ogni caso, che i valori di bilancio, le eterogenee competenze attribuite in materia di servizi pubblici ed il numero dei soci e di dipendenti di ASET spa giustificano, in modo evidente, un cda di n.5 componenti”*.²⁷

Appare utile, tuttavia, richiamare la norma transitoria ex art. 26 co. 1 del TUSP: *“Le società a controllo pubblico già costituite all'atto dell'entrata in vigore del presente decreto adeguano i propri statuti alle disposizioni del presente decreto entro il 31 luglio 2017”*.

L'ultimo Statuto di ASET SpA risulta approvato nel marzo 2017, quindi prima dell'entrata in vigore delle nuove norme.

Su tale questione si è pronunciata altresì la Corte dei conti – Sezione Regionale di controllo per la Lombardia – Delib. n. 6/2019: *“la Sezione rileva, sul punto, che l'art.26 comma 1, del TUSP ha introdotto una specifica norma transitoria, imponendo alle società a controllo pubblico, già costituite alla data di entrata in vigore del decreto, di adeguare i propri statuti alle disposizioni di quest'ultimo (fra le quali, quelle dettate in punto di articolazione degli organi di amministrazione, dall'art.11) entro il 31 luglio 2017”*.

²⁷ Per la verifica dei compensi erogati si rinvia al successivo paragrafo “i compensi degli amministratori delle società”.

Per quanto riguarda il controllo analogo, indicato dal Comune di Fano quale “congiunto” con le altre amministrazioni comunali partecipanti alla Società, si rinvia al successivo paragrafo “i controlli sulle società partecipate” in cui si esporranno le criticità rilevate sul tema.

ASET SpA - Partecipazioni (indirette del Comune di Fano) attualmente in essere

AES FANO Distribuzione SpA

La Società è posseduta per il 51% da ASET SpA e per il 49% dalla E.S.TR.A. SpA. Gestisce il servizio di distribuzione del gas naturale nel territorio fanese (con esclusione delle frazioni di Roncosambaccio, Fosso Sejore, Torrette, Ponte Sasso e Marotta).

A seguito di specifica procedura di gara per l’affidamento del servizio pubblico di distribuzione del gas metano in parte del territorio comunale (Cig 0712416048), espletata da ASET Holding S.p.A. per conto del Comune di Fano, l’ATI composta da ASET S.p.A. (Capogruppo), da SI(E)NERGIA S.p.A. (mandante) e da ESTRA RETI GAS S.r.l. (mandante) è risultata aggiudicataria.

Il 19 ottobre 2011, l’ATI si è costituita in società con la ragione sociale di A.E.S. Fano distribuzione Gas srl.

L’affidamento del servizio di distribuzione gas, in parte del territorio del Comune di Fano, decorre a far data dal 1° gennaio 2012 per la durata di anni 12 (dodici).²⁸

Tab. 37 - AES FANO Distribuzione SpA (indicatori TUSP dal 2016 al 2022)

Attività svolta da Statuto	Quota posseduta da ASET SpA	Indicatori TUSP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
distribuzione e misura del gas naturale; distribuzione, misura e vendita di altri gas a mezzo di reti; attività gas estere e altre	51,00%	Amministratori	3	3	3	3	3	3	3
		Dipendenti - n. medio	4	4	5	5	5	5	5
		Fatturato	5.420.692	5.259.968	5.348.460	5.811.357	5.091.158	5.538.936	4.810.933
		Risultato	367.241	-154.528	-146.974	153.671	58.718	210.275	14.299

Fonte dati: dati bilanci – revisione partecipate – sito web società

La società, pertanto, produce beni e servizi necessari per il perseguimento delle finalità dell’ente (art. 4, comma 2, lett.a) del TUSP).

Con riferimento all’ultimo triennio:

- Il fatturato supera il milione di euro.
- La Società ha presentato un utile netto triennale consecutivo.
- Il numero dei dipendenti è superiore al numero di amministratori.

²⁸ Fonte: Sito web AES Distribuzione Fano srl.

Adriacom Cremazioni srl

L'Adriacom Cremazioni srl è una società partecipata da due società di capitale pubblico, ASPES SpA e ASET SpA, entrambe con una quota del 50%.

La ASPES SpA è un'azienda di proprietà pubblica, con socio di maggioranza il Comune di Pesaro, che svolge la sua attività nel campo dei servizi pubblici locali.

Costituita nel 2009, a partire dalla primavera del 2015 la società ha iniziato i lavori di ristrutturazione di un edificio sito all'interno del Cimitero dell'Ulivo (località Fenile di Fano), al fine di riadattarlo e renderlo funzionale ad ospitare il nuovo impianto per la cremazione delle salme servizio dell'intera area provinciale e non solo.

L'impianto è entrato in funzione il 26 Gennaio 2017. Svolge altresì servizi di ospitalità di commiati e funzioni al defunto.²⁹

Tab. 38 - Adriacom Cremazioni srl (indicatori TUSP dal 2016 al 2022)

Nome Società	Attività svolta da Statuto	Quota posseduta da ASET SpA	Indicatori TUSP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Adriacom Cremazioni srl	attività di progettazione, costruzione e gestione di impianti di cremazione e attività connesse	50,00%	Amministratori	1	1	1	1	1	1	1
			Dipendenti - n. medio	n.d.	3	4	4	4,77	5	5
			Fatturato	1.800	525.078	711.842	883.964	1.350.567	1.538.427	1.534.081
			Risultato	-2.050	46.827	150.429	220.573	454.321	493.493	477.519

Fonte dati: dati bilanci – revisione partecipate – sito web società

La società produce beni e servizi necessari per il perseguimento delle finalità dell'ente (art. 4, comma 2, lett.a) del TUSP).

Con riferimento all'ultimo triennio:

- Il fatturato supera il milione di euro.
- La Società ha presentato un utile netto triennale consecutivo.
- Il numero dei dipendenti è superiore al numero di amministratori.

Prometeo SpA

La Prometeo SpA è tra le principali società di vendita di gas naturale ed energia elettrica delle Marche e della fascia adriatica. Nata nel 2001 dalla sinergia di importanti aziende *multiutilities* del territorio, che hanno deciso di rendere l'azienda ancor più innovativa e solida entrando nel 2016 a far parte del Gruppo Estra.

Le azioni di Prometeo S.p.A. sono detenute come di seguito:

63,72% da Estra Energie Srl
 20,91% da Edison Energia Spa
 9,45% da Aset Spa

²⁹ Fonte: Sito web Adriacom Cremazioni srl.

2,55% dal Assm
 1,71% da Assem Patrimonio Srl
 0,86% dal Comune di Camerata Picena
 0,80% da ASP³⁰

Da quanto emerge, quindi, il Comune di Fano è proprietario in via indiretta di due aziende che svolgono attività simili.

Tra l'altro le due aziende fanno capo entrambe al gruppo ESTRA SpA, il quale detiene il 49% di AES Fano Distribuzione e il 63,72% di Prometeo SpA³¹, sebbene l'AES sia nata da un'ATI, come sopra riportato.

Nelle delibere annuali sull'assetto complessivo delle società in cui il Comune di Fano detiene partecipazioni, dirette o indirette, manca una valutazione in tal senso, pur rientrando nella casistica di razionalizzazione prevista dall'art.20 comma 2 lettera c) del TUSP *“partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali”*.

Tab. 39 – Prometeo SpA (indicatori TUSP dal 2016 al 2022)

Nome Società	Attività svolta da Statuto	Quota posseduta da ASET SpA	Indicatori TUSP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Prometeo SpA	attività di importazione, esportazione, approvvigionamento, vendita e somministrazione di gas naturale o altri combustibili	9,45%	Amministratori	7	7	7	7	7	7	7
			Dipendenti - n. medio	29	34	39	37	38	43	35
			Fatturato	141.413.221	119.273.008	125.205.249	127.533.986	110.250.638	143.746.609	232.195.447
			Risultato	1.045.571	1.265.073	1.596.696	1.589.988	916.615	1.165.673	301.527

Fonte dati: dati bilanci – revisione partecipate – sito web società

La società produce beni e servizi necessari per il perseguimento delle finalità dell'ente (art. 4, comma 2, lett.a) del TUSP).

Con riferimento all'ultimo triennio:

- Il fatturato supera il milione di euro.
- La Società ha presentato un utile netto triennale consecutivo.
- Il numero dei dipendenti è superiore al numero di amministratori.

FANUM FORTUNAE srl

La Società Aeroportuale *“Fanum Fortunae”* srl è stata costituita tra i soci Comune di Fano (42,46%), Camera di Commercio di Pesaro e Urbino (41,21%) e Provincia di Pesaro e Urbino (16,33%) con atto del 03.08.1995.

L'oggetto delle attività è quello della promozione e il sostegno dei trasporti aerei civili, privati e commerciali, dello sviluppo del turismo aereo e delle specialità sportive aeronautiche della provincia di Pesaro e Urbino. Inoltre, l'atto costitutivo e lo Statuto prevedono la gestione,

³⁰ Fonte: Sito web Prometeo SpA

³¹ Fonte: Relazione sulla gestione al bilancio consolidato al 31 dicembre 2022 della ESTRA SpA

in regime di concessione, di tutti i servizi a terra dell'aeroporto civile di Fano, per tutti gli adempimenti previsti dalla convenzione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. La società assicura alcuni servizi per conto dell'ENAC nelle more degli esiti della procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del Gestore totale.

L'aeroporto opera sotto la giurisdizione diretta dell'ENAC Direzione Aeroportuale Regioni Centro, secondo le previsioni del Codice della Navigazione, dei Regolamenti, delle Circolari ed Ordinanze dell'ENAC. Tutti i soggetti che svolgono attività nello scalo ed occupano spazi e/o manufatti demaniali del ramo aeronautico consegnato al Ministero dei Trasporti-ENAC devono essere titolari di concessione e/o autorizzazione rilasciata da ENAC in base alle disposizioni dettate dalle normative ENAC in vigore ed attenersi agli obblighi contenuti nel provvedimento di concessione.³²

Presso l'aeroporto risultano presenti altresì:

1) Fano SKY TEAM S.S.D. a r.l.

L'Associazione Sportiva Dilettantistica Fano Sky Team è una Scuola di Paracadutismo riconosciuta da ENAC.

2) Eagles Aviation Academy S.r.l.

Scuola di Volo per conseguimento licenze.

3) A.S.D. YAKITALIA

L'Associazione Sportiva Dilettantistica Yakitalia promuove l'attività acrobatica aeronautica e dispone di una propria pattuglia.

4) AERO CLUB FANO A.s.d.

L'Aero Club Fano, federato dell'Aero Club d'Italia, esercita le attività tipiche degli AA.CC. e gestisce una Scuola VDS / VDS avanzato.

5) Consorzio CAAF S.c.a.r.l.

Opera nel rispetto del Regolamento ENAC *“Disciplina generale della protezione antincendio per gli aeroporti di aviazione generale e le aviosuperfici”*.

Tab. 40 – FANUM FORTUNAE srl (indicatori TUSP dal 2016 al 2022)

Attività svolta	Quota posseduta	Indicatori TUSP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Attività e servizi connessi al trasporto aereo civile turistico e gestione attività presso l'aeroporto di Fano	42,46%	Amministratori	1	1	1	1	1	1	1
		Dipendenti - n. medio	1	2 interinali	2 interinali	2 interinali	2, di cui 1 interinale	2, di cui 1 interinale	2, di cui 1 interinale
		Fatturato	271.748	339.017	365.176	391.068	273.549	319.989	363.416
		Risultato	-136.121	-135.653	-87.050	-85.358	-38.136	-21.858	7.190

Fonte dati: dati bilanci – revisione partecipate – sito web società

Nelle schede di rilevazione del MEF la società viene indicata quale produttrice di beni e servizi necessari per il perseguimento delle finalità dell'ente (art.4, comma 2, lett.a) del TUSP) in via straordinaria.

³² Fonte: “Regolamento di scalo” dell'Aeroporto di Fano (PU) “Enzo e Walter Omiccioli” adottato dalla Direzione Aeroportuale Regioni Centro con Ordinanza n. 7/2021 (Ed. 4 del 21 ottobre 2021).

La Società “*Fanum Fortunae*” srl presenta da diversi anni numerose criticità sulla base dei parametri del TUSP:

- Il fatturato è inferiore al milione di euro.
- La Società ha presentato una perdita netta triennale consecutiva (fin dal 2012).
- Il numero dei dipendenti è uguale a quello degli amministratori, al netto del lavoratore interinale.

Il capitale sociale è stato ridotto da € 1.170.104 a € 735.306 tra il 2016 e il 2017, e ulteriormente ridotto a € 400.000 tra il 2019 e il 2020, ai sensi dell’art. 2482-bis del Codice civile.

Sulla Società in parola è stata fornito ampio carteggio e relazione (v. all.3 citato).

Considerate le criticità evidenziate, si ritiene utile soffermarsi, nella presente relazione, sulle problematiche emerse dagli atti acquisiti.

L’Amministrazione, nella predetta relazione, con riferimento ai lunghi periodi di perdite, riferisce che siano da imputare ai consistenti ammortamenti e alle spese contenziose e per azioni di responsabilità coeve alla revoca del precedente amministratore unico³³. Su quest’ultimo tema il Comune ha trasmesso i verbali dell’assemblea dei soci del 14.12.2016 e del 26.05.2021 - prot. n. 84535 del 28.08.2023.

Nel primo verbale l’assemblea, nel dare incarico ad nuovo Amministratore Unico, dispone affinché sia conferito mandato allo Studio Legale (...) di esaminare tutti gli atti societari e contabili per verificare se sussistono responsabilità di qualsiasi genere imputabili alla precedente gestione amministrativa della società, con riferimento al periodo ricompreso tra gli anni 2013/2016.

Nel secondo verbale l’assemblea delibera di *“procedere con l’attivazione della clausola arbitrale di cui al previgente statuto sociale al fine di interrompere i termini di prescrizione dell’azione di responsabilità nei confronti dell’ex amministratore unico Dott. (...); di dare mandato allo Studio Legale (...) di provvedere ad intraprendere l’azione giudiziaria nei confronti dell’ex amministratore per un eventuale recupero delle somme in caso di esito favorevole della procedura arbitrale, delimitando il perimetro risarcitorio alle sole spese affrontate dall’ex amministratore (...) a favore della società (...) – con la quale era in palese conflitto d’interessi – facendo così sostenere alla Fanum Fortunae spese di ordinaria manutenzione, ovvero compensando il pagamento di canoni per lo stesso motivo, ciò in palese violazione della convenzione in essere con il Comune di Fano che pone tali costi a carico dei sub concessionario a cui devono essere debitamente notificate le spese stimate e poi richieste quelle effettivamente sostenute; di autorizzare l’Amministratore Unico (...) ad una spesa fino ad Euro 25.000,00 per le attività legali di cui sopra.”*.

Dal bilancio 2022 la Società risulta in utile. Il Comune prevede che tale risultato contrassegni anche il 2023 stabilizzandosi per il futuro.

L’ente locale riferisce, altresì, che *“l’aeroporto fanese contempla internamente al vincolo, ed in modo del tutto peculiare, sedimi di proprietà comunale (circa 83 ha), di proprietà dello*

³³“Cfr: Nota integrativa al bilancio 2016 della Società Fanum Fortunae srl: “l’organo amministrativo ha provveduto a presentare un esposto alla magistratura per l’accertamento di possibili illeciti contabili e societari, cui è seguito, dopo l’accertamento di interessenze tra l’amministratore unico (...) e la società affidataria dei servizi (...), l’incarico ad un legale di fiducia per la contestazione di eventuali ipotesi di reato ed il conseguente risarcimento di danni”.

Stato - ramo demanio aeronautico (circa 34 ha) ed una irrilevante quota privata (circa 800 mq). L'auspicio condiviso da tutti i soggetti interessati è quello relativo alla messa a gara da parte di ENAC della concessione totale al fine di migliorare e stabilizzare il profilo gestionale e consentire lo sviluppo di investimenti già previsti al riguardo anche a carico di ENAC. Condizione essenziale per procedere alla gara da parte di ENAC, anche ai fini dello sviluppo infrastrutturale (pista), è la piena proprietà dei sedimi interni al vincolo aeroportuale che sono, per la maggior parte, del Comune di Fano”.

Inoltre, ritiene che *“il Comune di Fano abbia assegnato in uso alla Società aeroportuale Fanum Fortunae “in modo del tutto improprio”, con convenzione del 27/11/1995 rep.36399, della durata di anni 20, le strutture aeroportuali interne al vincolo aeroportuale ancorché realizzate su nuda proprietà comunale, vigendo in materia l'esclusiva competenza statale”.* Il rinvio è all'art.4 della convenzione *“servizi in gestione e oneri relativi”* che prevede che *“l'impresa provvederà a richiedere al Ministero dei trasporti e della Navigazione – Direzione Generale dell'Aviazione Civile la concessione totale della gestione dell'Aeroporto di Fano”.* Tale concessione non è stata attribuita.

Con verbale del 02.07.1996 viene formalizzato il passaggio di consegne provvisorio di parte dell'Aeroporto di Fano tra Amministrazione della Difesa e Comune e, contestualmente, tra Comune e Ministero dei trasporti e della Navigazione.

Il Consiglio Comunale con delibera n. 70 del 12 aprile 2016 ha stabilito, dopo un tentativo di acquisizione delle aree e di privatizzazione da parte del Comune di Fano, la consegna delle aree di proprietà comunale al Demanio Statale - ramo aeronautico - per la conseguente procedura di affidamento dell'aeroporto da parte di ENAC. In tale delibera si stabilisce, tra l'altro, che nel caso in cui ENAC, in sede di procedura di affidamento della gestione a rilevanza pubblica, individui un soggetto terzo diverso dalla Società Fanum Fortunae, *“si chiede di prevedere - in sede di bando di gara - un equo indennizzo da corrisponderci da parte del nuovo concessionario a favore della Società Fanum Fortunae e/o del Comune di Fano per gli immobili e manufatti realizzati all'interno dell'esistente recinzione aeroportuale”.*

Tuttavia, da quanto emerso durante la verifica, tale delibera non risulta essere mai stata attuata, così come non sono presenti atti successivi di consegna delle aree. Per quanto risulta dagli atti forniti, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti - Direzione Generale Aeroporti e Trasporto Aereo con nota n. 3576 del 27.07.2016 (v. in **all.4**)³⁴ ha chiesto al Comune e all'ENAC di redigere una relazione congiunta tecnico descrittiva con l'elenco delle particelle catastali che individuano tutti i beni immobili da trasferire al demanio aeronautico civile. In riscontro, il Comune di Fano ha trasmesso nota n. 4203 del 19.01.2017 confermando la volontà di mettere a disposizione le aree di proprietà comunale esclusivamente in diritto reale di godimento e non in pieno diritto di proprietà. Pertanto, l'ENAC, acquisita la predetta nota comunale, con propria missiva prot. n. 13553 dell'08.02.2017, ha ribadito la necessità che i beni rientranti nel sedime aeroportuale siano in piena disponibilità di ENAC per procedere all'affidamento dell'aeroporto in concessione totale. Ha inoltre precisato che la fattibilità dell'assetto demaniale come prospettato dal Comune dovrebbe essere valutato dall'Agenzia del Demanio. Con prot. n. 594 del 09.02.2017 la D.G. MIT ha quindi scritto all'Agenzia, che ha

³⁴ Note del MIT indirizzate all'Avvocatura dello Stato con i relativi allegati, tranne il n.8, non in possesso del Comune di Fano (nota mail del 17.09.2023).

fornito riscontro con prot. n. 8408 del 19.06.2017, suggerendo di sottoporre la questione all'Avvocatura dello Stato.

Il Ministero - Direzione Generale Aeroporti - ha chiesto l'espressione del parere dell'Avvocatura dello Stato ex art.13 del R.D. n.1611/1933 (prot. n. 3877 del 30.08.2017), che dopo essere stato sollecitato con note prot. n. 2852 del 14.05.2019 e nota prot. n. 6665 del 06.10.2020, non risulterebbe ad oggi pervenuto (v. **all.4**).

Successivamente, al fine di valorizzare la proprietà di tali terreni comunali interni al vincolo aeroportuale, il Comune di Fano ha concertato con la Direzione Regionale e con la Direzione Generale del Demanio dello Stato un'ipotesi di permuta in base alla quale, a fronte del trasferimento all'Ente Locale di una parte del compendio denominato "ex Caserma Paolini" (enormi volumi vuoti), lo Stato avrebbe acquisito, tra l'altro, delle aree e sovrastanti fabbricati di proprietà del Comune di Fano costituenti porzione dell'Aeroporto di Fano.

Sulla fattibilità della permuta l'Agenzia del Demanio – Direzione Governo del Patrimonio – Patrimonio e beni Demaniali - ha richiesto parere alla Ragioneria Generale dello Stato, rilasciato dal Ragioniere Generale dello Stato con prot. n. 122058 del 19.05.2022, in seguito trasmesso dalla stessa Agenzia – Direzione Regionale Marche - al Comune di Fano con nota n.66862 del 15.07.2022 (v. **all.3**).

In tale parere si rilevano criticità in merito all'operazione di permuta, così riassunte:

- le variazioni nella consistenza dei predetti beni immobili alimenterebbero le risultanze del Conto generale del Patrimonio dello Stato facendo registrare una perdita in quanto a fronte di un discarico della consistenza del Patrimonio dello Stato (cessione "ex caserma Paolini"), non si avrebbe un correlato incremento del patrimonio derivante dall'acquisizione delle aree e sovrastanti fabbricati aeroportuali, che confluirebbero nel demanio aereonautico civile statale, non contabilizzati nel conto generale del Patrimonio dello Stato;
- le valutazioni in merito alla sistemazione dell'attuale assetto proprietario dell'Aeroporto di Fano sono di pertinenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Agenzia del Demanio.

L'amministrazione nella relazione prodotta auspica *“soluzioni giuridico - contabili atte a conseguire un'equa soluzione della vicenda relativa al passaggio in piena proprietà dei terreni comunali a favore dello stato mediante ipotesi che vedano un corrispettivo od un ristoro riconosciuto al Comune di Fano (anche con stime ridotte che contemplino il vincolo aeroportuale vigente oppure di indennizzo per l'occupazione permanente stante la competenza statale sugli aeroporti); occorre assumere cautele a che non si determini un pregiudizio ai soci pubblici in ragione degli investimenti fatti su tali sedimi (3^a Hangar). Appare infatti eccessivamente sbilanciata a favore dello Stato l'ipotesi di cessione a titolo gratuito (nonostante le condizioni e garanzie funzionali ipotizzate) di un compendio fondiario che, ai valori correnti di mercato e prescindendo dal vincolo aeroportuale, è stimabile in circa 4 milioni di euro³⁵ in quanto i relativi terreni agricoli risultano collocati nelle immediate vicinanze del tessuto urbano cittadino”*.

La Società, pur essendo partecipata solo da enti pubblici, di fatto non è oggetto di controllo da parte di nessuno dei soci. Non esistono patti parasociali o norme statutarie atte a dar vita a detto controllo congiunto.

³⁵ Nota prot. n.74754 del 25.07.2023, a rettifica della precedente (v. **all. 5**). La stima è effettuata su 83 ettari di terreni agricoli al valore presuntivo di 50 mila euro ad ettaro.

Sul punto si è espressa la Corte dei Conti con la delibera n.11/SSRRCO/QMIG/19 che afferma che *“possono essere qualificate come “società a controllo pubblico” quelle in cui una o più amministrazioni dispongono della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria (oppure di voti o rapporti contrattuali sufficienti a configurare un’influenza dominante)”*.

Sull’argomento, poi, c’è anche l’orientamento MEF, richiamato recentemente dal Consiglio di Stato con le decisioni n. 2543/2023 della Sezione V e n. 3880/2023 della Sezione VI.³⁶

E’ stata fornita copiosa corrispondenza tra il Comune di Fano e il MEF - Dipartimento del Tesoro, su cui si ritornerà nel successivo paragrafo relativo a *“le verifiche da monitoraggio ex art.15 TUSP”*.

Tra la documentazione fornita si evidenzia, altresì, la deliberazione n. 81 del 14.04.2021 della Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per le Marche sui rendiconti 2015-2018 del Comune di Fano, ai sensi della l. n. 266/2005.

La Sezione della Corte dei conti, sulla complessa vicenda sopra rappresentata, *“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”*.

Da verifiche effettuate sui siti istituzionali delle altre amministrazioni partecipanti è stato verificato che:

- la Provincia di Pesaro e Urbino ha messo a gara mediante asta pubblica le proprie quote sociali della società nel corso del 2022, ma la gara è andata deserta;
- la Camera di Commercio delle Marche nella revisione periodica delle proprie partecipazioni per l’anno 2021 rappresenta che *“a titolo prudenziale, è stato deciso anche l’azzeramento del valore della partecipazione in bilancio proprio in considerazione dell’incertezza in merito alla concessione ENAC e, quindi, alla stessa continuità aziendale. Considerato che le incertezze generate dalla sospensione della decisione dell’ENAC sono ancora presenti, con atto n. 217 del 20/12/2019 la Giunta ha deliberato di ravvisare i requisiti per il mantenimento della partecipazione nella società, sia in riferimento al rispetto del dettato dell’art. 4 del citato D. Lgs 175/2016, che alla strategicità per il raggiungimento dei propri fini istituzionali, sottolineando la necessità di monitorare costantemente l’evolversi della situazione. Tale indirizzo è stato confermato dalla revisione periodica delle partecipazioni societarie condotta dalla Giunta e deliberato con atto n. 156 del 29 novembre 2021 rientrando nella lettera a) dell’art. 4 del D. Lgs 175/2016 tra i servizi di interesse generale”*.

³⁶ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V – Sentenza 10 marzo 2023, n. 2543: *“Sebbene sia controversa e non univoca la nozione di “controllo pubblico congiunto” di cui alla lett. m) dell’art. 2, comma 1, d.lgs. n. 175 del 2016, il dato testuale - che richiama un «potere», in correlazione alla lett. b) del medesimo articolo - e l’interpretazione da più parte datane (cfr. Cons. Stato, V, 23 gennaio 2019, n. 578; Corte dei Conti, SS.RR. giur., 22 maggio 2019, n. 16; Orientamento Mef del 15 febbraio 2018) è tale per cui non è sufficiente a tali fini una semplice sommatoria delle partecipazioni di soggetti pubblici tale da esprimere la maggioranza del capitale sociale - potendosi diversamente conformare e modulare gli assetti di potere nell’ambito degli organi societari - ma occorrono piuttosto, in assenza di un controllo monocratico ex art. 2359 Cod. civ., atti o accordi che vincolino i soggetti pubblici all’esercizio congiunto delle loro prerogative, così da rendere concreto ed effettivo un potere di controllo pubblico (Cons. Stato, n. 578 del 2019, cit., richiamata anche da Cons. Stato, III, 3 marzo 2020, n. 1564; Corte conti, n. 16 del 2019, cit.), o quanto meno un comportamento concludente dei soci pubblici orientato in tal senso (Orientamento Mef, cit.; cfr., in senso diverso, Corte conti, SS.RR. contr., 20 giugno 2019, n. 11; Anac, delibera 25 settembre 2019, n. 859).”*

La Società Fanum Fortunae attualmente è in regime di proroga (non formalizzata) della convenzione ventennale stipulata con il Comune di Fano nel 1995. La sua continuità aziendale dipende dall'evolversi delle situazioni sopra esposte.

Occorre evidenziare che l'erosione subita dal capitale sociale della Società Fanum Fortunae potrebbe influire sul valore delle partecipazioni detenute.

AMI SpA

L'AMI S.p.A. (Azienda per la Mobilità Integrata e trasporti), socia di Adriabus Soc. Cons. a r.l., affidataria della gestione del servizio di trasporto pubblico locale della Provincia di Pesaro e Urbino, gestisce il trasporto urbano delle città di Urbino, Pesaro e Fano e parte del trasporto extraurbano nel territorio provinciale; gestisce inoltre i servizi di trasporto scolastico di diversi Comuni della Provincia nonché altri servizi complementari di trasporto di persone, come i servizi di noleggio con conducente, oltre il servizio di linea interregionale Urbino – Roma.

AMI veniva costituita nel luglio 1999, a seguito dell'applicazione della l.r. n. 45/98 di recepimento della l. n. 422/97 sulla riforma del trasporto pubblico locale, mediante scissione del ramo trasporti del Consorzio Azienda AMI Multiservizi Intercomunale, ai sensi dell'art. 23 della l. n. 142/90 tra il Comune di Urbino, che aveva conferito la propria Azienda speciale AMU, e l'ASPES di Pesaro, che aveva conferito il proprio ramo trasporti in vista della citata legge di riforma del trasporto pubblico locale. Nel settembre del 2001 il complesso aziendale di ASET Trasporti Spa veniva trasferito in AMI. L'ASET Trasporti S.p.A. era l'azienda che gestiva il trasporto urbano del Comune di Fano nonché il servizio extraurbano collegando la città con alcuni comuni vallivi. Era stata anch'essa costituita il 1° luglio 1999, a seguito dell'applicazione delle richiamate normative sulla riforma del trasporto pubblico locale.³⁷

L'assetto societario risulta pubblicato sul sito della società alla data del 07.03.2017 e riporta le seguenti quote:

Comune di Urbino 42,203%

Comune di Pesaro 33,897%

Probus srl 15,444%

Comune di Fano 5,004%

Altri 11 comuni della provincia per la rimanente quota azionaria.

Tab. 41 – AMI SpA (indicatori TUSP dal 2016 al 2022)

Attività svolta	Quota posseduta	Indicatori TUSP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Trasporto pubblico locale – T.P.L.	5,00%	Amministratori – CDA	5	5	5	5	5	5	n.d.
		Dipendenti - n. medio	252	252	241	243	244	238	n.d.
		Fatturato	22.695.735	22.523.029	22.847.850	22.939.850	18.538.589	19.636.914	n.d.
		Risultato	67.472	262.291	314.518	877.187	529.556	624.271	n.d.

* il Bilancio 2022 non risulta approvato alla data della verifica ispettiva.

Fonte dati: dati bilanci – revisione partecipate – sito web società

³⁷ Fonte: Sito WEB AMI SpA

Sebbene negli anni evidenziati nel prospetto sopra riportato, l'AMI SpA chiuda sempre in utile i propri bilanci, si riscontra una situazione di cospicue perdite da ripianare relative ad esercizi precedenti, che nel bilancio 2015 ammontavano a € 1.674.963 e ripianate solo dal bilancio 2020.

La Società AMI svolge, quindi, servizi ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 175/2016.

- Il fatturato supera il milione di euro.
- La Società ha presentato un utile netto triennale consecutivo.
- Il numero dei dipendenti è superiore al numero di amministratori.

Il Comune di Fano, nell'ultima revisione annuale delle partecipazioni, così come nelle precedenti considera necessario mantenere tale partecipazione. Tuttavia, specifica di riservarsi di *“procedere ad una alienazione del pacchetto azionario tenuto conto che la società non è adeguatamente redditizia per i soci pur svolgendo un servizio di interesse generale (trasporto pubblico); tale partecipazione è esposta in modo significativo all'alea del mercato essendo impossibile applicare, in tale ambito, il modello “in house” stante la sottesa totale liberalizzazione. La criticità della società è legata all'andamento dei finanziamenti regionali relativi al TPL. Si osserva favorevolmente il consolidamento relativo all'incremento del patrimonio netto e degli utili in ordine alle più recenti annualità. L'anomalia di detta partecipazione è evidente anche in relazione al latente “conflitto d'interesse” manifestatosi in ordine alla gara per il trasporto scolastico avendo la società AMI fatto causa allo stesso Comune di Fano. Il valore della partecipazione potrebbe essere reinvestito da questo ente per interventi atti a supportare la mobilità sostenibile, il miglioramento della viabilità, il riordino del parco auto con prevalenti criteri di sostenibilità ambientale (mezzi elettrici)”*.

COSMOB SpA

La COSMOB è una Società Consortile per Azioni che ha origine nel 1983 dalle istituzioni che, insieme alle imprese del Distretto del Mobile di Pesaro, la fondano con la finalità di supportare lo sviluppo del settore Legno-Arredo.

La sua missione è quella di proporre soluzioni tecnologiche innovative e servizi per la competitività delle imprese, ivi compresi la qualità e la certificazione di prodotto, la ricerca e l'innovazione, la formazione tecnica specialistica.

A gennaio 2022 l'assetto societario era il seguente:

Provincia di Pesaro e Urbino	22,31%
C.C.I.A.A. di Pesaro e Urbino	9,63%
Comune di Fano	4,81%
Comune di Pesaro	4,81%
Comune di Vallefoglia	4,81%
SVIM Sviluppo Marche	24,46%
SOCI PRIVATI	29,17%

Tab. 42 – COSMOB SpA (indicatori TUSP dal 2016 al 2022)

Attività svolta	Quota posseduta	Indicatori TUSP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Promozione e sviluppo delle aziende mobiliere marchigiane - altri servizi di sostegno alle imprese	4,81%	Amministratori	9*	9*	9*	9*	9*	9*	9*
		Dipendenti - n. medio	18	n.d.	n.d.	15	15	17	n.d.
		Fatturato	1.070.557	1.259.082	1.355.345	1.616.147	1.458.467	1.445.044	1.467.194
		Risultato	88.339	126.557	135.241	259.676	263.761	149.219	334.955

* CDA composto da 9 componenti in deroga all'art.11 del TUSP, per consentire la partecipazione di tutti i soci (non è previsto alcun compenso per i consiglieri)

Fonte dati: dati bilanci – revisione partecipate – sito web società

Il Comune di Fano, nell'ambito delle delibere di revisione delle partecipazioni esaminate, fin dal 2015 ha ritenuto di dover alienare le proprie quote azionarie in considerazione dell'irrelevante entità del pacchetto azionario, non sussistendo con la società di cui trattasi alcun rapporto funzionale e alcun interesse pubblico o istituzionale da perseguire.

Nell'ultima delibera di revisione periodica del dicembre 2022 l'ente comunale fa riferimento alla liquidazione delle proprie quote ai sensi dell'art.24, comma 5 del TUSP e al conseguente rinvio dell'operazione fino al 31.12.2021, previsto dall'art. 24, comma 5 bis, del TUSP per le società che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente la ricognizione.

Si rileva che:

- Il fatturato supera il milione di euro.
- La Società ha presentato un utile netto triennale consecutivo.
- Il numero dei dipendenti è superiore al numero di amministratori³⁸.

Marche Multiservizi SpA

La Società Marche Multiservizi SpA è una *multiutility* che opera nei servizi di pubblica utilità, in particolare nella gestione di:

- ciclo idrico integrato
- servizi di igiene ambientale
- distribuzione del gas metano.

La società costituisce la prima *multiutility* nella Regione Marche sia per volume d'affari che per dimensioni industriali, e la prima fusione a livello regionale tra aziende operanti nel settore dei servizi pubblici locali.

I Soci pubblici detengono la maggioranza del capitale sociale (art.5 Statuto societario). Sulla base delle definizioni di cui al TUSP è una società a “partecipazione pubblica”, controllata da Hera S.p.A., quotata in borsa, ai sensi del TUIF (Testo Unico Intermediazione Finanziaria di cui al d.lgs. n. 58/98). Non rientra nelle società a controllo pubblico³⁹.

Il capitale sociale al 31 dicembre 2022 è così ripartito:

³⁸ Sebbene il dato non sia stato reso disponibile per tutte le annualità oggetto di analisi, ma solamente dal 2019 al 2021.

³⁹ Come risulta dalla Sentenza n.25/2019 della Corte dei conti, Sez. Riunite in sede giurisdizionale.

- il 53,26967% da enti pubblici locali: Comune di Pesaro 25,50708%, Provincia di Pesaro e Urbino 8,61902%, Comune di Urbino 3,99771%, Unione Montana Alta Valle del Metauro 1,90542%, Comune di Fano 0,00084%, Unione Montana del Catria e Nerone 0,00068%, altri Comuni 13,23892%;
- il 46,73032% da altri soci: Hera S.p.A. 46,70421%, azionisti privati 0,02611%.⁴⁰

La Hera SpA è una Società quotata in borsa. Il 45,8% delle azioni sono divise tra oltre 100 Comuni di cui il maggiore Azionista ha una partecipazione inferiore al 10%: il restante 54,2% rappresenta il flottante, detenuto da privati suddivisi tra investitori istituzionali, retail, fondazioni bancarie e aziende⁴¹.

Tab. 43 – Marche Multiservizi SpA (indicatori TUSP dal 2016 al 2022)

Attività svolta	Quota posseduta	Indicatori TUSP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produzione gas, distribuzione combustibili gassosi mediante condotte, raccolta e trattamento fornitura acqua - trattamenti e smaltimenti di altri rifiuti non pericolosi	0,00084%	Amministratori	7	7	9	9	9	9	9
		Dipendenti – n. medio	569	502	499	514	526	522	518
		Fatturato	120.003.054	120.873.515	121.535.990	118.753.952	126.652.003	128.298.205	134.640.050
		Risultato	12.398.004	29.747.951	12.777.690	12.417.285	13.561.088	13.519.927	15.319.000

Fonte dati: dati bilanci – revisione partecipate – sito web società

Anche per Marche Multiservizi il Comune di Fano, nell'ambito delle delibere di revisione delle partecipazioni esaminate, fin dal 2015 ha ritenuto di dover alienare le proprie quote azionarie in considerazione dell'irrilevante entità del pacchetto azionario e non sussistendo con la società alcun rapporto di affidamento ovvero funzionale rispetto alla gestione dei SPL-SIEG che giustificano la detenzione della partecipazione. Le correlate attività sono svolte dal Comune di Fano mediante la società in house ASET SpA.

Nell'ultima delibera di revisione periodica del dicembre 2022 l'ente comunale fa riferimento alla liquidazione delle proprie quote ai sensi dell'art. 24, comma 5 del TUSP e al conseguente rinvio dell'operazione fino al 31.12.2021, previsto dall'art. 24 comma 5 bis del TUSP per le società che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente la ricognizione.

Si rileva che:

- Il fatturato supera il milione di euro.
- La Società ha presentato un utile netto triennale consecutivo.
- Il numero dei dipendenti è superiore al numero di amministratori.

GAC Marche Nord – Gruppo Azione Costiera – soc. consortile coop. a r.l.

⁴⁰ Fonte: Sito web della MMS.

⁴¹ Fonte: Sito web Hera SpA.

La società cooperativa consortile a r.l. G.A.C. Marche Nord, con sede a Fano, nasce dalla trasformazione nell'ottobre 2016 della precedente Associazione non riconosciuta costituita nel dicembre 2010, in applicazione della misura 4.1 dell'Asse 4 del Fondo Europeo per la Pesca 2007 - 2013, quale soggetto promotore, nel territorio dei Comuni di Fano, Mondolfo (Marotta) e Senigallia di azioni di sviluppo sostenibile, finalizzate al miglioramento della qualità della vita, secondo un Piano di Sviluppo Locale elaborato in relazione alle specifiche esigenze territoriali.

Con l'avvio della programmazione 2014 - 2020 del nuovo Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca, la società si configura quale FLAG - Fisheries Local Action Group - ai sensi della priorità 4 del P.O. FEAMP 2014 - 2020, allargando il territorio di interesse ai comuni di Gabicce Mare e Pesaro.⁴²

Il suo oggetto sociale, da art. 2 dello Statuto, è “far partecipi i soci dei benefici della mutualità e della cooperazione”, pertanto “*si propone di promuovere a mezzo della propria struttura organizzativa lo sviluppo e la razionalizzazione delle attività di promozione dei soci, armonizzandone gli aspetti commerciali. La società è costituita con la finalità di garantire uno sviluppo sostenibile e un miglioramento della qualità della vita nelle zone di pesca, in attuazione della priorità 4 - aumentare l'occupazione e la coesione territoriale - del Programma Operativo del Fondo Europeo per Affari Marittimi e la Pesca e degli altri strumenti programmatici a livello regionale, nazionale ed europeo, per lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca, e dei territori in cui agiscono i soci*”.

Il Capitale sociale, inizialmente pari a € 4.750,00 è sceso a € 3.750,00 (al 31.12.2022). Le modifiche dipendono dal recesso dei soci. Il capitale viene trasferito a riserva, non è prevista la restituzione della quota pari a € 250,00.

Al 31.12.2022 l'assetto societario era il seguente:

- totale privato € 2.250 60%
- totale pubblico € 1.500 40%

Tab. 44 – GAC Marche Nord (indicatori TUSP dal 2016 al 2022)

Attività svolta	Quota posseduta	Indicatori TUSP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Altre attività di consulenza amministrativa	5,88%	Amministratori*	5	5	5	5	5	5	5
		Dipendenti - n. medio	n.d.	1	n.d.	0	n.d.	n.d.	n.d.
		Fatturato	15.501	61.707	7.047	3	5.005	24.589	4.219
		Risultato	-3.627	614	95	-2.546	-45	2.599	-2.756

* CDA composto da 5 componenti (non è previsto alcun compenso per i consiglieri)
Fonte dati: dati bilanci – revisione partecipate – sito web società

Il GAC svolge, quindi, servizi ai sensi dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016.

Svolge le funzioni di cui all'art. 61 del regolamento CE 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio.⁴³

Tuttavia, al momento, presenta criticità con riferimento a:

⁴² Fonte: Sito web GAC – sezioni “chi siamo” e “amministrazione trasparente”.

⁴³ Fonte: CDC – Sezione regionale di controllo per le Marche - Deliberazione n. 25 del 25.01.2023.

- Il fatturato non supera il milione di euro.
- La Società ha presentato una perdita per due anni nell'ultimo triennio.
- Il numero dei dipendenti è inferiore al numero di amministratori.

Il Comune di Fano, nell'ultima revisione annuale delle partecipazioni considera necessario mantenere tale partecipazione, ai sensi dell'art. 4, comma 6 del TUSP, in virtù della deroga di cui al co. 724 della l. n. 145/2018, in quanto società di gestione fondi UE per conto di Stato o Regioni, ovvero per la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dall'UE (art. 26, co. 2 TUSP), nonostante i tre indici negativi di attività.

Le verifiche da monitoraggio ex art.15 del TUSP

La struttura MEF – Dipartimento del Tesoro - competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del TUSP ha comunicato alcune criticità rilevate dalle verifiche disposte sulle schede allegate ai provvedimenti di revisione annuale ai sensi dell'art. 20 e sui dati trasmessi dal Comune di Fano mediante il *portale web "partecipazioni"*.

In particolare, sono state rilevate le seguenti incongruenze per le quali è stato chiesto riscontro al Comune durante la verifica.

Per l'anno 2020:

- *le società Prometeo Spa, Ami S.p.a. - Azienda per la mobilita' integrata e trasporti, A.e.s. Fano distribuzione gas S.r.l. e Adriacom cremazioni S.r.l. Il Comune ha dichiarato con riferimento alla tipologia di attività svolta (previsione ex art. 4 del Tusp), "attività diversa dalle precedenti", ossia un'attività non rientrante nella previsione dell'art. 4 del TUSP;*
- *la Società Aeroportuale Fanum Fortunae S.r.l. e la Adriacom cremazioni S.r.l. presentavano criticità con riferimento a quanto previsto dall'art. 20, comma 2), lett. d), del TUSP in quanto, nel triennio precedente, era stato conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;*
- *la Aset SpA. Il Comune ha dichiarato che "la società svolgeva attività analoghe a quelle svolte da altre società (ex. art.20, c.2, lett.c), del Tusp)".*

Per l'anno 2021:

- *per le società Prometeo S.p.a., A.e.s. Fano distribuzione gas S.r.l., Adriacom cremazioni S.r.l., sia sul portale che sulle schede allegate all'ultimo provvedimento, il Comune ha dichiarato che le società svolgono "attività diversa dalle precedenti";*
- *per Ami S.p.a., sul portale il Comune ha dichiarato che la società svolge "produzione di un servizio di interesse generale (Art. 4, c. 2, lett. a)", mentre nella scheda allegata al provvedimento ha dichiarato lo svolgimento di "attività diversa dalle precedenti", specificando, nelle note, che l'attività svolta è il "Trasporto pubblico (art. 4, comma n. 2, lett. a) del D.Lgs 175/2016)";*

- per Aset S.p.a., sul portale il Comune ha confermato quanto precedentemente affermato (ossia “la società svolgeva attività analoghe a quelle svolte da altre società (ex. art.20, c.2 lett.c del Tusp)”), mentre, nelle schede allegate al provvedimento, ha dichiarato il contrario, ossia che la stessa non svolge attività analoghe a quelle svolte da altre società. Inoltre, sempre nelle schede allegate al provvedimento, il Comune ha affermato che la società svolge “attività diversa dalle precedenti”, rettificando poi tale dichiarazione sul portale, in cui viene inserita la dicitura “produzione di un servizio di interesse generale (Art. 4, c. 2, lett. a)”.

Inoltre, in relazione alla società Aeroportuale Fanum Fortunae srl già precedentemente, con nota prot. n. 84180 del 19.10.2022, il Dipartimento del Tesoro aveva segnalato al Comune di Fano (assieme alla Provincia di Pesaro e Urbino e alla Camera di Commercio delle Marche) una *incoerenza nelle proprie dichiarazioni rispetto allo status di “società a controllo pubblico”*. Il Comune di Fano, infatti, ha dichiarato nelle schede relative alla Società che sulla stessa non viene esercitato alcun controllo. Il Dipartimento, citando gli indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche, condivisi con la Corte dei conti e la delibera n.11/SSRRCO/QMIG/19 della stessa CDC che afferma che “*possono essere qualificate come “società a controllo pubblico” quelle in cui una o più amministrazioni dispongono della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria (oppure di voti o rapporti contrattuali sufficienti a configurare un’influenza dominante)*” ritiene che essa sia soggetta a un controllo pubblico congiunto. Come precedentemente rappresentato, sull’argomento, c’è anche l’orientamento MEF, richiamato recentemente dallo stesso Consiglio di Stato.⁴⁴

Da ultimo è stato segnalato che per la società ASET SpA, dichiarata “*in house*”, non risultano trasmesse le delibere adottate ex art. 11, comma 3, del TUSP.

In merito al rilievo sulle attività analoghe svolte da ASET SpA, l’Ente con la propria relazione⁴⁵, più volte richiamata in precedenza, ha fornito il seguente riscontro: “*Si precisa che, solo per un improprio uso dell’applicativo, risulta il riferimento alla voce “attività diversa dalle precedenti”. In realtà risulta in modo più accurato quanto segue anche come desumibile dalla delibera del Consiglio Comunale n.227/2022 (n.d.r. provvedimento relativo alla revisione annuale delle partecipazioni anno 2022):*

Prometeo spa: art.4, comma n.2 lett.a) TUSP

AES spa: art.4, comma n.2 lett.a) TUSP

Adriacom srl: art.4, comma n.2 lett.a) TUSP

AMI spa: art.4, comma n.2 lett.a) TUSP

ASET spa: art.4, comma n.2 lett.a) TUSP (il fraintendimento può derivare dal fatto che le medesime attività sono svolte dalla partecipata Marche Multiservizi che è stata oggetto di razionalizzazione - partecipazione societaria non conforme alle norme in quanto svolge servizi analoghi ad ASET spa senza che sussista un affidamento da parte del Comune di Fano. Ai sensi dell’art.5ter dell’art.24 del TUSP si attende la liquidazione delle quote ex art.2437-ter e quater del codice civile (art.24, comma n.5 TUSP); ciò in ragione del fatto che tale società è una controllata di una quotata in borsa e si ritiene opportuno e rispettoso che la stessa liquidi la

⁴⁴ Si veda la nota n.36.

⁴⁵ Nota prot. 73959 del 21.07.2023 (v. **all.3**).

partecipazione senza che l'ente metta in atto procedure competitive considerato anche l'esiguità assoluta della quota pari allo 0,00084%)”.

In relazione al mancato invio delle delibere adottate ex art.11, comma 3 del TUSP per la società in house ASET SpA, si rinvia a quanto già rappresentato nel paragrafo precedentemente dedicato alla Società.

Con riferimento alla Società Fanum Fortunae, l'Amministrazione afferma che, seppur la Società è a controllo pubblico, *“nessuno dei soci, singolarmente considerato, esprime detto controllo. La società non svolge per gli enti soci alcun servizio pubblico. Di fatto è una società strumentale delle attività ENAC atte a mantenere aperto l'aeroporto di Fano. Non esistono trasferimenti finanziari tra il Comune di Fano e la società in questione per servizi resi. Non esistono patti parasociali o norme statutarie atte a dar vita a detto controllo congiunto. Iniziative conformi all'orientamento della Corte Conti in materia (nel caso in cui la partecipazione sia pubblica totalitaria da parte di più enti pubblici senza che nessuno di essi detenga il controllo) devono essere assunte dai legali rappresentanti dei soci sussistendo un accordo al riguardo che non può essere definito in via meramente tecnica”.*

Con riferimento a tale Società si rinvia alle considerazioni già espresse dettagliatamente nel paragrafo precedente dedicato alla Fanum Fortunae.

I CONTROLLI SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE

L'art. 147-*quater* comma 1 del d.lgs. n. 267/2000, recante il *testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (da ora per brevità TUEL) prevede che gli enti locali definiscano un sistema di controlli sulle proprie partecipate non quotate e che tali controlli debbano essere esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

Per rendere effettivo tale controllo, il comma 2 prevede che l'ente locale fissi preventivamente, per ciascuna partecipata, in sede di documento unico di programmazione, gli obiettivi gestionali e organizzi un sistema informativo idoneo *“a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”*. Le informazioni così raccolte, ai sensi del comma 3, dovrebbero servire a monitorare periodicamente l'andamento delle società, analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati ed individuare le azioni correttive *“anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente”*. I risultati complessivi della gestione delle partecipate vanno poi rilevati in sede di bilancio consolidato.

Questa norma del TUEL va, peraltro, integrata con l'articolo 19, comma 5 del TUSP, in base al quale le amministrazioni pubbliche devono fissare con propri provvedimenti obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate.

Il Comune di Fano non ha definito un regolamento sul controllo delle società partecipate non quotate. Su richiesta degli ispettori l'Amministrazione ha riportato nella propria relazione⁴⁶ l'attuale organizzazione del Comune in termini di responsabilità, affermando che in relazione al fatto che l'unica società controllata è ASET SpA l'ente ha adottato un sistema di controlli riferibile solo a detta partecipata. *"Per le altre partecipazioni l'ente non è in grado di orientare le politiche gestionali ed il controllo viene effettuato annualmente in relazione agli adempimenti di legge. Al riguardo si osserva che nessuna delle partecipate, eccetto ASET spa, risulta significativa ai fini del perimetro di consolidamento di bilancio. Per quanto attiene, invece, al penetrante controllo di ASET spa si rinvia al relativo statuto a cui accede l'attività del comitato di controllo (composto nella medesima conformazione del servizio di controllo di regolarità amministrativa e contabile del Comune di Fano). Si osserva, inoltre, che per i servizi "regolati" (per cui esiste l'ambito territoriale) è ARERA che svolge attività di regolazione e controllo oltre che le strutture degli ambiti (nella regione Marche costituiti su base provinciale). Si evidenzia che esiste anche una apposita commissione VII^a di garanzia e controllo sugli organismi partecipati costituita in seno al Consiglio Comunale. In ordine alle competenze dirigenziali si precisa che il sottoscritto esercita una sovrintendenza generale sulle partecipazioni comunali e speciale solo in ordine ai servizi dismessi. I dirigenti, competenti in base all'ordinamento dell'ente su determinate materie, hanno anche la competenza speciale sulle relative società. Si richiama la delibera di Giunta n.411/2011 e ss.mm.ii.*

ASET spa: competenza generale dirigente Dott. Pietro Celani - Presidente Comitato Controllo servizio idrico: dirigente Dott. Pietro Celani

(società partecipate)

servizio rifiuti: dirigente Dott. Pietro Celani

(società partecipate)

pubblica illuminazione: dirigente Ing. Federico Fabbri

(lavori pubblici)

sosta a pagamento: Ing. Federico Fabbri - EQ Ilenia Santini

(lavori pubblici)

verde pubblico: Ing. Federico Fabbri

(lavori pubblici)

illuminazione votiva: dirigente Dott.ssa Immacolata di Sauro - EQ Lucia Oliva

(servizi cimiteriali)

AES spa: dirigente Dott. Celani

(società partecipate)

Prometeo spa: dirigente Dott. Celani

(società partecipate)

Adriacom cremazioni srl: dirigente Immacolata di Sauro - EQ Lucia Oliva

(servizi cimiteriali)

AMI spa: Ing. Fabbri - EQ Ilenia Santini

(lavori pubblici - viabilità e traffico)

Fanum Fortunae: Arch. Adriano Giangolini

(Urbanistica - ex settore "Servizi territoriali")

GAC Marche: EQ Davide Frulla

⁴⁶ Nota prot. 73959 del 21.07.2023 (v. all. 3).

(Ufficio Europa - Turismo)".

Tra la documentazione trasmessa a dimostrazione del sistema dei controlli posti in essere nei confronti della propria Società in house Aset SpA:

- lo Statuto di Aset SpA che prevede oltre al Comitato di Controllo con ampi poteri di verifica e consultivi – art. 15 – diverse disposizioni atte a rendere la gestione privatistica della società il più aderente possibile al controllo pubblico - sostanziale e formale (art. 12, co. n. 2 - art. 14, co. n. 7 - art. 15, co. n. 9-10-11 - art. 16 - art. 17 - art. 19, co. n. 2 lett. c);
- i verbali del Comitato di Controllo del periodo 2017-2022;
- la delibera del Consiglio Comunale n. 9/2018 avente per oggetto “criteri generali premialità Aset SpA”, che definisce un sistema di parametri di riferimento per il controllo e la premialità di Aset SpA;
- i DUP dal 2020-2022 al 2023-2025, nei quali viene definito l’OBIETTIVO STRATEGICO 5.5.00 AZIENDE PARTECIPATE ASET con il dettaglio degli obiettivi operativi assegnati;
- l'apposita sezione contenuta negli indirizzi generali di governo (linee programmatiche di mandato 2019-2024 allegate alla delibera consiliare n. 100/2019 interventi Asse 5 - punti n. 18-26.

Nella recente riorganizzazione dei settori dell’ente locale, disposta con deliberazione della Giunta Comunale n. 129 del 06.04.2023, “enti e società partecipate” sono individuate nelle competenze del Settore 1 – “Servizi Risorse Umane, Tecnico/Amministrative e Tecnologiche”, con particolare riferimento ai servizi pubblici a rilevanza economica: GAS, Ciclo integrato delle acque, igiene ambientale. Al settore, inoltre, sono affidate le competenze in ordine alla definizione e gestione delle partecipazioni e dei contratti di servizio quadro di Aset SpA e delle farmacie comunali. Il Dirigente presiede il Comitato di Controllo di Aset SpA. Fatte salve le funzioni di coordinamento e sovrintendenza del Segretario Generale, il Dirigente del Settore I coordina e supporta le strutture dirigenziali dell’ente in relazione ai procedimenti inerenti le partecipazioni a società di capitale. Il Settore assicura l’unitarietà delle informazioni ai fini della revisione annuale delle partecipazioni comunali di cui al d.lgs. n. 175/2016.

Da Statuto Aset SpA, il Comitato di Controllo sulla gestione della Società, costituito ai fini del controllo analogo, è composto dal proprio dirigente competente in materia di enti e società partecipate “*in house*” con funzioni di Presidente, dal proprio Segretario Generale, nonché dal proprio dirigente dei Servizi Finanziari.

Il Controllo analogo congiunto è stato previsto dall’art.15 comma 9 lettera a) del nuovo Statuto del 2017 con un potere di veto “limitato” per i Comuni soci minoritari.

È stato sottoscritto un patto parasociale (con decorrenza 14.04.2017) tra i soci per garantire, tra l’altro, la divisione dei dividendi in ragione del fatturato territoriale da parte della società nei servizi idrico integrato e/o di igiene ambientale e/o di illuminazione pubblica, indipendentemente dalle quote societarie di ciascun comune. Il patto prevede, inoltre, che i soci ultraminoritari abbiano diritto a nominare un consigliere del CDA e un componente del collegio sindacale.

Ci si sofferma sul tema del controllo analogo congiunto di Aset SpA, in considerazione della copiosa corrispondenza con ANAC, la cui istruttoria era volta a verificare la sussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016 e dagli artt. 4 e 16 del d.lgs. n. 175/2016 ai fini dell'iscrizione della società nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori di cui all'articolo 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016..

Il Comune ha fornito la corrispondenza intercorsa con ANAC durante la lunga e articolata istruttoria conseguente all'istanza n.908 del 22.03.2018.

L'ANAC ha rigettato l'istanza dell'ente locale con delibera n.504 del 23 giugno 2021 per mancato adeguamento alle prescrizioni richieste durante l'istruttoria, che invitavano, in particolare, a definire dei quorum costitutivi e deliberativi idonei a garantire ai soci minoritari di incidere fattivamente con il proprio voto sulle decisioni strategiche dell'organismo, non riconoscendo ANAC la presenza di un controllo analogo congiunto.

Al riguardo l'Amministrazione ha evidenziato *“che tale esito, pur non condiviso dall'ente, non è stato impugnato per motivi di opportunità dal Comune di Fano tenuto conto anche che non erano e non sono previsti ulteriori affidamenti. L'ente non ha ritenuto corretto, tenuto conto della rilevanza della partecipazione e della strategicità della stessa per il bilancio comunale, consentire ai soci ultraminoritari di poter esercitare un ruolo dirimente nell'ambito dell'assemblea dei soci tenuto conto che i "patti parasociali" riconoscono al Comune di Fano l'esercizio del "controllo analogo" anche per la quasi totalità di detti soci in quanto aderenti”*.

Si rileva che l'ultimo affidamento *in house providing* per il Comune di Fano risale alla Deliberazione di Consiglio Comunale n. 205 del 19.12.2018. Tale affidamento sarà oggetto di esame nel successivo specifico paragrafo.

E' opportuno rappresentare che il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) ha soppresso l'art. 192 del precedente d.lgs. 50/2016 e di conseguenza l'ANAC, con proprio avviso pubblicato sul sito web, ha comunicato che *“dal 1° luglio 2023 non è più operativo l'elenco delle società in house gestito da ANAC, previsto dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 che è stato abrogato dall'art.226 c.1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.”*

Non vi è dubbio che, da quanto sopra esposto, il Comune di Fano eserciti nei confronti della società ASET SpA un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Tuttavia, nonostante la soppressione dell'obbligo in parola, i rilievi posti da ANAC sul mancato riconoscimento del controllo analogo congiunto, potrebbero avere conseguenze sugli affidamenti diretti alla società Aset SpA, deliberati dai restanti comuni soci, con quota minoritaria.

Di conseguenza, se tali affidamenti non fossero riconosciuti come legittimi, poiché diretti alla società non riconosciuta quale *“in house”*, in carenza del requisito del controllo analogo congiunto di cui all'art.16 comma 1 del TUSP, potrebbe venire meno anche il requisito del fatturato prevalente (80%) di cui all'art.16 comma 3 della Società nei confronti dei soci affidatari, se calcolato sul fatturato generato solo nei confronti del Comune di Fano.

Di qui, l'esigenza di una verifica e modifica dell'attuale Statuto e patto parasociale della Società ASET SpA volta a garantire la reale sussistenza del *“controllo analogo congiunto”*.

Con riferimento a tutte le altre società partecipate, non controllate dal Comune di Fano, è stato verificato che non esiste un sistema definito di controllo, come richiederebbe l'art.147-*quater* del TUEL. Esse sono citate nel DUP solo nella sezione relativa alle *“partecipazioni e al gruppo pubblico locale”*, nella quale vengono riportate le principali informazioni societarie e la situazione del capitale, così come risultante dagli ultimi bilanci approvati e disponibili.

Tuttavia, si rileva che l'art. 147-*quater* del TUEL impone agli enti locali degli obblighi di controllo con riferimento alle “*società partecipate non quotate*”, non limitandoli a quelle controllate e, fra tali obblighi, rientra quello di definire preventivamente gli obiettivi gestionali (comma 2) e di analizzare gli scostamenti rispetto gli obiettivi assegnati (comma 3). È evidente che la capacità di indirizzare l'attività delle partecipate è diversa per le società controllate rispetto alle altre, ma, pur utilizzando strumenti diversi, l'Ente non può esimersi dal farlo, in ossequio all'articolo 147-*quater*.

LE RELAZIONI CON IL BILANCIO DELL'ENTE

I bilanci delle società partecipate e quelli dell'Amministrazione comunale sono strettamente connessi, in particolare in ipotesi di partecipazione totalitaria. Per tale ragione il legislatore ha imposto una serie di obblighi volti a garantire: a) che squilibri relativi alle società partecipate non possano generare tensioni nel bilancio dell'ente locale; b) che i documenti contabili rappresentino correttamente le relazioni fra la situazione economico patrimoniale dell'ente locale e quella della società partecipate; c) che il sistema Ente comunale-società partecipate abbia un'adeguata rappresentazione contabile sintetica, analogamente ad un gruppo societario privato. Di seguito li esaminiamo separatamente.

Gli accantonamenti per perdite d'esercizio

I commi 550 e seguenti della legge 27.12.2013, n. 147, avevano disposto che qualora si fosse realizzato un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonassero nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

Tali disposizioni sono poi state modificate/abrogate (in riferimento alle società partecipate dagli enti locali) dalle disposizioni di cui agli art. 27, comma 2, e 28, comma 1, lett. s), del d.lgs. n. 175/2016, e sostituite dalle analoghe disposizioni contenute nell'art. 21, commi 1 e 2, del medesimo TUSP. L'art. 21, comma 1, del TUSP prevede infatti che, a decorrere dal 2015, se una società partecipata da un ente locale presenta un risultato d'esercizio negativo, l'ente locale debba accantonare *“nell'esercizio successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione”*.⁴⁷

L'obbligo di accantonamento, per gli enti in contabilità finanziaria, è dunque una regola prudenziale di bilancio, preordinata al successivo eventuale utilizzo delle risorse accantonate per il ripiano delle perdite subite dalle società (art. 21, co. 3-bis, d.lgs. n. 175/2016), da effettuarsi osservando la legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato.

Va, peraltro, ricordato che in caso di perdite reiterate per tre esercizi consecutivi ovvero di utilizzo di riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, scatta il divieto di “soccorso finanziario” già previsto dall'art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010 e reiterato dall'art. 14, co. 5, d.lgs. n. 175/2016, che impedisce alle amministrazioni pubbliche di erogare somme (divieto di sottoscrizione di aumenti di capitale, di effettuazione di trasferimenti straordinari, aperture di credito) e di rilasciare garanzie a favore delle proprie società partecipate, salvo il caso della riduzione del capitale sociale oltre il limite legale. Peraltro, anche in caso di riduzione del capitale sociale sotto tale limite, deve essere dimostrato l'interesse dell'ente a coltivare la partecipazione nella società in perdita.

⁴⁷ **Deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG.** Con riferimento alla generalità degli organismi, per perdita di esercizio si intende il risultato netto di esercizio di cui all'art. 2425 c.c. (voce 23); valore che prende in considerazione sia la gestione caratteristica sia quella non caratteristica, che comprende le poste finanziarie (interessi, perdite su cambi, svalutazioni di partecipazioni, etc.) e quelle straordinarie (plusvalenze, minusvalenze, etc.), oltre alle imposte. Un diverso criterio è previsto per le società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica. Qui per risultato di esercizio si intende il risultato operativo lordo (MOL), dato dalla differenza tra il valore e il costo della produzione. Si prende, pertanto, in considerazione un risultato parziale della complessa attività societaria, ossia la sola gestione “caratteristica”. Per le società holding e per quelle operative che detengono partecipazioni in altre società, redigendo il bilancio consolidato, è precisato che il risultato di esercizio da prendere in considerazione è quello relativo al bilancio consolidato stesso.

Si evidenzia che, ai sensi dell'art. 10 comma 6 del d.l. n. 77/2021, in considerazione degli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'esercizio 2020 non è computabile ai fini delle disposizioni dell'art. 14, co. 5 e art. 21 del TUSP.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, nelle deliberazioni n.ri 14/SEZAUT/2017/INPR e 9/SEZAUT/2016/INPR, ha già richiamato l'attenzione degli enti territoriali sull'obbligatorietà della costituzione, nel bilancio di previsione, di un apposito fondo rischi. La cifra accantonata non potrà esser utilizzata. Tale adempimento è previsto che sia effettuato dalle sole pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità finanziaria.

Fin dal primo giorno di verifica è stato richiesto che venisse prodotta la documentazione comprovante gli adempimenti di cui all'art. 1, commi 550 e ss., legge 27 dicembre 2013, n. 147, e all'art. 21, comma 1, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (in riferimento agli esercizi dal 2015 al 2022).

Segue la tabella che rappresenta gli utili/le perdite delle società partecipate dal Comune di Fano nel predetto periodo, ampliato fino al 2013 con i dati rilevati dalla revisione straordinaria delle partecipazioni (D.C.C. n. 209 del 27.09.2017).

Tab. 45 - Utile/perdita società partecipate dal 2013 al 2022

Nome Società	Quota posseduta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ASET S.p.A.	97,15% dopo fusione con Aset Holding nel 2017	1.110.128	1.537.309	2.591.576	3.304.220	4.434.949	3.276.299	3.551.724	4.161.585	5.186.932	4.477.421
AES Fano Distribuzione Gas srl	51,00% ind.	258.134	464.598	431.911	367.241	-154.528	-146.974	153.671	58.718	210.275	14.299
Adriacom Cremazioni srl	50,00% ind.	886	-3.670	-4.888	-2.050	46.827	150.429	220.573	454.321	493.493	477.519
Prometeo SpA	9,45% ind.	7.762.859	5.242.707	1.227.803	1.045.571	1.265.073	1.596.696	1.589.988	916.615	1.165.673	301.527
ASET Entrate srl in liquidazione	60,00% ind.			1.500	1.016	4.297	30.928	-27.589	-10.302		
Soc.Aer."FANUM FORTUNAE" srl	42,46%	-58.826	-118.930	-106.829	-136.121	-135.653	-87.050	-85.358	-38.136	-21.858	7.190
AMI SpA	5,00%	10.818	25.670	43.700	67.472	262.291	314.518	877.187	529.556	624.271	n.d.
CONVENTION BUREAU srl	4,16%	-39.720	-20.255	1.679	1.351	-4.845	-19.421	5.815	-31.526	54.072	
COSMOB SpA	4,81%	1.730	1.699	70.563	88.339	126.557	135.241	259.676	263.761	149.219	334.955
MARCHE MULTISERVIZI SpA	0,00084%	6.748.318	11.560.331	9.117.230	12.398.004	29.747.951	12.777.690	12.417.285	13.561.088	13.519.927	15.319.000
GAC Marche Nord S.c.coop. a r.l.	5,88%				-3.627	614	95	-2.546	-45	2.599	-2.756

Fonte dati: Comune di Fano (bilanci enti partecipati) - delibere di revisione - siti web società "amministrazione trasparente"

In tale tabella non sono stati riportati i dati relativi alle società dismesse/incorporate entro l'esercizio 2018 e la Società Fishtel – in liquidazione (cessata il 13.04.2020), per carenza di informazioni in merito.

Con riferimento alle società possedute indirettamente per il tramite di ASET SpA, dalla predetta tabella si evincono i risultati negativi delle società indirette AES Fano Distribuzione Gas

srl per gli esercizi 20217 e 2018, Adriacom Cremazioni srl per tre esercizi consecutivi dal 2014 al 2016 e Aset Entrate – in liquidazione per gli esercizi 2019 e 2020, poi cessata nel corso del 2021.

Tra le società partecipate in via diretta invece si riscontrano perdite di lungo periodo per la Società Aeroportuale Fanum Fortunae, tornata a generare utile solo nel corso dell'esercizio 2022.

Inoltre, sono risultate in perdita per gli esercizi 2013 - 2014, 2017 - 2018 e 2020 la CONVENTION BUREAU srl, la cui quota è stata alienata nel 2021 e il GAC Marche Nord S.c.coop. a r.l. nel primo anno di avvio, 2016, e per gli esercizi 2019, 2020 e 2022.

Infine, come già rappresentato in precedenza, l'AMI SpA, pur in presenza di un risultato di esercizio positivo per tutto il periodo considerato, registra consistenti perdite derivanti da esercizi precedenti a quelli considerati, ripianate fino al 2020 man mano mediante l'utilizzo dei risultati di esercizio positivi successivi.

In merito all'accantonamento previsto dall'art. 21 del TUSP l'Amministrazione, con nota prot. n.73759 del 20.07.2023 (v. **all. 6**) ha relazionato come segue agli ispettori in verifica.

“Limitatamente agli esercizi 2015 e 2016, non sono stati valutati nel dettaglio i riflessi in merito ai risultati di esercizio delle società partecipate in quanto trattavasi dei primi anni di introduzione della contabilità armonizzata ed essendo stato redatto il primo bilancio consolidato per l'esercizio 2016 nell'esercizio 2017 coma da D.C.C. n.198 del 14.10.2015 avente ad oggetto “proroga adozione contabilità economico-patrimoniale e bilancio consolidato.

Con riferimento agli esercizi 2017 e 2018, l'Ente ha provveduto ad accantonare nel risultato di amministrazione una quota pari, rispettivamente, a 1.600,000 euro per l'anno 2017 e 1.300.000 euro per l'anno 2018 a titolo di “fondo rischi per contenzioso legale e tributario e per potenziali perdite di società partecipate”.

Inoltre, è stato precisato che *“tali accantonamenti sono risultati nel tempo garanti dei rischi sottesi in considerazione sia del fatto che negli esercizi successivi l'Ente non ha mai avuto necessità di attingere a tali Fondi, sia dal fatto che la successiva sempre più puntuale analisi del rischio da contenzioso e da partecipazione in enti partecipati ha confermato la congruità degli stessi”.*

Dando atto della proroga intervenuta fino all'esercizio 2016 per l'applicazione della contabilità economico – patrimoniale, deliberata dal Consiglio Comunale nel 2015 ai sensi dell'art. 3, comma 12 del d.lgs. n. 118/2011, dal 2016 l'Ente avrebbe dovuto prevedere l'accantonamento al fondo perdite partecipate.

E' stato rilevato che per gli esercizi 2017 e 2018 l'accantonamento viene appostato nell'unico fondo comprensivo del rischio da contenzioso, senza distinguere la quota relativa alle perdite delle società partecipate. Tale rilievo è posto altresì dalla Corte dei conti – Sezione Regionale di Controllo per le Marche – che nella propria Deliberazione n. 82/2021 ritiene che con siffatta modalità di procedere si possa inficiare la veridicità del risultato di amministrazione e la tenuta dell'equilibrio di bilancio, non consentendo di valutare l'attendibilità e la congruenza dei predetti accantonamenti.

La mancata distinzione dei fondi risulta essere stata sollecitata altresì dall'Organo di revisione⁴⁸.

⁴⁸ Cfr. Relazione dell'organo di revisione al rendiconto dell'anno 2018.

A partire dal rendiconto 2019, risulta predisposta apposita tabella denominata “accantonamento perdite società partecipate” ai sensi dell’art.21 del d.lgs. n. 175/2016, con l’indicazione della quota posseduta, del risultato d’esercizio relativo all’annualità precedente e dell’eventuale consolidato, delle perdite non ripianate e dell’accantonamento conseguente sulla base della quota posseduta ovvero delle motivazioni, in nota, circa il mancato accantonamento, nei casi di copertura della perdita con parziale utilizzo delle riserve conseguenti la riduzione di capitale sociale ovvero la riserva statutaria. Quest’ultima modalità risulta esercitata dal GAC Marche Nord per gli anni 2019 e 2020.

In tale prospetto non si dà evidenza delle modalità di copertura delle perdite delle società possedute in via indiretta per il tramite di Aset SpA, che tuttavia presenta nelle suddette annualità un risultato di bilancio consolidato sempre positivo.

La verifica dei debiti/crediti reciproci

L’art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011 prevede che la relazione sulla gestione, allegata al rendiconto di esercizio, contenga tra l’altro *“gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l’ente 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”*⁴⁹.

In fase di verifica è stata chiesta la documentazione comprovante l’adempimento di tale obbligo per i rendiconti degli esercizi dal 2015 al 2022.

Sono stati forniti i prospetti analitici denominati *“Debiti e Crediti nei confronti delle Società ed Enti partecipati dal Comune”*, che riportano le risultanze della riconciliazione per i predetti periodi, nei confronti delle società partecipate e degli enti strumentali. Tali prospetti non risultano inseriti nella relazione sulla gestione.

I rapporti di credito/debito risultano di rilievo in particolare per la ASET SpA. Le differenze riscontrate riguardano prevalentemente mandati disposti a fine esercizio e contabilizzati dalla controparte a inizio esercizio successivo, ovvero importi lordi/netti IVA (in considerazione della modalità di pagamento mediante *split payment*).

Sono stati altresì forniti agli ispettori i verbali dell’organo di revisione dell’ente locale che asseverano tali risultanze. Tali asseverazioni forniscono riscontro positivo, pur tuttavia i revisori lamentano che l’asseverazione delle società controparti in alcuni casi non sia stata sottoscritta dall’organo di revisione e che per alcune società partecipate non sia stato fornito alcun atto di comunicazione ufficiale, sebbene dai dati forniti dall’ente locale non risulterebbero in essere rapporti di credito/debito.

È, in particolare, risultato, che le attestazioni relative ai debiti/crediti reciproci trasmesse dalla società ASET SpA e da MEGAS NET SpA per l’anno 2015 recano la firma rispettivamente del Responsabile dell’Ufficio di Ragioneria e dell’Amministratore Unico.

La situazione si è ripetuta per l’anno 2016 da parte di ASET SpA e AMI SpA (la cui sottoscrizione è avvenuta da parte del Direttore Generale).

⁴⁹ La norma ha sostituito con decorrenza 01.01.2015 la previsione, sostanzialmente omogenea, prima recata dall’art. 6, comma 4, del d. l. n. 95/2012, convertito dalla legge n.135/2012, in vigore fino all’annualità 2014.

Per l'anno 2017 il Collegio dei revisori dei conti ha esplicitamente segnalato all'organo esecutivo del Comune di Fano la mancata asseverazione da parte dell'organo di revisione delle società Ami SpA e Aset SpA ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera j, del d.lgs. 118/2011. La doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'organo di revisione dell'ente territoriale e di quello dell'organismo controllato è sempre necessaria al fine di evitare eventuali incongruenze e garantirne una piena attendibilità. Il Collegio dei revisori del Comune ha invitato l'ente ad adottare in futuro tutti i provvedimenti necessari a porre rimedio all'anomalia. Inoltre, ha invitato il Comune a sollecitare le società e associazioni inadempienti a presentare la situazione dei propri crediti/debiti reciproci asseverata.

Per gli anni 2018 – 2019 – 2020 – 2021 è stata riproposta la medesima osservazione da parte del Collegio dei revisori in assenza dell'asseverazione dell'organo di revisione di alcune società e in particolare per la ASET SpA, con la quale intervengono i rapporti di credito e debito più significativi.

L'asseverazione *de qua* deve essere effettuata sia dal collegio dei revisori dei conti dell'ente locale che dall'organo di revisione dell'organismo partecipato, come sottolineato anche dalla magistratura contabile⁵⁰.

Il documento di asseverazione è *“finalizzato ad assicurare la veridicità e la trasparenza dei bilanci e mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio attenuando il rischio di emersione di passività latenti per gli enti territoriali. La verifica in discorso, infatti, è finalizzata ad evidenziare eventuali disallineamenti che andranno illustrati, motivati e, soprattutto, superati mediante l'adozione, entro il termine dell'esercizio, dei provvedimenti correttivi con l'obiettivo di evitare l'insorgenza di passività latenti in capo all'ente socio. La rilevazione dei rapporti di credito/debito reciproci è, inoltre, propedeutica al bilancio consolidato e, in particolare, all'operazione di elisione delle partite infragruppo, poiché la corretta procedura di eliminazione di tali poste presuppone la certezza delle reciproche partite debitorie e creditorie”*⁵¹.

⁵⁰ Corte dei Conti - Sezione delle autonomie Del. N. 2/SEAUT/2016/QMIG: “Nelle società per azioni e in accomandita per azioni controllate/partecipate da enti territoriali, è tenuto alla prescritta asseverazione il soggetto cui è attribuita la revisione legale dei conti, ai sensi dell'art. 2409-bis c.c.. Oppure da altro organo individuato dall'ente locale controllante in caso di società a responsabilità limitata che non ha nominato tale organismo di controllo in applicazione dell'art. 2477 del Codice civile. Nelle società a responsabilità limitata controllate/partecipate da enti territoriali, ove non sia obbligatoria la nomina del revisore legale dei conti, ai sensi dell'art. 2477, co. 2, c.c., è rimessa all'autonomia statutaria la facoltà di designare un organo di controllo. Per le aziende speciali e le istituzioni, occorre far richiamo all'art. 114, co. 7, del d.lgs. n. 267/2000 che prevede, per le prime, un apposito organo di revisione e per le seconde che l'organo di revisione dell'ente locale eserciti le sue funzioni anche nei confronti delle istituzioni. In caso di mancata individuazione, nello statuto della società a responsabilità limitata o del consorzio, di un organo di controllo, spetta all'ente territoriale socio individuare, all'interno dell'organismo, il soggetto chiamato ad asseverare la nota informativa attestante i reciproci rapporti debitori e creditori, senza previsione di compensi aggiuntivi”. “La disposizione dettata dall'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011, che prevede l'inserimento nella relazione sulla gestione da allegare al rendiconto degli enti territoriali anche degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, si conforma a principi di trasparenza e veridicità dei bilanci e mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio attenuando il rischio di emersione di passività latenti per gli enti territoriali. Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto “gruppo amministrazioni pubblica” secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4 del d.lgs. n. 118/2011. Fermo restando la responsabilità dell'organo esecutivo dell'ente territoriale, tenuto a redigere la relazione sulla gestione allegata al rendiconto e, quindi, ad illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori. L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio, senza previsione di compensi aggiuntivi. 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 segnala tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che 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”.

⁵¹ Cfr. Corte dei Conti - Sezione Regionale Controllo Marche deliberazione n. 56/2018/PRSE.

La mancata asseverazione dell'organo di revisione è stata rilevata in particolare per tutto il periodo considerato da parte della Società in house del Comune di Fano, con la quale risultano da conciliare i maggiori importi di credito/debito.

La circostanza, pur evidenziata dal collegio sindacale del Comune nei propri verbali, non sembra aver ottenuto un riscontro positivo; in particolare persiste l'inadempimento da parte della ASET SpA.

Si segnala che la predetta inosservanza normativa è stata, tra l'altro, evidenziata dalla Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per le Marche nella relazione sui rendiconti 2015-2018 del Comune di Fano, già precedentemente richiamata.

Il bilancio consolidato

L'articolo 233 bis del TUEL prevede che il bilancio consolidato di gruppo sia predisposto secondo le modalità e lo schema previsti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

L'articolo 11-*bis* del d.lgs. n. 118/2011, così come modificato dal d.lgs. n. 126/2014, prevede che gli enti di cui all'art. 1, comma 1 (regioni, enti locali e loro enti e organismi strumentali), redigano il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato concernente il bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4. Tale principio stabilisce che il bilancio consolidato deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. Il Bilancio consolidato è un documento contabile a carattere consuntivo che rappresenta il risultato economico, patrimoniale e finanziario del «*gruppo amministrazione pubblica*», attraverso un'opportuna eliminazione dei rapporti che hanno prodotto effetti soltanto all'interno del gruppo, al fine di rappresentare le transazioni effettuate con soggetti esterni al gruppo stesso.

Il bilancio consolidato è:

- obbligatorio, dall'esercizio 2016, con riferimento all'esercizio 2015, per tutti gli enti locali, con alcune eccezioni in termini di dimensione demografica degli enti locali medesimi (gli enti non sperimentatori potevano rinviare l'adozione del bilancio consolidato all'esercizio 2017, con riferimento all'esercizio 2016);
- predisposto in attuazione degli articoli dall'11-*bis* all'11-*quinqüies* del d.lgs. n. 118/2011 e di quanto previsto dal presente principio;
- composto dal conto economico, dallo stato patrimoniale e dai relativi allegati (relazione sulla gestione consolidata comprensiva della nota integrativa e relazione dell'organo di revisione);
- riferito alla data di chiusura del 31 dicembre di ciascun esercizio;
- predisposto facendo riferimento all'area di consolidamento, individuata dall'ente capogruppo, alla data del 31 dicembre dell'esercizio cui si riferisce;
- approvato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento, fermo restando che i componenti del gruppo devono trasmettere all'ente capogruppo i dati

contabili necessari per il consolidamento entro il termine stabilito dall'ente capogruppo nel Regolamento di contabilità ovvero con altro proprio atto o, in mancanza, entro il termine dal principio contabile sopra citato. Nel 2020 il termine di approvazione del bilancio consolidato, ai sensi dell'art. 110 del d.l. n. 34/2020, è stato prorogato al 30 novembre.

Il richiamato “*Principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato*”, di cui all'allegato 4/4 del d.lgs. n. 118/2011, al paragrafo 3.1, prevede che vengano disposti due distinti elenchi riguardanti in particolare:

- gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, in applicazione dei principi indicati nel paragrafo 2, evidenziando gli enti, le aziende e le società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese;
- gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato.

Ai sensi del paragrafo 2 dello stesso allegato 4/4 nel “gruppo amministrazione pubblica” rientrano gli enti e gli organismi strumentali, le società controllate e partecipate da un'amministrazione pubblica come definito dallo stesso decreto. Quindi:

- a) organismi strumentali (come definiti nel comma 2 lett. b) dell'art. 1 del d. lgs. n. 118/2011) ossia articolazioni organizzative della capogruppo dotate di autonomia gestionale e contabile e prive di personalità giuridica;
- b) enti strumentali controllati (come definiti nel comma 1 lett. 11-ter del d. lgs. n. 118/2011) ossia qualsivoglia azienda o ente pubblico o privato, in cui l'ente capogruppo disponga di poteri e/o presenti condizioni tali da far presumere, ai sensi della normativa richiamata, un ruolo di controllo;
- c) enti strumentali partecipati (come definiti nel comma 2 art. 11-ter del d.lgs. n. 118/2011) ossia qualsivoglia azienda o ente, pubblico o privato, in cui l'ente capogruppo, pur detenendo partecipazioni, non disponga di poteri e/o presenti condizioni tali da far presumere, ai sensi della normativa richiamata, un ruolo di controllo
- d) società controllate (come definite nell'art. 11-quater del d.lgs. n. 118/2011) ossia le società di capitale in cui l'ente disponga di quota maggioritaria o di quota tale da poter esercitare un'influenza dominante; la condizione di controllo può essere determinata anche da un rapporto contrattuale tra ente capogruppo e società di capitali;
- e) società partecipate (come definite nell'art. 11-quinquies del d.lgs. n. 118/2011) di norma, per gli enti locali, sono rappresentate dalle società di capitali in cui l'ente capogruppo detiene una quota di voti esercitabili in assemblea pari o superiore al 20% (oppure 10% se si tratta di società quotate).

Non tutti gli enti e le società del “gruppo amministrazione pubblica”, necessariamente, devono essere ricompresi nel perimetro di consolidamento del bilancio consolidato. Esistono infatti delle cause di esclusione, previste nello stesso principio contabile in discussione al richiamato paragrafo 3.1. Le casistiche specifiche previste sono:

- Irrilevanza delle grandezze contabili, quando il bilancio di un componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo (lo stesso principio dettaglia i parametri da considerare ai fini della rilevanza o meno).
- Irrilevanza della quota di partecipazione detenuta: salvo il caso dell'affidamento diretto, sono considerate irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata.
- Impossibilità di reperire le informazioni necessarie per il consolidamento: tale fattispecie è circoscritta a situazioni di natura eccezionale.

Le esclusioni per irrilevanza delle grandezze contabili o della quota di partecipazione non trovano applicazione per gli enti e le società totalmente partecipate dalla capogruppo, le società *in house* e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione.

In ogni caso, non sono ricompresi nel perimetro di consolidamento quei soggetti per cui è in corso una procedura concorsuale, mentre, se non ricorrono le citate cause di esclusione, sono da ricomprendere i soggetti posti in liquidazione.

In merito poi alle modalità di consolidamento, si ricorda che il principio contabile 4/4 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che *“I bilanci della capogruppo e dei componenti del gruppo, rettificati secondo le modalità indicate nei paragrafi precedenti sono aggregati voce per voce, facendo riferimento ai singoli valori contabili, rettificati sommando tra loro i corrispondenti valori dello stato patrimoniale (attivo, passivo e patrimonio netto) e del conto economico (ricavi e proventi, costi e oneri):*

- per l'intero importo delle voci contabili con riferimento ai bilanci degli enti strumentali controllati e delle società controllate (cd. metodo integrale);

- per un importo proporzionale alla quota di partecipazione, con riferimento ai bilanci delle società partecipate e degli enti strumentali partecipati (cd. metodo proporzionale)”.

Come anticipato in precedenza, con D.C.C. n. 198 del 14.10.2015 il Comune di Fano ha rinviato l'adozione del bilancio consolidato al 2017, con riferimento all'esercizio 2016, ai sensi dell'art. 3, comma 12 del d.lgs. n. 118/2011.

All'inizio della verifica è stato richiesto all'ente locale di fornire i propri bilanci consolidati del periodo 2017-2021.

Da quanto trasmesso, si rileva che il Comune di Fano con la Delibera di Giunta Comunale n. 14 del 19.01.2018 ha individuato i componenti del *“gruppo Comune di Fano”* e del perimetro di consolidamento per il bilancio consolidato 2017, poi oggetto di modifica con la deliberazione di C.C. n. 145 del 19.09.2018 di approvazione del bilancio consolidato per l'anno 2017, *“sulla base di una più approfondita analisi della situazione di fatto delle partecipazioni del Comune di Fano”*. L'unica società partecipata inclusa nel perimetro di consolidamento è risultata la ASET SpA, consolidando il bilancio di gruppo, come previsto al punto 3 del principio 4/4 del decreto legislativo n.118/2011.

La Società AMI è stata esclusa dal GAP in quanto non risultavano verificate contestualmente le condizioni:

- società a totale partecipazione pubblica;

- società affidataria di servizi pubblici locali (e non di altri servizi che non si qualificano come tali);
- società affidataria di servizi pubblici locali da parte del comune (e non da un altro ente pubblico seppure riferito a servizi che riguardano il territorio comunale);
- società affidataria di servizi pubblici locali in forma diretta, o senza procedura di gara ad evidenza pubblica e non con altre forme che non si qualificano come tali.

Tutte le altre società partecipate sono state escluse per bilancio irrilevante in base a quanto previsto dal punto 3.1 del Principio Contabile applicato 4/4 concernente il bilancio consolidato.

Per il 2018, con D.G.C. n. 550 dell'11.12.2018 è stato rivisto il GAP includendo la Società Aeroportuale Fanum Fortunae srl,⁵² poi successivamente esclusa dall'area di consolidamento⁵³ per irrilevanza in base ai parametri di bilancio verificati su tutte le società/enti del GAP ritenute scarsamente significative.

Tale perimetro non è stato modificato dalle successive deliberazioni che annualmente hanno rivisto i contorni sia del gruppo amministrazione pubblica che dell'area di consolidamento⁵⁴.

Il bilancio consolidato del Comune di Fano, redatto secondo il metodo integrale con riferimento alle società partecipate, riferito agli esercizi dal 2017 in poi, è stato approvato con i seguenti atti:

- 2017 deliberazione consiliare n. 145 del 19.09.2018;
- 2018 deliberazione consiliare n. 105 del 27.09.2019;
- 2019 deliberazione consiliare n. 219 del 27.11.2020;
- 2020 deliberazione consiliare n. 174 del 28.09.2021;
- 2021 deliberazione consiliare n. 160 del 29.09.2022.

Gli atti, deliberati entro i termini previsti dalla normativa, risultano completi di tutti gli allegati prescritti e le procedure di consolidamento, descritte nelle note integrative e asseverate dal collegio dei revisori dei conti nelle proprie relazioni, appaiono conformi ai principi contabili.

⁵²In base al principio all. 4/4 a decorrere dal 2019, con riferimento all'esercizio 2018 la definizione di società partecipata è estesa alle società nelle quali la regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota significativa di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata.

⁵³Sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei seguenti parametri una incidenza inferiore al 10 per cento per gli enti locali e al 5 per cento per le Regioni e le Province autonome rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo:

- totale dell'attivo,
- patrimonio netto,
- totale dei ricavi caratteristici.

In presenza di patrimonio netto negativo, l'irrilevanza è determinata con riferimento ai soli due parametri restanti.

Con riferimento all'esercizio 2018 e successivi sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei predetti parametri, una incidenza inferiore al 3 per cento. La valutazione di irrilevanza deve essere formulata sia con riferimento al singolo ente o società, sia all'insieme degli enti e delle società ritenuti scarsamente significativi, in quanto la considerazione di più situazioni modeste potrebbe rilevarsi di interesse ai fini del consolidamento. Si deve evitare che l'esclusione di tante realtà autonomamente insignificanti sottragga al bilancio di gruppo informazioni di rilievo. Si pensi, ad esempio, al caso limite di un gruppo aziendale composto da un considerevole numero di enti e società, tutte di dimensioni esigue tali da consentire l'esclusione qualora singolarmente considerate.

Pertanto, ai fini dell'esclusione per irrilevanza, a decorrere dall'esercizio 2018, la sommatoria delle percentuali dei bilanci singolarmente considerati irrilevanti deve presentare, per ciascuno dei parametri sopra indicati, un'incidenza inferiore al 10 per cento rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo. Se tali sommatorie presentano un valore pari o superiore al 10 per cento, la capogruppo individua i bilanci degli enti singolarmente irrilevanti da inserire nel bilancio consolidato, fino a ricondurre la sommatoria delle percentuali dei bilanci esclusi per irrilevanza ad una incidenza inferiore al 10 per cento. In ogni caso, salvo il caso dell'affidamento diretto, sono considerate irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata.

⁵⁴D.G.C. n. 215 del 17.09.2020; D.G.C. n.237 del 05.08.2021; D.G.C. n. 311 del 28.07.2022.

Nella tabella che segue sintetizziamo i principali indicatori dell’andamento economico-finanziario del “GAP consolidato”, risultato d’esercizio e patrimonio netto. Per un opportuno confronto si espongono anche i medesimi dati di bilancio del Comune di Fano, prima del consolidamento:

Tab.46 - Bilanci Comune di Fano

Indicatore	Bilanci consolidati del Comune di Fano				
	ANNI				
	2017	2018	2019	2020	2021
RISULTATO ECONOMICO D'ESERCIZIO	3.354.914	11.757.549	3.573.498	7.445.681	11.269.059
PATRIMONIO NETTO	223.204.538	233.593.222	240.100.504	272.044.289	286.245.294

Indicatore	Bilanci (economico patrimoniali) del Comune di Fano				
	ANNI				
	2017	2018	2019	2020	2021
RISULTATO ECONOMICO D'ESERCIZIO	-1.406.167	8.280.136	1.153.190	4.709.954	7.088.945
PATRIMONIO NETTO	206.297.551	230.644.152	235.112.923	243.244.276	277.806.410

Fonte dati: Bilanci Comune di Fano

GLI AFFIDAMENTI IN HOUSE

L'articolo 5, comma 1 e l'articolo 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, recante il *Codice dei contratti pubblici*, individuava limiti e presupposti perché una pubblica amministrazione potesse legittimamente affidare in via diretta a propri organismi partecipati appalti relativi a servizi acquisibili sul mercato. Il primo⁵⁵ esclude dall'ambito di applicazione del codice gli affidamenti a favore di una persona giuridica a) su cui l'amministrazione abbia il controllo analogo, b) che abbia un'attività per l'80% riconducibile ad affidamenti dell'amministrazione e c) che non presenti partecipazioni di capitale privato. Il secondo⁵⁶, invece, impone in ogni caso all'amministrazione di effettuare preventivamente una valutazione circa la congruità dell'offerta della società *in house* rispetto alle alternative disponibili sul mercato. L'ordinamento, con le norme indicate, individuava un punto di equilibrio fra le esigenze di apertura alla concorrenza e al mercato e la capacità di autorganizzazione della pubblica amministrazione, nel rispetto dell'economicità dell'azione amministrativa.

Il dettato normativo di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 non trova una piena corrispondenza nel nuovo Codice dei contratti (d.lgs. n. 36/2023); occorre tuttavia evidenziare come il co. 5 dell'art. 226 del d.lgs. n. 36/2023 disponga che *“Ogni richiamo in disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o al codice dei contratti pubblici vigente alla data di entrata in vigore del codice, si intende riferito alle corrispondenti disposizioni del codice o, in mancanza, ai principi desumibili dal codice stesso”*. Proprio in attuazione del suddetto principio contenuto nel nuovo codice dei contratti pubblici, la deliberazione n. 145/2023 PAR della Corte dei conti Veneto formula un collegamento tra le disposizioni dell'art. 192 del d.lgs. 50/2016 (vigenti fino al 30 giugno 2023) ed i principi desumibili dal nuovo codice di cui al d.lgs. n.36/2023, evidenziando come i suddetti adempimenti, pur non ripresi letteralmente, trovino comunque una corrispondenza applicativa nelle nuove disposizioni che hanno piena efficacia a partire dal 1° luglio 2023.

Per verificare il rispetto di tali principi, comunque vigenti nel periodo oggetto di verifica, è stato chiesto all'Ente di produrre l'elenco degli affidamenti *in house* effettuati negli anni 2017-2022 e, per ciascuno, l'atto di affidamento e la valutazione di congruità economica dell'offerta.

In riscontro l'Ente ha comunicato la presenza di un unico affidamento diretto risalente all'anno 2018, reso con delibera del Consiglio Comunale n. 205 del 19.12.2018 e relativo al verde pubblico (v. pag. 40 della presente relazione). La decorrenza dell'affidamento e del contratto è il 22.12.2018 con scadenza al 31.12.2050 (pari al termine di vita utile della Società ASET SpA in analogia con il *"contratto quadro"* vigente con ASET SpA).

⁵⁵ L'art. 5 c. 1 recita: *“Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.”*

⁵⁶ L'art. 192 c. 2 recita: *“Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*.

È stato, quindi, preliminarmente verificato che ricorrerono i requisiti generali previsti dall'articolo 5 del vigente *Codice dei contratti pubblici*: la società non è interamente partecipata dal Comune di Fano, che ne possiede il 97,15%. La restante quota è posseduta da altri enti locali.

Sussiste controllo analogo da parte del Comune di Fano, sebbene come già rappresentato in precedenza, il controllo analogo congiunto, previsto dallo Statuto di ASET SpA e dal patto parasociale firmato dagli altri comuni partecipanti, non è stato riconosciuto da ANAC, ed è stato il principale motivo di rigetto dell'istanza di iscrizione all'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che affidano ai propri organismi in *house providing*.

Tale circostanza potrebbe far riconsiderare le valutazioni in merito anche al fatturato della ASET nei confronti dei diversi comuni per i quali è affidataria di appalti in via diretta e, di conseguenza, cambierebbe anche la posizione del Comune di Fano.

Il suddetto elenco ANAC è stato oggetto di specifico provvedimento regolatorio dell'Autorità, avente ad oggetto *“Linee guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del decreto legislativo 50/2016 – Linee guida n. 7”*, approvato dapprima con Deliberazione n. 235 del 15.02.2017 e successivamente aggiornato con Deliberazione n. 951 del 20.09.2017.

Tali linee guida all'art. 9.2 dell'aggiornamento prevedevano che, a partire dal 30 novembre 2017, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori non avrebbero potuto più porre in essere affidamenti diretti alle proprie società *“in house”* se non dopo aver presentato domanda di iscrizione nell'elenco ANAC ai sensi e per gli effetti dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

In ottemperanza al dettato normativo il Comune di Fano ha presentato istanza di iscrizione all'elenco ANAC con prot. n. 908 del 22.03.2018 (v. sopra pag. 77), quindi precedentemente all'affidamento diretto alla propria società partecipata del servizio di gestione del verde pubblico, avvenuto con D.C.C. n. 205 del 19.12.2018.

Alla predetta delibera risultano allegati (v. all.3 citato):

- la relazione Giuridico-Amministrativa del dirigente Società Partecipate del 11.12.2018 p.g. n. 87915;
- il verbale n. 5/2018 del Comitato di controllo su ASET SpA;
- la nota pec di ASET SpA dell'11.12.2018 p.g. n. 88054 (completa di contratto di servizio - disciplinare - tavole planimetriche e documenti accessori);
- la relazione di congruità del dirigente LL.PP. dell'11.12.2018 p.g. n. 88098;
- il verbale n.77 del 13.12.2018 del Collegio dei Revisori del Comune di Fano.

Nelle premesse della delibera di affidamento si richiamano i seguenti atti:

- la deliberazione n.110/2018 del Consiglio Comunale, che al punto n.6 di parte dispositiva, ha deliberato: *“di fornire l'indirizzo alla Giunta Comunale, ai competenti dirigenti comunali e ad ASET spa di definire e sottoporre, prima del 31/12/2018, a questo Consiglio Comunale un progetto di gestione complessivo del verde pubblico da affidare "in house" ad ASET spa con contestuale considerevole aumento delle risorse da impiegare; le ulteriori risorse saranno ricavate dalle marginalità di ASET spa nell'osservanza dei principi di integrità ed unicità di*

bilancio cui sono sottoposti i comuni (saranno invece mantenute presso il Comune di Fano le attività relative alla cura del verde pubblico svolto, senza scopo di lucro, dalle associazioni da regolamentarsi in base al D.Lgs.n.117/2017);"

- la deliberazione n.172/2018 del Consiglio Comunale relativa alla nota di aggiornamento al DUP 2019/2020/2021, con cui, nell'ambito degli obiettivi strategici codice 3.2.00 "infrastrutture, programmi di trasformazione e riqualificazione urbana", si è previsto: *"In materia di verde pubblico si cercherà di intervenire nella modalità di gestione al fine di ottimizzarne la manutenzione, a tal fine si procederà con l'affidamento in house ad Aset Spa per la parte prevalente, mentre il verde di prossimità continuerà ad essere gestito dalle Associazioni e con esclusione delle manutenzioni stradali fuori dal perimetro urbano principale"*.

Inoltre, sempre nelle premesse, è richiamato il provvedimento di approvazione del bilancio di previsione 2019-2021 (D.C.C. n. 203/2018), atto preordinato alla delibera n. 205, *"in considerazione delle consistenti e stabili risorse aggiuntive necessarie per il miglioramento del servizio"*. L'amministrazione conferma la volontà di procedere con una rilevante riorganizzazione della gestione e manutenzione del "verde pubblico", individuando la modalità di affidamento *"in house"* nei confronti della propria società partecipata ASET SpA, con considerevole aumento delle risorse finanziarie atte al rilevante miglioramento quali-quantitativo del servizio.

Sempre nella suddetta determina si dà atto che, a far data dal 31.12.2018, è in scadenza il contratto d'appalto del *"Verde Pubblico"* definito ed aggiudicato dal Comune di Fano e che, parallelamente, ASET SpA è tenuta allo svolgimento di una nuova gara, secondo un capitolato in corso di predisposizione da parte della stessa, garantendo il periodo transitorio mediante subentro nella posizione contrattuale del Comune di Fano rispetto all'appalto in scadenza al 31.12.2018.

Infine, viene richiamata la deliberazione n. 153/2018, con cui è stato approvato il regolamento per gli *"appalti riservati"* nel quale il Consiglio Comunale aveva individuato per il verde pubblico una procedura di appalto riservato ex art.112 del d.lgs. n. 50/2016⁵⁷ e viene indicata la necessità per ASET SpA di dotarsi, tramite l'assemblea soci, di specifica ed analoga regolamentazione in materia.

Ricordiamo che un provvedimento di affidamento *in house* deve soddisfare stringenti obblighi motivazionali, dovendo dar conto del sussistere di due condizioni:

"a) la prima condizione consiste nell'obbligo di motivare le condizioni che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato. Tale condizione muove dal ritenuto carattere secondario e residuale dell'affidamento in house, che appare poter essere legittimamente disposto soltanto in caso di, sostanzialmente, dimostrato 'fallimento del mercato' rilevante a causa di prevedibili mancanze in ordine a "gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche", cui

⁵⁷ Art.112 del d.lgs. n. 50/2016: *"1. Fatte salve le disposizioni vigenti in materia di cooperative sociali e di imprese sociali, le stazioni appaltanti possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione o possono riservarne l'esecuzione ad operatori economici e a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate o possono riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando almeno il 30 per cento dei lavoratori dei suddetti operatori economici sia composto da lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati 2. Ai sensi del presente articolo si considerano soggetti con disabilità quelli di cui all'articolo 1 della legge 12 marzo 1999, n. 68, le persone svantaggiate, quelle previste dall'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni.3. Il bando di gara o l'avviso di preinformazione danno espressamente atto che si tratta di appalto o concessione riservata.*

la società in house invece supplirebbe; b) la seconda condizione consiste nell'obbligo di indicare, a quegli stessi propositi, gli specifici benefici per la collettività connessi all'opzione per l'affidamento in house (dimostrazione che non è invece necessario fornire in caso di altre forme di affidamento – con particolare riguardo all'affidamento tramite gare di appalto). Anche qui la previsione dell'ordinamento italiano di forme di motivazione aggravata per supportare gli affidamenti in house muove da un orientamento di sfavore verso gli affidamenti diretti in regime di delegazione inter-organica, relegandoli ad un ambito subordinato ed eccezionale rispetto alla previa ipotesi di competizione mediante gara tra imprese”⁵⁸.

La giurisprudenza amministrativa citata ha chiarito che quella imposta dall'art. 192, è una “valutazione unitaria e complessa”, finalizzata a “sintetizzare entro un quadro unificante (rappresentato dai vantaggi insiti nell'affidamento in house rispetto a quelli derivanti dal meccanismo concorrenziale) dati molteplici e variegati”, con la precisazione che l'obbligo motivazionale facente carico all'amministrazione “si riverbera, sul piano istruttorio, nella attribuzione alla stessa della scelta, anch'essa eminentemente discrezionale, in ordine alle modalità più appropriate – salva la verifica del giudice amministrativo circa la loro idoneità a fornire un quadro attendibile ed esaustivo della realtà fattuale rilevante nei sensi illustrati – a cogliere, in relazione alla concreta fattispecie, i dati necessari al fine di compiere, in maniera oggettiva quanto completa, la suddetta valutazione di “preferenza”: metodo che impone coerentemente all'amministrazione di prendere in considerazione sia la soluzione organizzativa e gestionale praticabile attraverso il soggetto in house (al fine, appunto, di enucleare i “benefici per la collettività” da essa attesi), sia la capacità del mercato di offrirne una equivalente, se non maggiormente apprezzabile, sotto i profili della universalità e socialità, efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche”.

Ne consegue che la congruità dell'attività istruttoria posta in essere dall'amministrazione è suscettibile di valutazione caso per caso, “non potendo escludersi la possibilità (recte: legittimità) di un *modus procedendi* che non si traduca nell'effettuazione di specifiche indagini di mercato e/o di tipo comparativo, laddove sussistano plausibili, dimostrabili e motivate ragioni, insite nell'affidamento del servizio all'organismo in house, per ritenere che l'affidamento mediante gara non garantisca (non, quantomeno, nella stessa misura di quello diretto) il raggiungimento degli obiettivi prefissati”.

È alla stregua di tali criteri che va valutata la motivazione che sostiene la scelta di procedere all'affidamento in house del servizio di manutenzione del verde pubblico.

Il relativo iter argomentativo è svolto nella relazione giuridico-amministrativa complementare al progetto di servizio proposto da ASET SpA.

Nella relazione si riconosce il verde pubblico quale servizio pubblico locale a rilevanza economica per il quale non esistono autorità d'ambito di riferimento o costi standard per l'esame dell'economicità. Viene inserito il riferimento all'art. 34 co. 20 del d.l. n. 179/2012 vigente dal 19.04.2016 “Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di

⁵⁸ Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 2102 del 12/03/2021, che richiama la propria precedente sentenza n. 1564 del 3/04/2020.

affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”⁵⁹.

Tra i criteri per la scelta della modalità di erogazione del servizio, viene posto in evidenza il criterio del *“beneficio per la collettività della forma prescelta”*.

Si enfatizza la necessità che sia un unico soggetto a gestire il servizio su tutto il territorio comunale.

L'affidamento ad ASET SpA viene quindi collocato con finalità di organizzazione in *“global service”* della gestione del verde pubblico. La ASET, in base a tale affidamento, deve progettare e coordinare l'erogazione del servizio con:

- un appalto generale da ricondurre all'art.112 del d.lgs. n. 50/2016, ai sensi della delibera del Consiglio Comunale n. 153/2018;
- assunzione di personale a tempo indeterminato;
- assunzione di personale stagionale;
- numero verde per le segnalazioni da parte della cittadinanza;
- gestione banca dati territoriale.

L'art.2 co.1 dello Statuto di ASET SpA (nella sua nuova versione del marzo 2017) prevede, tra le altre attività del proprio oggetto sociale, anche la *“gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico e relativi nuovi impianti”*. L'internalizzazione del servizio risulta inserita nel DUP 2019-2021 nell'ambito dell'obiettivo strategico *“INFRASTRUTTURE, PROGRAMMI DI TRASFORMAZIONE E RIQUALIFICAZIONE URBANA”* - Missione 1 servizi istituzionali generali e di gestione – Programma 1.5 gestione dei beni demaniali e patrimoniali.

Esaminato il contratto di servizio allegato alla D.C.C. di affidamento, si rileva che la società potrà appaltare a imprese terze, in conformità al codice dei contratti e alla D.C.C. n. 153/2018, segmenti di attività riconducibili all'obbligazione nei confronti del Comune; la Società resta comunque l'unico responsabile nei confronti del Comune per l'esatta e puntuale esecuzione del servizio pubblico in questione. Viene altresì specificato che tale attività contrattuale non costituisce subappalto (art. 3) e che la Società è tenuta, entro due anni dalla stipula, a presentare al Comune un progetto analitico di *“carta dei servizi”*, che deve essere approvato dal Consiglio Comunale e che costituirà allegato al contratto dal 01.01.2022 (art. 7).⁶⁰

La Società si è altresì impegnata a trasmettere annualmente entro il 30.10 una relazione analitica del servizio svolto (art. 9).

All'art. 13 è stabilito il costo annuale del servizio in euro 690.000,00 netti IVA, comprensivo dei giorni dal 22 dicembre 2018 a fine 2018.

Dopo il primo triennio il corrispettivo sarà aggiornato in base alle variazioni annuali dell'indice ISTAT relativo al costo del lavoro per unità di lavoro equivalente del settore *“fornitura di acqua; attività di trattamento dei rifiuti e risanamento”* per l'anno precedente.

Con il contratto di servizio ASET subentra nella piena titolarità dei contratti vigenti stipulati dal Comune di Fano con la RTI (atti rep.39094 e 39095 del 20.02.2018 con gara pubblica CIG 7359688EA7), al fine essenziale della proroga tecnica. Si dispone altresì che

⁵⁹ Comma poi abrogato dal Decreto legislativo n. 201/2022 *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*.

⁶⁰ Al 26 settembre 2023 sulla pagina dedicata alla carta dei servizi del sito web di ASET viene riportato *“La carta dei servizi del Verde Pubblico è temporaneamente in revisione”*.

l'avvio delle nuove procedure di gara debba avvenire entro il 01.03.2019 e per il reclutamento del personale entro il 01.02.2019 (art. 22).

Per quanto previsto dal comma 2 dell'art. 192 dell'allora vigente codice dei contratti, circa le motivazioni del mancato ricorso al mercato, nella relazione dell'Amministrazione si specifica che *“il modello prescelto da ASET SpA preserva, ancorché in modo parziale, il principio di concorrenza per il mercato”*. Nel verbale n. 5 dell'11.12.2018 del Comitato di Controllo di ASET SpA, che esprime parere favorevole all'operazione in parola, si fa presente, tra l'altro, che la parte prevalente del servizio sarà svolta assecondando la *“concorrenza del mercato”* in quanto è stato prescelto un modello gestionale misto in cui è presente il ricorso ad appalto, unitamente ad una gestione in economia tramite personale a tempo indeterminato (3 unità) e stagionale.

Quindi con tale affidamento diretto a ASET SpA di fatto il Comune di Fano ha internalizzato il servizio di gestione del verde pubblico, in precedenza oggetto di gara di appalto pubblica; tuttavia, l'internalizzazione è solo parziale perché ASET SpA, da contratto, dovrà poi bandire entro il 01.03.2019 le relative gare di appalto.

Per una valutazione degli oneri sottesi all'operazione di affidamento, sono stati esaminati alcuni atti allegati alla D.C.C. n. 205/2018.

In data 07.12.2018 il Comune di Fano ha inviato all'ASET SpA, con nota prot. n. 87140, la stima dei costi del personale già impiegato a livello comunale sulle attività esternalizzate di cui trattasi. Oltre al 10% del dirigente (€ 9.400,89) e della Posizione Organizzativa (€ 5.181,2) si evidenzia il costo di un 50% di un dipendente di categoria D (€ 22.352,33) e lavoratori stagionali (€ 68.003,12), per un totale (inclusi oneri e IRAP) pari a € 104.937,54.

In tale nota si specifica che ad ASET saranno trasferite sole le risorse relative al personale stagionale occupato nell'attività, poiché il personale interno risulta impegnato solo parzialmente.

Il documento istruttorio, prot. n. 88098 dell'11.12.2018, evidenzia la scelta del modello *“in house”* rispetto al ricorso al mercato sulla base della:

- valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati coinvolti;
- individuazione del modello più efficiente ed economico;
- adeguata istruttoria e motivazione.

Partendo dalla comparazione con la precedente gestione mediante gara di appalto nel predetto documento si evidenzia che la ASET, già titolare del servizio di igiene urbana, può migliorare la qualità del servizio, del decoro urbano e della tutela e fruizione del patrimonio ambientale, con evidenti economie di scala, data la propria organizzazione. *“Potrà condividere nella nuova gestione i profili professionali tecnico-amministrativi e l'operatività delle squadre interne, permettendo di conseguire in anticipo gli obiettivi minimi di manutenzione ed offrendo un valore aggiunto in termini di ridondanza di sfalci e potature, ottimizzando il costo complessivo”*.

Segue una comparazione di costi basata sul progetto presentato da ASET SpA, che attesta un costo complessivo superiore di € 99.680,93, in caso di gestione diretta da parte del Comune del medesimo progetto (IVA compresa). Pertanto, il costo del servizio, pari a €690.000 +IVA, viene ritenuto congruo.

Nella relazione giuridico amministrativa, invece, si menziona il personale di categoria D, interno al Comune e già addetto al servizio, quale insufficiente a garantire il buon andamento del servizio e che comunque continuerà a gestire le attività relative al verde pubblico, al di fuori di quelle oggetto di affidamento ad ASET (verde stradale fuori dalla *green zone*, verde pubblico delle frazioni in collaborazione con le associazioni, gestione ordinaria alberi protetti, nuove lottizzazioni, verifica stabilità per abbattimento piante protette o meno pubbliche o private, l. n. 133/1992).

Nella predetta relazione si afferma che *“per il miglioramento della qualità e quantità del servizio si è stabilito di mettere in campo un rilevante aumento di risorse pubbliche per circa euro 300.000,00”*. E che *“l'affidamento del servizio ad ASET SpA non può essere disposto a saldo zero perché la società dovrebbe sostenere i nuovi costi diminuendo il risultato d'esercizio”*.

Sulla base della predetta documentazione acquisita e allegata alla D.C.C. n. 205/2018 si rappresenta quanto segue.

La formulazione del giudizio di convenienza viene determinata sulla base di un progetto innovativo elaborato dalla ASET SpA stessa, i cui costi, nel documento istruttorio prot. n. 99098 dell'11.12.2018, vengono comparati con stime che tengono conto del prezzario del precedente appalto comunale e del personale necessario da dover assumere che peserebbe sul costo complessivo per € 156.163,55 (di cui circa 36.900 per personale in dotazione organica e il resto per assunzione di 6 unità di categoria B3).

Con riferimento alla motivazione, richiesta dalla vigente normativa, la D.C.C. n. 205/2018 fa rinvio ai documenti allegati, come sopra esposti.

Il dettato normativo, tuttavia, non appare compiutamente rispettato.

Va segnalato, preliminarmente, che le relazioni allegate e, in particolare, quella tecnica (denominata “documento istruttorio”), non effettuano un confronto con il mercato in termini economico-finanziari, in quanto manca qualunque dato comparativo ad appalti simili, essendo il progetto di ASET innovativo rispetto al precedente. Tale aspetto, tuttavia, può essere superato, a mente della giurisprudenza amministrativa citata⁶¹, in presenza di *“plausibili, dimostrabili e motivate ragioni”* per cui l'affidamento all'esterno non consentirebbe il raggiungimento degli obiettivi prefissati. In base alla giurisprudenza, la motivazione deve far riferimento alle *“prevedibili mancanze in ordine agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*, che vi sarebbero in caso di ricorso al mercato e di cui, invece, beneficerebbe la collettività con l'affidamento *in house*.

Le *“ragioni del mancato ricorso al mercato”* (cd. *“fallimento del mercato”*) e *“i benefici per la collettività”* sono le due facce di una stessa medaglia, che devono risaltare nella motivazione.

Il Consiglio Comunale ha deciso di riorganizzare fortemente il servizio elevando lo standard erogato alla collettività. Il nuovo progetto redatto da ASET non viene però confrontato direttamente con un'offerta equivalente da parte di un ipotetico operatore del medesimo mercato, che possa dimostrare il *“fallimento del mercato”* e *“i benefici per la collettività”* dell'affidamento *in house*, avuto riguardo agli obiettivi di socialità, efficienza, economicità, qualità del servizio. Tale onere motivazionale non è, infatti, assolto dall'indicazione nella relazione di considerazioni

⁶¹ Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 2102 del 12/03/2021, che richiama la propria precedente sentenza n. 1564 del 3/04/2020.

di carattere soggettivo concernenti il soggetto affidatario, insufficienti di per sé a rappresentare in termini necessitati la scelta circa la soluzione organizzativa ottimale in direzione dell'affidamento *in house*, e quindi a dimostrare che nel mercato non siano reperibili soggetti ugualmente qualificati da un punto di vista professionale/esperienziale.

Del resto, il servizio viene internalizzato presso la ASET SpA con l'onere di svolgere almeno per una parte delle attività, non meglio specificate, apposite procedure di gara.

Pertanto, quanto si afferma nel documento istruttorio in merito al miglioramento che gioverebbe per la mancata interferenza sulla medesima area di più operatori aventi come unico committente il Comune, sembra decadere, poiché la committenza si sposta solo dal Comune all'ASET SpA e l'interferenza di più operatori potrebbe ipoteticamente ancora sussistere a seguito della gara d'appalto indetta da ASET.

Anche per l'affermazione *“il raggiungimento degli obiettivi perseguiti in termini di miglioramento della qualità del servizio, del decoro urbano, di tutela e fruizione del patrimonio ambientale verrà perseguito con una evidente economia di scala data dall'organizzazione di ASET SpA”*, non è data dimostrazione della valutazione concreta in termini di costi comparati con il mercato di riferimento.

Il punto di partenza, che deve essere chiaro per poter costruire una corretta motivazione, è che la regola fissata dall'art. 192 è il ricorso al mercato, mentre la gestione *in house* è l'eccezione da giustificare, facendo riferimento a benefici per la collettività e non a meri vantaggi organizzativi per l'amministrazione:

“Immediato corollario applicativo della disposizione citata, e del valore pro-concorrenziale ad essa riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, è quindi l'impossibilità di fare leva su dati evanescenti, di carattere eventuale o meramente organizzativo, insuscettibili di manifestare un corrispondente significativo beneficio per la collettività, derivante dal ricorso al modello dell'in house providing, e di integrare una parallela valida ragione derogatrice del ricorso primario al mercato: l'esigenza normativa che l'in house sia produttivo di “benefici per la collettività”, sotto i profili menzionati dalla disposizione citata, sottende quindi la finalizzazione dell'istituto al perseguimento di obiettivi di carattere latamente sociale, percepibili al di fuori della dimensione meramente organizzativa dell'Amministrazione e costituenti, nell'ottica legislativa, il “giusto prezzo” per compensare il vulnus che esso potenzialmente arreca al valore primario della concorrenza.”⁶².

Di fatto, le relazioni esaminate non spiegano quali specifici obiettivi di qualità/economicità/efficienza/efficacia non sarebbero raggiungibili con una ben modulata gara aperta al mercato direttamente dal Comune di Fano, senza l'intervento della propria Società *in house*.

Infine, si evidenziano alcuni dati tratti dai bilanci di esercizio di ASET SpA dal 2019 al 2022:

2019 – *“Le aree del verde pubblico affidate, con un totale iniziale di 399 siti, a partire dalla fatturazione dell'ultimo bimestre del 2019 sono aumentate a 436 con l'aggiunta di aree extra per un incremento del corrispettivo di € 30.000 euro e un totale complessivo annuo di € 720.000”.*

⁶² Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 2102 del 12/03/2021, che richiama la propria precedente sentenza n. 1564 del 3/04/2020.

2020 – “Le aree del verde pubblico, affidate inizialmente per un numero di 399 siti, a partire dalla chiusura dell’anno 2020 sono aumentate a 437 con l’aggiunta di aree extra per un incremento del corrispettivo annuo che raggiunge oggi la cifra di € 770.000”.

2021 – “Le aree del verde pubblico, affidate inizialmente per un numero di 399 siti, ad oggi le aree affidate sono aumentate a 538 per l’aggiunta di aree extra e la rinuncia della gestione di diverse associazioni. I metri quadri totali gestiti da Aset sono arrivati a 817.971 mentre le potature verticali sono state diminuite 1460 anno con un incremento del corrispettivo annuo che raggiunge oggi la cifra di € 790.000”. Affermazione confermata per l’esercizio 2022.

I COMPENSI DEGLI AMMINISTRATORI DELLE SOCIETÀ'

L'art. 2389 del Codice civile dispone che il compenso degli amministratori delle società sia determinato all'atto della nomina o dall'assemblea. Il legislatore, tuttavia, nel tempo ha introdotto una serie di norme speciali, applicabili alle società a partecipazione pubblica.

Un primo intervento risale all'art. 1, comma 725, della legge n. 296/2006, secondo cui i compensi lordi annui onnicomprensivi degli amministratori delle società a totale partecipazione comunale non potevano superare una determinata percentuale dell'indennità spettante al sindaco, pari all'80% per il presidente del consiglio di amministrazione e al 70% per gli altri componenti, percentuali poi ridotte rispettivamente al 70% e al 60% dall'art. 61, comma 12, del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008.

Successivamente l'art. 6, comma 6, del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010, ha previsto che il compenso, goduto dagli organi di amministrazione e da quelli di controllo alla data di entrata in vigore del provvedimento, fosse ridotto del 10% a decorrere dalla prima scadenza del consiglio o del collegio. L'articolo 4, comma 4, del d.l. n. 95/2012, come modificato dall'art. 16, comma 2, del d.l. n. 90/2014, ha previsto anche un limite in termini aggregati, stabilendo che il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori dal 01.01.2015 non potesse superare l'80% del costo sostenuto per le medesime finalità nel 2013.

L'art. 11, comma 6, del TUSP ha avviato il riordino della materia, rinviando ad un emanando decreto ministeriale la fissazione dei criteri per la determinazione dei compensi degli amministratori di società pubbliche. Contestualmente l'art. 28 ha abrogato le citate disposizioni della legge n. 296/06 e del d.l. n. 95/12: l'effetto abrogativo si è prodotto dall'entrata in vigore del TUSP salvo che per l'art. 4 del d.l. n. 95/2012, dacché l'art. 11, comma 7, del TUSP lo sospende fino all'emanazione del decreto previsto dal comma 6.

Dall'entrata in vigore del TUSP (23.09.2016), l'unico limite effettivo per i compensi degli amministratori di società partecipate non quotate è rappresentato dal limite aggregato, per cui esso non può determinare costi superiori all'80% di quelli sostenuti per la medesima finalità nel 2013⁶³.

La struttura di monitoraggio e controllo del MEF ha pubblicato il 10 giugno 2019⁶⁴ un orientamento sul tema, affermando che, fino all'adozione del Decreto del MEF, resta tassativo il limite dell'80% sul costo 2013 e cioè il vincolo indicato dall'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95/2012, per cui *“il costo annuale sostenuto per i compensi degli Amministratori di tali Società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013”*.

⁶³ Corte dei conti – Sez. Reg. per la Sardegna, Del. n. 20/2018/PAR del 22/05/2018.

⁶⁴ Cfr. Al riguardo, fermo restando che il compenso massimo non può, in ogni caso, superare il limite di “euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico” (art. 11, comma 6, del TUSP), ai fini della definizione dei compensi dell'organo amministrativo ai sensi del menzionato articolo 11, comma 7, del TUSP, rilevano, in via generale, le seguenti componenti:

- i compensi, ivi compresa la remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario;
- gli eventuali emolumenti variabili, quali, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, i gettoni di presenza ovvero gli emolumenti legati alla *performance* aziendale, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario;
- gli eventuali rimborsi spese, determinati in misura forfettaria, che assumono - anche in ragione della continuità dell'erogazione - carattere retributivo, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario.

Non rientrano, invece, nell'ambito di applicazione della soglia massima individuata, i rimborsi spese specificamente documentati, nonché quelli determinati in misura forfettaria ma aventi carattere meramente restitutorio, in relazione all'espletamento di specifici incarichi.

Inoltre, detto limite si applica agli Organi di amministrazione di tutte le Società a controllo pubblico, come definite dall'art. 2, comma 1, lett. m), del TUSP, e non solo nei confronti delle Società strumentali, a cui inizialmente si riferiva l'intero art. 4 del D.L. n. 95/2012.

Si segnala, inoltre, l'atto di indirizzo sui compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico; atto orientativo prodotto dall'Osservatorio presso il Ministero dell'Interno, che si può sintetizzare in questi termini:

a) per effetto dell'art. 11, comma 7, il vincolo di cui all'art. 4, comma 4, d.l. n. 95/2012 è esteso a tutte le società a controllo pubblico di cui all'art. 2, comma 1, lett. m) del d.lgs. n. 175/2016;

b) ci si può discostare dal dato del 2013 per fare riferimento ad altra annualità, dotata di maggiore significatività e omogeneità, finanche di considerare la possibilità di procedere autonomamente all'individuazione del tetto di spesa, secondo un criterio di stretta necessità;

c) resterebbe fermo l'obbligo per l'amministrazione controllante, nel procedere nel senso chiarito alla lett. b) che precede, di assicurare che la riduzione operata nell'ambito di un'applicazione flessibile dell'art. 11, comma 7, d.lgs. n. 175/2016, sia in grado di coniugare gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa e che risulti adeguato, alla stregua di un criterio di stretta necessità, anche considerando realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, rimanendo in ogni caso invalicabile la soglia di € 240.000 fissata dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016;

d) il compenso così determinato andrebbe comunque immediatamente corretto, qualora risulti non compatibile con i parametri fissati dal decreto ministeriale di cui all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016.

Per accertare il rispetto della normativa, è stato chiesto all'ente di produrre un prospetto illustrativo dei compensi erogati agli amministratori delle società partecipate nel periodo 2013-2022.

Non essendo disponibili presso l'ente locale tutte le informazioni necessarie, i dati sono stati acquisiti, in parte, su richiesta formulata direttamente alle società da parte del Comune.

Sulla base dei riscontri pervenuti sono state elaborate delle tabelle per ogni società.

Il Gac Marche Nord è stato escluso in quanto società non a controllo pubblico.

Sono stati resi disponibili i dati riguardanti ASET SpA, Fanum Fortunae, AMI SpA e Marche Multiservizi SpA.

Non è stata presa in considerazione, in quanto società non a controllo pubblico, la Marche Multiservizi SpA.⁶⁵

Per le altre società a partecipazione diretta del Comune di Fano l'ente locale ha confermato che "non si rilevano compensi per gli amministratori"⁶⁶.

Non sono state fornite informazioni inerenti i compensi degli amministratori delle società indirettamente controllate dal Comune di Fano.

⁶⁵ Corte dei conti, Sez. Riunite in sede giurisdizionale, Sentenza n.25/2019.

⁶⁶ Nota prot. n.84535 del 28.08.2023.

Tab. 47 – Compensi amministratori società partecipate dal Comune di Fano rientranti nelle “società a controllo pubblico”.

Nome Società	2013	limite 80%	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ASET Holding SpA	42.000	33.600	42.000	42.000	42.000						
ASET SpA	66.235	52.988	66.235	66.235	66.235	98.235	98.235	98.235	98.235	98.235	98.235
FANUM FORTUNAE srl	n.d.	-	n.d.	n.d.	n.d.	6.570	6.570	6.570	6.570	6.570	6.570
AMI SpA	84.098	67.278	84.098	84.098	69.224	69.224	69.224	69.224	69.224	69.224	69.224

Fonte dati: comunicazioni società – siti web – relazioni bilanci

La ASET SpA, prima del 2017, aveva un Consiglio di Amministrazione formato da 2 consiglieri e un Presidente. I due consiglieri, in qualità di dipendenti comunali, non percepivano alcun compenso. Il Presidente invece percepiva € 31.235,52 oltre € 35.000,00 quale compenso variabile di risultato.

La ASET Holding SpA, come già rappresentato in precedenza, è stata incorporata per fusione nella ASET SpA nel 2017. Il consiglio di amministrazione era formato da 3 componenti, 1 consigliere che percepiva € 5.000, un Vice presidente, che percepiva € 12.000,00 e un Presidente, che percepiva € 25.000.

Al momento della fusione delle due società il Consiglio Comunale, con propria delibera n. 59 del 28.03.2017, ha giustificato l'incremento dei membri del CDA, da 3 a 5, in considerazione dei valori di bilancio, delle eterogenee competenze attribuite in materia di servizi pubblici, del numero dei dipendenti, della rilevante popolazione servita sia per il S.S.I. che per l'igiene ambientale e della necessità di garantire una rappresentanza ai comuni soci ultraminoritari in relazione al controllo analogo ed al patto parasociale.

Come già evidenziato in precedenza, nessuna delibera dell'assemblea della società, avente ad oggetto l'incremento dei componenti del CDA, è stata trasmessa alla Corte dei conti e/o al Dipartimento del Tesoro, come richiesto dall'art.11 comma 3 del TUSP.

Con riferimento all'incremento dei compensi determinatosi a seguito della fusione, l'Amministrazione, nella propria relazione del 21.07.2023, richiama la predetta delibera del Consiglio Comunale n. 59/2017, evidenziando che il limite dell'80% sulla spesa dell'anno 2013 è stato calcolato in modo complessivo.

Tuttavia, dall'esame di quanto rappresentato nella D.C.C. non è chiaro il calcolo e il risparmio ivi citato. Si legge nella citata delibera:

“RILEVATO, inoltre, che il limite di cui all'art.16, comma n.5 del D.L.n.90/2014 applicabile al caso presente (pari all'80% di quanto speso a tal fine per i cda nell'anno 2013) è in tal modo rispettato tenuto conto che il limite annuale derivante da ASET spa è pari ad euro 66.757,00 mentre quello derivante da ASET Holding spa è pari ad euro 42.557,20 per complessivi euro 109.314,20; dato atto che, con il presente provvedimento, la spesa per il cda di ASET spa (post fusione) ammonta annualmente ad un importo massimo di euro 98.235,32 (incluso l'indennità di risultato per intero) e dunque con un risparmio annuale di euro 11.078,88 sul limite di legge ovvero di euro 10.000,00 sui compensi effettivamente erogati in precedenza”.

Dal calcolo puntuale dell'80% (€ 86.588,00) di quanto previsto complessivamente quale compenso per i due CDA (€ 108.235,00) si ottiene un importo distante di € 11.647,00 dal compenso successivamente deliberato per il nuovo CDA a 5 membri (€ 98.235,00).

Sull'opportunità, poi, di utilizzare come termine di raffronto un dato che comprenda i compensi del CDA dell'incorporata e dell'incorporante, piuttosto che utilizzare quale limite l'80% dei compensi del CDA di ASET SpA nel 2013 (€ 52.988,00) si esprimono perplessità, in considerazione della presenza di diverse pronunce dei giudici contabili sulla questione, tutte in senso negativo, anche di fronte a un mutato quadro organizzativo della società.

Tra le altre si richiama la recentissima sentenza n. 160/2023 della Corte dei conti – Sezione Regionale di Controllo per il Veneto, su fattispecie simile, per la quale: *“il limite previsto dall'art 4, comma 4, d.l. 95/2012 ha carattere tassativo e, in difetto di espressa previsione di legge, non può, come già sottolineato, essere derogato in conseguenza di un'evoluzione rispetto alla configurazione originaria della società - ovvero in presenza di situazioni nuove e contingenti come, ad esempio, le aumentate competenze della società o l'ampliamento della relativa struttura in esito a operazione di aggregazione derivate dalla necessità di dare attuazione a piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, di implementazione delle attività rientranti nell'oggetto sociale della società, di correlate e accresciute responsabilità manageriali (in termini, anche Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 29/2020/PAR. Si richiamano anche: Corte dei conti, SRC Lombardia n. 88/2015/PAR; SRC Emilia – Romagna n. 19/2015/PAR; SRC Abruzzo n. 80/2016/PAR).*

Per la Società Fanum Fortunae non era previsto un compenso all'amministratore unico per l'anno 2013. L'assemblea dei soci del 14.12.2016, nel nominare il nuovo Amministratore Unico, ha deliberato un compenso commisurato all'80% delle spese di trasferta e/o missione sostenute dal precedente A.U. nell'anno 2013 (€ 8.212,00), facendo presente che nel triennio 2013-2015 risultavano spese di trasferta istituzionali e di rappresentanza dell'A.U. per € 31.895,00.

Secondo la Corte dei conti (cfr. Sez. Reg. Contr. Veneto, del. n. 31/2018/PAR) non è vietata le remunerabilità dell'incarico di amministratore in una società controllata che non abbia sostenuto oneri a tale titolo nell'esercizio 2013; ma, al contempo, non può riconoscersi all'amministrazione socia una totale discrezionalità nel fissare detto compenso (posto che tale libertà verrebbe a confliggere con la *ratio* di contenimento della spesa che evidentemente informa la disciplina). La Corte, quindi, individua un correttivo secondo cui, in assenza di emolumenti erogati nel 2013, debba considerarsi, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo, tenendo però presente il principio per il quale il tetto di spesa così ricostruito non può comunque essere tale da eccedere il limite di stretta necessità evocato dalla Sez. Aut. 1/2017/QMIG, e comunque mantenendo ferma la massima quantificazione normativa attualmente disponibile di tale spesa, stabilita in euro 240 mila dall'art. 11, comma 6, del TUSP (cfr. Corte conti, Sez. Reg. contr. Liguria, 29/2020/PAR, che richiama la citata Sez. Reg. Contr. Veneto, del. n. 31/2018/PAR). La Corte dei conti, Sezione Autonomie (Sez. Aut. Del. n. 1/2017/QMIG), pur prendendo le mosse dalla diversa fattispecie concernente i tagli lineari della spesa (art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010), conclude che *“l'ente locale può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale dell'ente”*.

Per la Società AMI SpA è previsto un CDA di 5 membri. In base al prospetto dei compensi del Consiglio di Amministrazione, fatto pervenire tramite l'ente locale⁶⁷ (v. **all.7**), nel 2013 il compenso dei 2 consiglieri era pari a € 11.156,00, dei 2 vicepresidenti era pari a € 18.593,00 e per il Presidente ammontava a € 24.600,00, per un totale di € 84.098,00. A decorrere dal 2016, a seguito del divieto di riconoscere un compenso aggiuntivo ai vicepresidenti (art.11 c.9 del TUSP), sono stati ridotti i compensi complessivamente a € 69.224,00. Tale importo risulta leggermente superiore all'80% dei compensi del 2013 (pari a € 67.278,40).

I Dirigenti Ispettori IGESIFIP
(Massimo Pugliano e Lucia Spilotro)



⁶⁷ Nota n.84535 del 28.08.2023.

ELENCO TABELLE

Tabella 1:

Organigramma.....pag. 4;

Tabella 2:

Dotazione organicapag. 5;

Tabella 3:

Fondo 2020pag. 7;

Tabella 4:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 1..... pag. 11;

Tabella 5:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 2..... pag. 11;

Tabella 6:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 3.....pag. 11;

Tabella 7:

Riepilogo impegni spesa Covid - 19 - titolo 1 macro 4.....pag. 11;

Tabella 8:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 9.....pag. 12;

Tabella 9:

FCDE Covid – 19 - titolo 1 macro 20.....pag. 12;

Tabella 10:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 2 macro 2.....pag. 12;

Tabella 11:

Certificazione parte entratapag. 13;

Tabella 12:

Certificazione parte spesapag. 13;

Tabella 13:

Vincolo sull'avanzo di amministrazione 2020pag. 13;

Tabella 14:

Fondo 2021pag. 14;

Tabella 15:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 1.....pag. 17;

Tabella 16:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 2.....pag. 17;

Tabella 17:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 3.....pag. 17;

Tabella 18:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 4.....pag. 19;

Tabella 19:

FCDE Covid – 19 - titolo 1 macro 20.....pag. 19;

Tabella 20:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 2 macro 2.....pag. 20;

Tabella 21:

Ristori specifici di spesa 2021pag. 20;

Tabella 22:

Totale movimenti derivanti da Covid - 19 al netto dei ristoripag. 21;

Tabella 23:

Fondo 2022.....pag. 23;

Tabella 24:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 1.....pag. 25;

Tabella 25:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 2.....pag. 26;

Tabella 26:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 3.....pag. 26;

Tabella 27:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 1 macro 4.....pag. 27;

Tabella 28:

FCDE Covid – 19 - titolo 1 macro 20.....pag. 27;

Tabella 29:

Riepilogo impegni spesa Covid – 19 - titolo 2 macro 2.....pag. 28;

Tabella 30:

Ristori specifici di spesa 2022pag. 28;

Tabella 31:

Totale movimenti derivanti da Covid - 19 al netto dei ristoripag. 28;

Tabella 32:

Partecipazioni dirette.....pag. 49;

Tabella 33:

Partecipazioni indirette.....pag. 50;

Tabella 34:

Revisione straordinaria Comune di Fano.....pag. 52;

Tabella 35:

Riepilogo società partecipate al 31.12.2021.....pag. 55;

Tabella 36:

ASET SpA (indicatori TUSP dal 2016 al 2022).....pag. 56;

Tabella 37:

AES FANO Distribuzione SpA (indicatori TUSP dal 2016 al 2022).....pag. 59;

Tabella 38:

Adriacom Cremazioni srl (indicatori TUSP dal 2016 al 2022).....pag. 60;

Tabella 39:

Prometeo SpA (indicatori TUSP dal 2016 al 2022)pag. 61;

Tabella 40:

FANUM FORTUNAE srl (indicatori TUSP dal 2016 al 2022).....pag. 62;

Tabella 41:

AMI SpA (indicatori TUSP dal 2016 al 2022).....pag. 67;

Tabella 42:

COSMOB SpA (indicatori TUSP dal 2016 al 2022).....pag. 68;

Tabella 43:

Marche Multiservizi SpA (indicatori TUSP dal 2016 al 2022).....pag. 70;

Tabella 44:

GAC Marche Nord (indicatori TUSP dal 2016 al 2022).....pag. 71;

Tabella 45:

Utile/perdita società partecipate dal 2013 al 2022.....pag. 80;

Tabella 46:

Bilanci Comune di Fano.....pag. 88;

Tabella 47:

Compensi amministratori società partecipate dal Comune di Fano rientranti nelle “società a controllo pubblico”.....pag. 100.

ELENCO ALLEGATI

1. D.C.C. n. 66/2019;
2. Buono Pasto;
3. Nota prot. 73959 del 21.07.2023;
4. Nota MIT prot. 6665 del 06.10.2020;
5. Nota prot.74754 del 25.07.2023;
6. Nota prot. n.73759 del 20.07.2023;
7. Prospetto compensi AMI SpA.