



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 10 aprile 2025

Comune di Casalecchio di Reno (BO)

Rendiconto 2022 e Preventivo 2023/25

Visti gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

Visto il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 1. C. 166 e segg. della L. 23 dicembre 2005, n. 266;

Vista la L. 31 dicembre 2009, n. 196;

Visto il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;

Visto l'art. 148-*bis*, c. 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), dell'art. 3, c. 1, D. L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 213 del 7 dicembre 2012;

Vista la deliberazione n. 7/SEZAUT/2023/INPR con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato le linee-guida per la relazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria sul bilancio di previsione 2023-2025, nonché il relativo questionario comprensivo della tabella PNRR;

Viste le linee guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2022, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8/2023/INPR;

Considerato che dette linee guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli enti locali dell'Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione regionale di controllo del 7 agosto 2023 (prot. n. 3633);

Vista la deliberazione n. 94/2023/INPR con la quale la Sezione ha modificato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2023;

Visti i decreti n. 73/2023 e n. 81/2023 del Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna di ripartizione degli enti assoggettati al controllo;

Esaminata la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio 2023/25 ed al rendiconto per l'esercizio 2022 del Comune di Casalecchio di Reno (BO);

Viste le deduzioni fatte pervenire dal Comune in risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato istruttore;

Uditi il Sindaco, il Presidente dell'Organo di revisione, il Dirigente dell'Area Servizi al Territorio e altro rappresentante e il Responsabile dei servizi finanziari, in occasione dell'audizione tenutasi in data 21 gennaio 2025;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo, mediante la quale il Collegio è stato convocato per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, dott. Antonino Carlo.

RITENUTO IN FATTO

1. Il Comune di Casalecchio di Reno, nei precedenti cicli di controllo, era stato destinatario di una prima decisione di questa Sezione regionale di controllo (del. n. 268/2021) dove si era messa in luce (quale elemento principale di criticità) la scarsa efficacia del contrasto all'evasione tributaria. Tale

problematica è stata nuovamente oggetto di attenzione nella successiva deliberazione n. 156/2022, inerente al rendiconto 2020, con cui questa Sezione, alla luce dei risultati raggiunti, aveva invitato l'Ente a proseguire delle azioni avviate in relazione all'efficacia del contrasto all'evasione tributaria. Nella richiamata decisione si dava anche conto delle azioni condotte in via amministrativa. In tal senso, con nota n. 17550 del 22 gennaio 2021, il Ministero dell'Economia e delle Finanze aveva disposto l'esecuzione di un apposito monitoraggio a cura del Servizio ispettivo di finanza pubblica del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196. L'esito dei controlli eseguiti è stato riassunto nella nota prot. n. 258619 del 1°ottobre 2021 con la quale il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, sulla questione dell'evasione tributaria, aveva ". . . rimarca(to) che le percentuali di riscossione indicate risultano essere, in ogni caso non soddisfacenti in un'ottica di efficace gestione delle risorse di entrate dell'Ente" e che "in considerazione delle azioni intraprese si demanda alla responsabilità dell'Ente, l'adozione delle opportune e necessarie misure correttive al fine di evitare il ripetersi delle criticità in oggetto". Nella delibera del 2022 la Sezione aveva inoltre rilevato l'errata rappresentazione della parte vincolata del risultato di amministrazione per i fondi covid.

2. Nel contesto dell'odierno controllo, la Sezione ha esaminato la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio 2023/25 ed al rendiconto per l'esercizio 2022 ed in particolare:

- le relazioni dell'Organo di revisione sul bilancio di previsione per gli esercizi 2023/2025 e sul rendiconto per l'esercizio 2022, inviate a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1 c. 166, L. n. 266/2005, redatte in conformità alle Linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti con deliberazione n. 7/SEZAUT/2023/INPR e n. 8/SEZAUT/2023/INPR, mediante la compilazione dei questionari ivi allegati (di seguito anche "questionari");
- la tabella PNRR del questionario allegata alle Linee guida sul bilancio di previsione 2023/25;
- le relazioni dell'Organo di revisione prodotte ai sensi dell'art. 239 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», di seguito TUEL), sulla proposta di bilancio di previsione 2023/25 e sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione per l'esercizio finanziario 2022;

- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) relativi ai suddetti documenti contabili;
- l'ulteriore documentazione presente sul sito internet istituzionale del Comune di Casalecchio di Reno.

Dall'esame della già menzionata documentazione emerge, quanto all'esercizio 2022, la situazione contabile e finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle.

Equilibri di bilancio.

	Rendiconto 2022
Risultato di competenza di parte corrente	€ 5.261.298,28
Risultato di competenza in conto capitale	€ 140.722,44
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00
Risultato di competenza	€ 5.402.020,72

La costruzione degli equilibri nel 2022 rispetta quanto stabilito dal D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e il Comune di Casalecchio di Reno dichiara di aver conseguito un risultato di competenza non negativo, così come prescritto dall'art. 1, c. 821 della L. 30 dicembre 2018, n. 145.

Risultato di amministrazione.

	Rendiconto 2022
Fondo cassa al 31 dicembre 2022	€ 10.146.888,59
Residui attivi	€ 6.705.349,56
Residui passivi	€ 6.306.300,56
FPV per spese correnti	€ 378.176,97

FPV per spese in conto capitale	€ 1.475.205,90
Risultato di amministrazione	€ 8.692.554,72
Totale accantonamenti	€ 3.081.194,49
Di cui: FCDE	€ 1.176.961,51
Totale parte vincolata	€ 2.708.579,88
Totale parte destinata agli investimenti	€ 74.617,47
Totale parte libera	€ 2.828.162,88

I residui attivi sono in forte riduzione rispetto all'ultimo questionario esaminato sul rendiconto 2020, anno in cui ammontavano ad € 10.197.052,13.

Relativamente al fondo crediti di dubbia esigibilità **relativo al 2022**, l'Organo di revisione ha dichiarato di aver verificato la regolarità della metodologia di calcolo e che il Comune non si è avvalso della facoltà di cui all'art. 107-*bis*, del D.L. n. 18/2020, come modificato dall'art. 30-*bis* del D.L. n. 41/2021 che prevede che per il calcolo del fondo siano utilizzati i dati dell'annualità 2019, in luogo di quelli degli anni 2020 e 2021.

Dall'allegato c) Fondo crediti di dubbia esigibilità risulta che l'importo accantonato (€ 1.176.691,51 – colonna e) è maggiore dell'importo minimo da accantonare (€ 866.439,23 – colonna d).

L'Ente ha dichiarato inoltre di aver costituito il fondo per indennità di fine mandato, il fondo rischi contenzioso, il fondo per passività potenziali e il fondo per i rinnovi contrattuali e un fondo per fidejussioni ma di non aver costituito il fondo perdite per le società partecipate non ricorrendone i presupposti in quanto tutte le Società partecipate negli ultimi cinque anni non hanno chiuso in perdita.

Capacità di riscossione.

La capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente mostra una buona tendenza relativamente ai titoli 1 e 3 sia "in competenza" che "a residuo". La percentuale di riscossione sul titolo 3 "a residuo" risulta in aumento rispetto all'esercizio 2020, anno in cui era pari al 38,27%.

	Rendiconto 2022 Accertamenti (a)	Rendiconto 2022 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	€ 977.824,81	€ 963.015,96	98,49%
Tit.1 competenza	€ 25.454.034,90	€ 24.077.503,12	94,59%
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	€ 726.192,30	€ 708.573,73	97,57%
Tit.3 competenza	€ 7.865.432,06	€ 6.725.253,40	85,50%

In merito all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione, dal questionario sul rendiconto 2022, risultano accertamenti per recupero evasione pari a € 1.540.548,35, riscossioni per € 1.514.133,32 con accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità in conto competenza per € 420.008,38 e a rendiconto per € 3.637,38. La percentuale di riscossione pertanto è pari al 98,28%.

Dal conto del bilancio - gestione delle entrate, sono stati rilevati residui attivi per € 3.447.591,22 al titolo 4 "entrate in conto capitale" dei quali € 1.675.424,54 si riferiscono alla gestione dei residui.

Situazione di cassa.

	Rendiconto 2022
Fondo cassa finale	€ 10.146.888,59
Anticipazione di tesoreria	--
Cassa vincolata	€ 3.282.918,98
Tempestività dei pagamenti	-23,45 giorni

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture del Comune e quelle del tesoriere.

Durante l'esercizio 2022 si rileva il mancato utilizzo dell'anticipazione di tesoreria. L'indicatore di tempestività è negativo e nella relazione sul rendiconto 2022, l'Organo di revisione dichiara che non ricorre l'obbligo di procedere

all'istituzione del fondo garanzia debiti commerciali.

Indebitamento.

	Rendiconto 2021	Rendiconto 2022
Debito complessivo a fine anno	€ 9.733.555,18	€ 9.407.118,15

L'indebitamento è in diminuzione rispetto al 2021; durante l'esercizio 2022 non viene contratto nuovo debito e non sono state effettuate operazioni di rinegoziazione dei mutui.

L'Ente ha rispettato il limite all'indebitamento disposto dall'art. 204 del T.U.E.L con un'incidenza percentuale del 1,39% sul totale dei primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente a quello di assunzione dei mutui.

Non risulta che il Comune nel 2022 abbia concesso garanzie a favore dei propri organismi partecipati o di soggetti diversi né sia titolare di strumenti di finanza derivata; tuttavia, l'Ente ha in essere garanzie risalenti agli esercizi 2014 e 2015. Inoltre, nel 2022, l'Ente ha dichiarato di aver accantonato un importo pari ad € 298.009,22 per fidejussioni.

Nel merito la Sezione ha chiesto all'Ente di relazionare sulle modalità di calcolo dell'indebitamento in considerazione del fatto che l'art. 204 del TUEL stabilisce che non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'Ente abbia accantonato l'intero importo.

L'Ente ha dichiarato che il calcolo dell'indebitamento è stato effettuato inserendo nella quota interessi del Comune, anche le quote di interessi dei mutui garantiti dall'Ente.

Ha riferito inoltre i dettagli del calcolo:

-Quota interessi da rendiconto: € 346.000,00

-Quota interessi su garanzia Adopera Srl: € 79.028,90

-Quota interessi su garanzia Giemme Servizi Srlsd: € 20.142,09

- Quota interessi complessiva utilizzata per il calcolo dell'indebitamento € 445.170,99

Il Comune ha precisato inoltre di aver effettuato in via prudenziale un ulteriore accantonamento per fidejussioni, per un importo pari ad € 298.009,22 e che non sono state richieste o pagate somme a titolo di escussione di garanzie.

Dalla documentazione versata in atti, per l'esercizio 2022, risulta, in particolare, quanto segue:

- il rendiconto è stato approvato il 13 aprile 2023, entro i termini di legge;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli artt. 203, 204 e 207 del TUEL;
- a rendiconto 2022 risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- c'è coerenza nell'ammontare del fondo pluriennale vincolato iscritto nel rendiconto 2022, e si osserva che il FPV risulta imputato a più esercizi;
- durante l'esercizio 2022 non sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio;
- nell'esercizio 2022, è stato rispettato il vincolo di spesa per il personale dettato dall'art.1, c. 557 e 562 della L. 296/2006;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- nel corso del 2022 il Comune dichiara che sono state effettuate assunzioni nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 6 comma 3 del DPCM 17 MARZO 2020.
- in relazione agli effetti sulla gestione finanziaria 2022 connessi all'emergenza sanitaria, l'Ente ha trasmesso alla RGS le certificazioni sulla perdita di gettito 2021 e 2022 connessa all'emergenza epidemiologica Covid-19 entro il 31 maggio, rispettivamente, dell'anno 2022 e 2023 e ha dichiarato che i dati contenuti in queste certificazioni sono concordanti con quelli esposti nel conto consuntivo 2022;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile.
- nel questionario l'Organo di revisione dichiara che i prospetti dimostrativi per la rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati di cui all'art. 11, c. 6, lett. j, D. Lgs. n. 118/2011 hanno riguardato la totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini del predetto adempimento, dirette, indirette o di controllo; l'organo di revisione dichiara inoltre che la nota

informativa allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo, così come rimarcato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG e che non si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati.

3. Il bilancio di previsione per il triennio 2023/25 del Comune di Casalecchio di Reno è stato approvato con deliberazione n. 92 del 22/12/2022. Dal relativo questionario emerge il rispetto degli equilibri nei termini previsti dall'art. 162 del TUEL, nonché il rispetto del saldo di competenza d'esercizio, non negativo, ai sensi art. 1, c. 821, L. n. 145/2018, con riferimento ai prospetti degli equilibri di cui al DM 1° agosto 2019 e ss.mm.

Relativamente al PNRR, l'Organo di revisione ha dichiarato di aver verificato che l'Ente si fosse dotato di misure organizzative idonee per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione dei fondi PNRR e che avesse potenziamento i controlli interni. Dal questionario sul bilancio di previsione risulta inoltre che "l'Ente si è avvalso delle facoltà prevista dall'art. 15, c. 4, D. L. n.77/2021 e ha, quindi, accertato entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti senza attendere l'impegno dell'amministrazione erogante".

Sugli elementi di potenziale criticità emersi, il Magistrato istruttore ha esperito istruttoria chiedendo al Comune, con nota prot. n. 6289 del 29 ottobre 2024, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- Indebitamento e garanzie fidejussorie in essere;
- gestione dei residui attivi al titolo 4;
- partenariato pubblico privato;
- interventi correlati al PNRR e al PNC.

Relativamente al partenariato pubblico privato ed in seguito all'audizione del 21 gennaio 2025, il Magistrato istruttore, ha esperito un supplemento di istruttoria con nota prot.n.579 del 10 febbraio 2025 e, da ultimo, con nota prot. n. 1316 del 31 marzo 2025.

3.1. In esito alla ricezione delle predette note istruttorie, il Comune, con le note prot. n. 6478 del 11 novembre 2024, prot. n. 6991 del 20 dicembre 2024 e prot. n. 744 del 21 febbraio 2025 e, infine, con nota prot. 1605 del 3 aprile 2025 ha fornito i seguenti chiarimenti:

3.1.1 I residui attivi al titolo 4 "Entrate in conto capitale" ammontano ad € 3.447.591,22 (dei quali € 1.675.424,54 derivano dalla gestione dei residui

ed € 1.772.166,68 dalla gestione di competenza).

Sul punto, la Sezione ha chiesto all'Ente, di indicare le tipologie di entrata dalle quali derivano i richiamati residui specificando le modalità di contabilizzazione degli stessi, nonché se trattasi di contributi a rendicontazione.

L'Ente ha confermato che "trattasi di contributi a rendicontazione (le cui opere risultano interamente rendicontate) e con accertamenti effettuati conformemente alle comunicazioni degli enti eroganti, allegando un prospetto riepilogativo delle poste che "costituiscono gli importi di cui trattasi e la loro evoluzione nel tempo".

Dall'allegato trasmesso risulta che ad oggi i residui derivanti dalla gestione dei residui ammontano ad € 965.771,53 e i residui derivanti dalla gestione di competenza ammontano ad € 232.044,19, da cui si ricava che dopo il 31/12/2022 sono state effettuate riscossioni per un importo complessivo pari ed € 2.249.775,50.

Dal prospetto allegato risultano alcune note tra le quali:

- "Rendicontazione da parte del Servizio Tecnico in attesa di controlli e riversamento da parte del Ministero";
- "Accertamenti predisposti con delibere della Regione Emilia-Romagna per ripristino alloggi ERP";

"Riversamento da parte del Ministero quota rendicontata dal Servizio Tecnico nel portale REGIS nel rispetto dei tempi tecnici previsti dal cronoprogramma in attesa del saldo come indicato nel decreto di approvazione del progetto PNRR".

3.1.2 In relazione all'operazione di **partenariato pubblico privato in essere** (project financing) dal 2019 **ai sensi del D. Lgs. 50/2016**, l'Ente ha dichiarato che questa è inerente al Servizio integrato di gestione del verde pubblico e la coltivazione e manutenzione del Parco della Chiusa. Il Comune ha specificato di avere in essere un contratto di servizio con la propria società in house Adopera Srl e che, in sinergia con questa, è stato affidato il servizio in argomento.

L'Ente ha precisato che la scelta di addivenire alla formula del partenariato pubblico privato è frutto di un percorso pluriennale che ha portato all'assunzione delle deliberazioni del Consiglio Comunale n. 32/2017 e 63/2018, riferendo che "tale formula è apparsa conveniente al Comune di Casalecchio di Reno in quanto

trasferiva al concessionario l'impegno agli ingenti investimenti sulle ristrutturazioni degli edifici, nonché poneva le basi per la realizzazione di un Agriturismo nel Parco della Chiusa di difficile gestione per l'Amministrazione".

Secondo l'Ente gli atti richiamati "evidenziavano la convenienza di tale forma contrattuale individuando un sistema di obiettivi di valorizzazione e tutela storica e ambientale condivisi con soggetti istituzionali e sociali e delineati in un piano sistematico e organico, le cui linee fondamentali possono così sintetizzarsi:

- ☐ recupero e conservazione del parco storico, come spazio pubblico di valore ambientale destinato a una fruizione consapevole della qualità intrinseca di questi spazi e nel rispetto delle Misure di conservazione del SIC (Siti di interesse comunitario) - ZPS (Zone di protezione speciale);

- ☐ tutela e restauro ambientale delle aree naturali, come parco naturale e per l'osservazione naturalistica;

- ☐ sistemazione e la valorizzazione dei percorsi, integrati in un più ampio sistema escursionistico;

- ☐ gestione delle zone rinaturalizzate;

- ☐ prosecuzione della conduzione agraria in forma biologico/biodinamico su un'appropriata parte degli appezzamenti originariamente coltivati, come parco campagna di valore paesaggistico testimoniale, didattico, scientifico;

- ☐ ristrutturazione, riutilizzo o messa in sicurezza degli edifici in relazione ad un progetto organico di gestione del parco nella sua complessità;

- ☐ introduzione di forme gestionali compatibili con il sistema ambientale e che raggiungano l'autosufficienza economica. "

L'Ente, previo esperimento di gara ad evidenza pubblica, ha affidato "la quasi totalità delle manutenzioni del verde del territorio comunale (circa 2.000.000,00 mq), il monitoraggio e la manutenzione dei giochi ludici (circa 200 strutture), la coltivazione di terreni agricoli (13 ha) nonché il recupero e la gestione a carico del concedente di edifici all'interno del Parco della Chiusa (Casa S. Margherita, Montagnola di Mezzo, Montagnola di Sopra) alla Società aggiudicataria di progetto (RTI) denominata "LA CHIUSA SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA", con atto di concessione REP (6.589/2019) ai sensi dell'art. 183 del D.lgs. 50/2016.

Dall'atto risulta che l'affidamento in concessione ha una durata complessiva di anni 19, a decorrere dal 1° novembre 2019, e che gli investimenti per le ristrutturazioni a carico del concedente e le spese sostenute dal concedente per le manutenzioni sono restituite nel tempo dal Comune attraverso un canone

annuo pari ad € 366.165,00 iva esclusa da corrispondere in rate mensili posticipate.

Nel disciplinare di gara viene evidenziato che i servizi di concessione sono finanziati in parte con fondi del Comune e in parte mediante i ricavi del Concessionario.

Dall'art. 30 della richiamata Concessione risulta inoltre che alla sua scadenza, "le Aree verdi, gli immobili, le relative pertinenze e attrezzature, i materiali accessori e quant'altro attinente alla gestione del Servizio torneranno di diritto nella piena disponibilità del Concedente".

L'Amministrazione dichiara inoltre:

- di aver "provveduto alla redazione di un Piano Economico Finanziario utile a dimostrare, anche ai partecipanti alla gara, la sostenibilità dell'operazione e soprattutto **la definizione dei rischi che l'operazione si prefiggeva di trasferire al privato**, ipotizzando, tra l'altro, un Tasso Interno di Rendimento tale da garantire la sostenibilità del Piano Economico Finanziario e della Concessione";

- che "tra i documenti predisposti a corredo del Piano Economico Finanziario è stato previsto anche il documento **"Matrice dei Rischi"**, che evidenzia i rischi trasferiti in capo al concessionario, in particolare legati alla fase di costruzione, a quella di gestione, a quella di disponibilità e altri rischi generici";

- che "nel contratto sottoscritto vengono anche disciplinate le ipotesi di riequilibrio economico – finanziario, che si rifanno, in estrema sintesi, ad eventi non imputabili al concessionario, ad eventi di forza maggiore, a cause di sospensione, all'entrata in vigore di norme legislative e regolamentari che incidano sulla concessione".

- che "nel 2022, la concessione, **è stata più correttamente qualificata come convenzione di partenariato pubblico privato** ed è stato rimodulato il Piano Economico Finanziario per una serie di motivazioni, tra le quali spicca la pandemia generata dal Virus Covid-19 che ha causato una forte alterazione delle attività a mercato determinando una modifica delle redditività originariamente ipotizzate nella stesura del Piano Economico Finanziario a supporto della Convenzione del PPP.

L'Ente ha riferito inoltre nel merito, la necessità: di rinviare alcuni interventi per cause non imputabili al Concessionario, di eseguire attività straordinarie, di inserire nel perimetro della manutenzione altre aree verdi e altre aree agricole, di riconoscere l'adeguamento ISTAT del canone (non inserito nel riequilibrio del PEF).

Per un approfondimento istruttorio, su quanto riferito dall'Ente e appena riportato, si è resa necessaria una apposita audizione svolta in data 21 gennaio 2025 ed alla quale hanno partecipato il Sindaco, il Presidente del Collegio dei revisori dei conti ed i rappresentanti dell'Ente citati nelle premesse.

L'obiettivo dell'audizione è stato quello di acquisire maggiori chiarimenti in merito all'operazione di partenariato costruita facendo riferimento all'istituto della "finanza di progetto" anche alla luce dei principi consolidati nella giurisprudenza (nella vigenza del precedente codice dei contratti pubblici) a tenore della quale il partenariato pubblico privato basato sulla finanza di progetto era stato immaginato dal Legislatore (secondo la lettera della Legge) per l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità e non già per l'esecuzione di "servizi". In tal senso, il Magistrato istruttore, considerata la particolare "struttura" dell'operazione condotta ha chiesto di specificare meglio le ragioni per le quali l'Ente abbia ritenuto necessario ricorrere alla figura del project financing piuttosto che ad un mero appalto (di servizi) per la manutenzione del verde pubblico.

È emerso, in primo luogo, che la scelta di addivenire ad un'altra formula gestoria rispetto al solo appalto della manutenzione del verde è stata motivata da una esperienza non del tutto positiva della gestione precedente (affidata con lo strumento giuridico, appunto, dell'appalto di servizi) che aveva dato luogo ad una valutazione complessiva insoddisfacente basata (elemento non secondario nell'ottica della tutela dell'interesse pubblico) sulla accertata compromissione della stessa fruibilità delle aree verdi. In più, considerato che nell'area del Parco insistevano diversi manufatti in stato di degrado e ampie zone che potevano essere messe a reddito attraverso un apposito progetto di coltivazione, il Comune aveva ritenuto particolarmente significativo che l'interesse pubblico alla utilizzazione delle aree potesse concretamente realizzarsi attraverso la costruzione di un progetto complesso basato, da un lato, dalla manutenzione delle aree verdi e dall'altro dal recupero e la valorizzazione (nel tempo) delle costruzioni e la coltivazione di alcune delle aree insistenti nell'area del Parco.

In tal senso, si è ritenuto che un partenariato che comprendesse lo strumento del *project financing* potesse essere lo strumento idoneo costruendo una operazione economica basata, da un lato, sulla concessione delle aree verdi e dall'altro, sugli obblighi di manutenzione del verde, di ristrutturazione dei manufatti e sul recupero a coltivazione di una certa estensione di terreni.

Peraltro, a specifica richiesta del Magistrato istruttore, è stato evidenziato dalla Responsabile dell'ufficio finanziario del Comune e dai tecnici comunali intervenuti che, salvo il normale aumento dei costi dovuti all'inflazione, la

Convenzione di partenariato pubblico privato realizzata non ha fatto registrare aumenti di spesa rispetto al passato a fronte di una fruizione delle aree del Parco di gran lunga migliore per la cittadinanza sia in termini qualitativi che quantitativi.

Il Magistrato Istruttore ha ritenuto utile una ulteriore integrazione informativa ed ha chiesto all'Ente, con nota prot. 579 del 10 febbraio 2025, di riferire in ordine ad alcuni aspetti della concessione di cui al partenariato pubblico privato sulla finanza di progetto concluso nel 2019 con RTI La Chiusa S.c.r.l.

In esito alla ricezione del predetto supplemento di istruttoria, il Comune con nota prot. n. 774 del 21 febbraio 2025 ha evidenziato quanto segue:

In primo luogo, il Comune ha confermato che l'operazione congegnata è stata a suo tempo posta sotto l'egida degli artt. 180 e segg. Del D. Lgs. n. 50 del 2016 e che di conseguenza, ne segue la relativa impostazione normativa, come espressamente enunciato peraltro, nel "Disciplinare di gara" del 27 febbraio 2019 (l'art.183 del D.Lg. n. 50 del 2016 è più volte richiamato nel documento in questione).

Ha poi confermato che l'importo posto a base d'asta per la concessione di cui sopra concerne - per la durata di 228 mesi (19 anni) - il servizio integrato della gestione del verde pubblico del Comune e la coltivazione e la manutenzione del Parco della Chiusa e che è stato di euro 13.701.119,00 e che la gara è stata aggiudicata con il ribasso dell'1%, sul canone annuo pari a € 283.500,00 IVA esclusa (importo a base di gara).

Ha riferito che le procedure di evidenza pubblica per i beni poi aggiunti al "perimetro" della concessione sono state effettuate ai sensi dell'art. 175 del D.lgs. n. 50/2016 "a cui ci si è richiamati", che prevede la modifica delle concessioni senza nuove procedure di evidenza pubblica, per affidare a un concessionario, in via diretta, lavori e/o servizi complementari per un valore non superiore al 50% del valore originario della concessione, al ricorrere di determinate condizioni.

L'art. 13bis.1 - Lavori e servizi complementari della Convenzione ha specificatamente previsto che: *"Le Parti convengono che, qualora nel corso della durata della Concessione il Concedente, anche eventualmente su proposta non vincolante del Concessionario, ritenga necessario o stimi anche solo opportuno estendere il Servizio a nuove Aree Verdi e/o a nuovi Immobili ovvero effettuare interventi ulteriori rispetto a quelli previsti nell'offerta tecnica del Concessionario, allo scopo di ampliare il Servizio e/o allo scopo di migliorare lo stato delle Aree Verdi e/o degli Immobili e/o di migliorare il rendimento della Concessione, anche tenendo conto delle misure incentivanti e/o dei finanziamenti che dovessero intervenire nel corso della sua durata, il Concedente e il Concessionario possano*

convenire, al Tavolo di Coordinamento di cui al successivo Art. 20, di apportare variazioni alla Concessione e di rideterminare le nuove condizioni di equilibrio del PEF”.

Con la sottoscrizione del I Atto aggiuntivo alla Concessione in data 29 aprile 2022, nel quale sono richiamati tutti i presupposti di fatto e di diritto delle modifiche contrattuali ivi previste e disciplinate, le Parti hanno esteso il perimetro della concessione alla gestione di ulteriori aree verdi, dopo aver verificato in contraddittorio che le condizioni di gestione del verde pubblico già oggetto di concessione potessero essere estese anche a queste ultime. La bozza del I Atto aggiuntivo è stata sottoposta all’esame di tutti gli organi amministrativi e politici competenti e pertanto fa parte integrante e sostanziale della delibera del Consiglio Comunale che l’ha approvata.

L’art. 175, comma 4 del D.lgs. n. 50/2016 stabilisce inoltre che: “Le concessioni possono essere modificate senza necessità di una nuova procedura di aggiudicazione, né di verificare se le condizioni di cui al comma 7, lettere da a) a d), sono rispettate se la modifica è al di sotto di entrambi i valori seguenti: a) la soglia fissata all'articolo 35, comma 1, lettera a); b) il 10 per cento del valore della concessione iniziale”.

Si rappresenta che l’estensione del servizio alle ulteriori aree verdi rappresenta l’8%circa del valore originario della concessione.

Si conferma che il PEF rimodulato prevede ricavi complessivi nell’annualità 2022 pari a € 504.515, di cui € 413.135 relativi al canone comunale e € 91.380 relativi ai ricavi da attività economiche.

Come per tutti i PPP di servizi normalmente non tariffabili sull’utenza, anche per il PPP per la gestione del patrimonio verde del Comune di Casalecchio di Reno il corrispettivo per la gestione del servizio sta a carico dell’ente pubblico concedente.

In questo PPP, inoltre, una parte dei ricavi del concessionario che concorrono al raggiungimento dell’equilibrio economico e finanziario dell’operazione sono rappresentati da ricavi da attività commerciali gestite dal partner privato.

Non solo quindi il canone a carico dell’ente pubblico ma anche i ricavi delle attività commerciali oggetto di concessione integrano il totale dei ricavi che rimborsano al concessionario i costi di investimento, coprono i costi operativi e gli riconoscono un rendimento “in condizioni operative normali”.

L’Ente ha poi allegato una nota di riscontro con i pagamenti effettuati a favore della società Adopera S.r.l in favore della RTI La Chiusa S.c.r.l. e una

tabella sinottica in cui riassumere per ogni giorno della concessione quanto posto a carico dell'Ente e quanto del privato.

Si riproduce una tabella con i dati compresi dal 2019 al 2024.

Valori del PEF rimodulato – ricavi attesi

Periodo (annualità)		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Canone comunale	€	64.361	548.354	463.330	413.135	423.585	424.456
Gestione verde	€	56.028	471.688	403.027	354.165	372.628	376.609
Di cui canone parco della Chiusa	€	8.333	76.666	60.302	58.970	50.956	47.947
Attività economiche	€	1.745	7.949	19.387	91.380	234.602	267.251
Totale ricavi attesi	€	66.106	556.304	482.717	504.515	658.186	691.707

Si conferma pienamente rispettato il dettato dell'intero art. 180 del D.lgs. n. 50/2016, per le ragioni sopra indicate.

L'operazione di PPP in esame non prevede alcun "prezzo" ossia alcun "contributo in conto investimenti" (capital grant) d'importo superiore al 49% del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.

Infine, con un'ultima nota istruttoria (prot. n. 1316 del 31 marzo 2025) cui il Comune ha dato (non integrale) riscontro con nota prot. 1605 del 3 aprile 2025, il Magistrato istruttore ha definitivamente chiarito gli aspetti di inquadramento giudico della vicenda e i connessi profili di "diritto contabile" pervenendo ad una sintesi della operazione posta in essere dal Comune.

3.1.3. Relativamente agli interventi finanziati dal **PNRR**, l'Ente ha evidenziato che sono state effettuate tutte le verifiche indicate nell'istruttoria.

In primo luogo, il Comune ha dichiarato di aver "predisposto capitoli in entrata e in spesa, conformemente a quanto previsto dalla normativa, inserendo nella descrizione la Misura - l'Investimento – la tipologia del progetto e il CUP di riferimento.

Ha riferito inoltre quanto segue.

"Sono stati aperti presso il tesoriere conti correnti vincolati con la stessa denominazione dell'intervento e della tipologia di progetto. Allo stato attuale sono

state gestite le anticipazioni e i diversi SAL ricorrendo alla cassa vincolata, quando disponibile, altrimenti utilizzando risorse proprie libere.

Sono stati predisposti controlli puntuali tra il programma di contabilità ed i giornali di cassa sulla situazione dei movimenti contabili; la complessa gestione delle procedure del PNRR ha portato a definire un controllo capillare sull'andamento degli incassi e dei pagamenti, con un costante scambio di informazioni con il Servizio competente e referente nell'implementare il portale REGIS.

Si conferma che nel DUP dell'Ente trovano rappresentazione tutte le progettualità per le quali sono stati richiesti i contributi PNRR e PNC, verificandone, quando i progetti sono ammessi a finanziamento, la congruenza con la previsione dei capitoli dedicati, quale guida strategica ed operativa."

Con riferimento agli interventi di cui alla tabella Excel compilata dal Comune e trasmessa alla Sezione Regionale di controllo, tramite Con-Te nel luglio 2023, l'Ente ha allegato una tabella con alcune note dalla quale si desume che siano stati rispettati i termini indicati con scadenza 03/04/24 e 31/07/23 e 31/12/23 come da cronoprogramma. Per un unico progetto "Miglioramento dell'esperienza d'uso del sito e dei servizi digitali per il cittadino", con data scadenza in tabella 26/06/24, l'Ente nella nota ha riferito che "la contrattualizzazione è avvenuta in data 30/08/2024 nel rispetto delle proroghe concesse dal Ministero."

4. Il Magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è già instaurato in via cartolare e che gli aspetti di interesse emersi trovano riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Casalecchio di Reno all'esame del Collegio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la L. 5 giugno 2003, n. 131 (recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») ha introdotto forme di controllo da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali.

La L. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per

gli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti.

L'art. 3, c. 1, lett. e), del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-*bis*, il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica:

- del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, che deve ora intendersi riferito alla normativa nazionale inerente al rispetto degli equilibri di bilancio, di cui alla L. 24 dicembre 2012, n. 243;
- dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione;
- della sostenibilità dell'indebitamento;
- dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Ai sensi dell'art. 148-*bis* in esame, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza «di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno», gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio.

In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione «è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».

Qualora le criticità eventuale accertate dalla Sezione non integrino invece fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-*bis* TUEL, la Sezione regionale di controllo può comunque richiamare l'attenzione dell'ente, in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, Segretario comunale), ognuno per la parte di competenza, affinché possano essere adottate

le opportune misure di autocorrezione.

In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che, in attuazione della delega contenuta nella L. 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati.

2. In conformità alla giurisprudenza di questa Sezione regionale di controllo, anche per il controllo del rendiconto per il 2022 e del preventivo per il triennio 2023/25, il controllo ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione e l'indebitamento.

3. Va comunque evidenziato che l'assenza di uno specifico rilievo su profili non inclusi nella odierna pronuncia non può essere considerata quale generale, implicita valutazione positiva dei documenti contabili oggetto di analisi.

La Sezione, infatti, si riserva di procedere a successive ed ulteriori valutazioni in occasione delle verifiche sui documenti contabili (nello specifico, dei rendiconti) relativi agli esercizi successivi. Al riguardo, basterà rammentare *che "il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie"* (Corte Cost., 5 marzo 2018, n. 49).

All'esito dell'analisi svolta, l'esame della documentazione in atti fa emergere alcuni aspetti che, di seguito, si espongono.

4. In primo luogo, va posto in rilievo che dai dati esaminati emerge un quadro caratterizzato dal sostanziale mantenimento dei più rilevanti equilibri di bilancio. La parte libera del risultato di amministrazione è consistente, al pari degli accantonamenti. Non risultano tensioni di cassa e, al termine dell'esercizio 2022, risulta ampiamente positivo l'equilibrio di parte corrente. Il Comune, inoltre, ha fatto registrare un rilevante miglioramento della propria capacità di riscossione delle entrate tributarie e della riscossione coattiva.

5. Concessione pluriennale del verde pubblico per la coltivazione e la manutenzione del Parco della Chiusa.

5.1 In relazione alla concessione qualificata come partenariato pubblico

privato cui accede anche un *project financing*, il Collegio ritiene necessario svolgere alcune specifiche considerazioni utili all'inquadramento giuridico della pattuizione e ai successivi riflessi contabili.

Va detto, in primo luogo, che dalle dichiarazioni rese in fase istruttoria e dalla documentazione versata in atti emerge come l'operazione di che trattasi abbia comportato effetti positivi nel godimento del bene pubblico a favore della Comunità amministrata, anche raffrontando il grado di soddisfacimento e di utilizzazione del Parco da parte dei cittadini così come riferito dall'Ente in sede di audizione. Si aggiunga che il Comune ha attestato in audizione anche il recupero di parte delle strutture edilizie strumentali - sotto il profilo culturale e paesaggistico - al Parco e la conversione produttiva, in un'ottica di valorizzazione, dei terreni del medesimo Comune.

5.2 Prima di introdurre gli elementi di valutazione sul piano tecnico-giuridico, va rammentato che la scelta di determinare il complesso delle operazioni da conferire mediante la gara pubblica attiene alla esclusiva discrezionalità dell'Amministrazione, discrezionalità che può essere sindacata qualora la stessa realizzi una violazione sostanziale dei principi generali di libera concorrenza, *par condicio*, non discriminazione e trasparenza (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, sent. 8 maggio 2009, n. 4924; Cons. di Stato, Sez. III, sent. 13 novembre 2017, n. 5224; Cons. di Stato, sent. 2 gennaio 2020, n. 25; Cons. di Stato, Sez. V, sent. 21 giugno 2022, n. 5119. Da altra angolatura, Corte conti, Sez. giur. Lombardia, sent. 30 settembre 2009, n. 598; Corte conti, Sez. giur. Lazio, sent. 18 luglio 2018, n. 400; Corte conti, Sez. giur. Liguria, sent. 29 agosto 2024, n. 78).

Il Collegio rammenta, al riguardo, un coerente, recente pronunciamento del Giudice contabile (Sez. II Giur. Centrale d'Appello, sent. n. 1/2025), che, riportando i principi più volte affermati anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, afferma che il giudice contabile *"può e deve verificare la compatibilità delle scelte operate con i fini imposti, dovendo la p.a. disciplinarsi necessariamente secondo criteri di economicità e di efficacia, alla stregua del canone indicato nell'art. 97 Cost., ed assumendo essi rilevanza sul piano della legittimità, non della mera opportunità, dell'azione amministrativa"* (Cass., SS. UU., 23 giugno 2022, n. 20262); la verifica della legittimità dell'attività amministrativa deve estendersi alle singole articolazioni dell'agire amministrativo e, quindi, *"apprezzare se gli*

strumenti utilizzati dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei ai fini di interesse pubblico da perseguire, e non potendo, comunque, prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti (Cass., sez. un., nn. 831 e 20728 del 2012, nn. 4283 e 12102 del 2013; v. pure Cass., sez. un., 1° febbraio 2021, n. 2157)”.

In tale prospettiva, la Sezione ha recentemente svolto un esame approfondito dell’istituto del partenariato pubblico privato e del *project financing* (quale sua formula realizzativa) in una specifica, esaustiva e argomentata decisione alla quale si rinvia per ogni opportuno approfondimento (Corte conti, Sez. reg. controllo Emilia – Romagna, del. n. 37/2024/PRSE).

5.3 Ora, l’operazione così come congegnata (e così come emerge dalla documentazione in atti) è incentrata sulla manutenzione del verde, sul recupero degli immobili e sull’attività commerciale ad opera della RTI La Chiusa S.c.r.l. (individuata a seguito di gara pubblica), elementi di un assetto negoziale degli interessi particolarmente suggestivo e che (dal punto di vista giuridico) si fonda, appunto, su due pilastri: la manutenzione del verde pubblico da un lato, il recupero edilizio ed architettonico e le attività commerciali dall’altro.

Detto in termini teorici, la convenzione sottoscritta tra le parti è frutto di un accordo negoziale che realizza una operazione complessa frutto di una combinazione tra un’attività “fredda” (la manutenzione del verde) e un’attività “calda” (il recupero edilizio, la somministrazione e l’attività commerciale) che si fondono concorrendo a realizzare l’interesse unitario sul piano pratico - economico.

Nell’economia del rapporto (così come è stato ricostruito in sede istruttoria) un ruolo determinante è il risultato che l’Amministrazione ha inteso perseguire a fronte del quale l’operatore economico è chiamato ad eseguire (articolate) prestazioni professionali per poter raggiungere il l’obiettivo posto dall’Amministrazione medesima.

Il Comune ha quindi ritenuto che solo attraverso la costruzione della convenzione di partenariato così come effettivamente posta in essere può realizzare i principi di efficienza ed economicità dell’azione amministrativa e, conseguentemente, la razionalizzazione dei costi, nell’obiettivo dell’ottimizzazione e della migliore qualità dei livelli dei servizi resi alla propria Comunità.

Per ciò che concerne l'assetto della distribuzione dei rischi, il Comune ha dettagliato il sistema di ripartizione dei rischi (con puntuali riferimenti al testo della analisi di fattibilità dell'operazione ed alle regole contrattuali di cui alla Convenzione sottoscritta con la R.T.I. La Chiusa, v. al riguardo la nota prot. n. 1605 del 3 aprile 2025) che appaiono coerenti con le indicazioni generali in materia perché non sollevano l'operatore economico da perdite potenziali (v. al riguardo, la relazione del Consiglio di Stato al Codice dei contratti pubblici di cui all'art. 1 della L. 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici" (2022) dove il Supremo Organo della Giustizia amministrativa, richiamando principi teorici generali ampiamente consolidati, ha evidenziato, nel commento all'art. 177 del nuovo Codice, che " . . . *Poiché la distinzione tra appalto e concessione di servizi è stata spiegata in relazione all'assetto negoziale di ripartizione dei rischi . . . non si applicano le disposizioni sulla concessione, ma quelle sugli appalti, se l'ente concedente attraverso clausole contrattuali o altri atti di regolazione settoriale, sollevi l'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale, garantendogli un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto*").

5.4 Passando al piano più strettamente contabile il Collegio ritiene meritevole di una specifica analisi (nel senso che sarà esplicitato nel proseguo) la "triangolazione" tra Concedente (il Comune), Concessionario (La Chiusa società consortile a r. l.) e "Direttore esecutivo del contratto" (i.e. Adopera Patrimonio e Investimenti Casalecchio di Reno S.r.l.), così come emerge dalla lettura della convezione a ministero del Notaio Barisone rep. n. 6.589, fasc. n. 4.000 del 29 ottobre 2019.

Tra i soggetti della convezione è stata edificata una relazione peculiare dei rapporti, anche finanziari.

Da un punto di vista generale, il coinvolgimento di Adopera S.r.l. che assume (di fatto) la veste di soggetto attuatore realizza una posizione che deve essere coordinata con la necessità che il Comune assuma la diretta responsabilità nell'attività di vigilanza e controllo.

Per affrontare il tema, si deve partire dal fatto che Adopera S. r. l. è una società in house del Comune di Casalecchio di Reno.

La domanda che ci si deve porre è se una società in house può immedesimarsi così tanto nell'ente pubblico "di riferimento" tanto da

poter esercitare le azioni di vigilanza di stretta competenza pubblicistica. È stato infatti affermato dalla giurisprudenza che nella fase esecutiva della concessione (a differenza dell'appalto) il ruolo della Pubblica Amministrazione è più incisivo considerato il fatto che la Pubblica Amministrazione medesima, quale soggetto concedente (appunto) una pubblica funzione rivolta direttamente ai cittadini, deve seguire regole pubblicistiche di vigilanza autoritativa (Cons. di Stato, Sez. III, sent. 15 dicembre 2022, n. 11000). Nella fase esecutiva del rapporto di concessione, infatti, la Pubblica Amministrazione deve svolgere l'azione di verifica volta ad accertare che l'attività svolta dal concessionario sia rispondente ai canoni del servizio pubblico (Cons. di Stato, Sez. V, sent. 21 aprile 2023, n. 4086).

Per rispondere alla domanda iniziale è necessario (sia pur brevemente) ricordare la giurisprudenza che si è occupata della qualificazione giuridica delle società in house.

Al riguardo, seguendo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, è stato più volte sostenuto come la società in house non possa qualificarsi come un'entità posta al di fuori dell'ente pubblico, il quale ne dispone come se si trattasse di una propria articolazione interna. Pertanto, l'ente in house non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa (Cons. di Stato, Sez. III, sent. 15 giugno 2023 n. 5885; Cons. di Stato, Sez. III, sent. 27 agosto 2021, n. 6062; Cons. di Stato, Ad. Plen., sent. 3 marzo 2008, n. 1).

Emerge quindi come la società in house sia (di fatto) una "*longa manus*" dell'amministrazione e deve, di conseguenza, rispettare, nell'ambito della sua attività, i principi che informano l'*agere* amministrativo.

In questo senso è senz'altro ammissibile che Adopera S.r.l. (per essa l'Amministratore unico quale "direttore esecutivo del contratto") adempia alle attività di vigilanza in ordine all'esecuzione del contratto.

Per i profili contabili, richiamando le consolidate indicazioni della giurisprudenza contabile (*ex multis*, Corte conti, Sez. Aut., del. n. 10/sezaut/2021/QMIG), per il rispetto delle fondamentali regole di trasparenza e di intelligibilità delle scritture, corollari del principio di veridicità, sarebbe stato auspicabile che l'intera operazione (declinata nelle due "sotto-operazioni", quella "fredda" e quella "calda") fosse stata "*on balance*" rispetto al bilancio dell'Ente (mutuando una espressione di

uso oramai comune nelle vicende di partenariato pubblico privato e di finanza di progetto).

Tuttavia, per le stesse motivazioni espresse sopra, è altrettanto ammissibile che i pagamenti vengano eseguiti alla R.T.I. La Chiusa S.c.a r.l. dalla Società in house, a fronte della provvista del Comune.

Al riguardo, nella nota del 3 aprile 2025, il Comune ha espressamente dichiarato che la materia del canone annuo (contenuta nella disciplina dell'art. 21 della Convenzione del 7 novembre 2019) è strutturata su di un "insieme" di "canoni" che prevedono, "in parte corrente", differenziati livelli di contribuzione per la gestione del verde urbano nonché, in ragione della necessità di garantire l'equilibrio economico finanziario, per la gestione delle attività "calde" (coltivazione dei fondi, ricettività, di somministrazione).

5.5 Il Collegio, a completamento delle precedenti osservazioni, richiama gli obblighi e i confini che delimitano l'azione del Comune per la verifica delle condizioni di equilibrio rammentando specificamente, sul punto, i limiti di cui all'art. 180, c. 6, e all'art. 165, c. 2 D. Lgs. n. 50 del 2016 (così come vigenti al tempo della vicenda oggetto di esame).

A tal proposito, si rammenta (seguendo il consolidato orientamento giurisprudenziale) che in capo all'operatore economico non sussiste un generico "diritto" ad ottenere una revisione delle condizioni concessorie anche qualora le contingenze di mercato non soddisfino le previsioni reddituali dell'imprenditore (Cons. di Stato, Sez. VII, sent. 24 luglio 2023, n. 7200; Cons. giust. amm. Sicilia, sent. 16 marzo 2022, n. 306)

5.6 Attesa la complessità della vicenda rappresentata e, per certi versi, la specificità della questione esaminata la Sezione si riserva ogni ulteriore analisi ed approfondimento nei prossimi cicli di bilancio.

6. I residui attivi. I contributi "a rendicontazione". Problematiche relative ai residui conservati a rendiconto.

Correlativamente al tema dei residui, il Collegio prendendo atto della notevole riduzione dei residui totali negli ultimi esercizi, ritiene di doversi soffermare sul tema specifico dei contributi a rendicontazione.

Relativamente ai residui al titolo 4 "Entrate in conto capitale" per un ammontare complessivo pari ad € 3.447.591,22, l'Ente ha riferito (punto **3.1.1. della parte del Fatto**) che "trattasi di contributi a rendicontazione (le cui opere risultano interamente rendicontate) e con accertamenti

effettuati conformemente alle comunicazioni degli enti eroganti”.

Da un allegato trasmesso risulta che ad oggi di quei residui sono state effettuate riscossioni per un importo complessivo pari ed € 2.249.775,50 mentre permangono ancora residui per € 1.197.815,72.

Sul punto, la Sezione prende atto di quanto riferito dall’Ente e coglie l’occasione di confermare le modalità corrette di contabilizzazione così come definite dall’allegato 4/2 del D. Lgs. n. 118 del 2011.

Con particolare riferimento ai contributi a rendicontazione erogati da amministrazioni che adottano il principio di competenza finanziaria potenziata si rammenta che - in base a quanto previsto al punto 3.6 lett. c) primo punto dell’allegato 4/2 al D. Lgs n. 118 del 2011 - nella contabilizzazione di tali tipi di contributi, al fine di garantire l’esatta corrispondenza dell’imputazione nei bilanci dell’amministrazione erogante e di quella beneficiaria, la prima deve impegnare l’intera spesa prevista nella delibera che dispone il contributo con imputazione ai successivi esercizi in cui è prevista la realizzazione delle spese da parte della seconda e quest’ultima ha titolo ad accertare le entrate con imputazione ai medesimi esercizi in cui sono stati registrati gli impegni.

Essenziale allo scopo si rivela il cronoprogramma predisposto dal beneficiario e presentato al finanziatore al punto che, per garantire l’armonizzazione dei bilanci dell’uno e dell’altro, nel caso si realizzino scostamenti dell’andamento della spesa da quella programmata, occorre che il beneficiario dia tempestiva comunicazione all’ente erogante in occasione delle rendicontazioni, aggiornando il cronoprogramma della spesa. Entrambi gli enti dovrebbero così provvedere alle necessarie variazioni degli stanziamenti del bilancio di previsione ed alla reimputazione degli accertamenti e degli impegni agli esercizi in cui le entrate e le spese sono esigibili.

Si evidenzia inoltre che, se l’ente erogatore non adotta il principio di competenza finanziaria potenziata, l’ente beneficiario accerta l’entrata a seguito di formale deliberazione da parte dell’ente erogante, di erogazione del contributo a proprio favore”. In questo caso, “l’entrata è imputata agli esercizi in cui l’ente beneficiario stesso prevede di impegnare la spesa cui il trasferimento è destinato (sulla base del cronoprogramma), in quanto il diritto di riscuotere il contributo (esigibilità), sorge a seguito della realizzazione della spesa, con riferimento alla quale la rendicontazione e resa”.

Quanto rappresentato, altro non è che espressione del generale principio della contabilità finanziaria potenziata in base al quale possono essere iscritte in bilancio solo obbligazioni che si prevede saranno esigibili nell'esercizio.

Diversamente operando l'Ente andrebbe a sovrastimare le entrate relative all'esercizio in cui esse vengono in tal modo anticipatamente imputate, con conseguente rischio per i complessivi equilibri del bilancio attraverso una dilazione della capacità di spesa.

La Sezione, pertanto, nel riservarsi ogni approfondimento istruttorio in futuro, invita l'Ente a conformare il proprio agire al rispetto del principio contabile come sopra esposto.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al rendiconto per l'esercizio 2022 ed al bilancio di previsione 2023/25 del Comune di Casalecchio di Reno (BO), anche con specifico riferimento agli aspetti gestionali e contabili di cui in motivazione, raccomanda all'Ente l'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dagli artt. 81 e 97 Cost., nonché dalla L. 24 dicembre 2012, n. 243.

- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33;
- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con. Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Casalecchio di Reno.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 10 aprile 2025.

Il Relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il giorno 15 aprile 2025

Il funzionario preposto

Dott.ssa Nicoletta Natalucci