

**Deliberazione n. 37/2024/PRSE**



*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. Marco Scognamiglio	Primo referendario (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario

**Adunanza del 15 maggio 2024**

**Comune di Bologna (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;

Vista la L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e ss.;

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 Bologna (BO);

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

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, Primo referendario Marco Scognamiglio.

## **RITENUTO IN FATTO**

**1.** Nell'ambito dell'attività di controllo programmata per il 2024, questa Sezione regionale di controllo ha esaminato la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio 2023/25 ed al rendiconto per l'esercizio 2022 del Comune di Bologna, segnatamente:

- 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. 266/2005, redatte in conformità alle linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti

con deliberazione n. 7/2023/INPR e n. 8/2023/INPR, mediante la compilazione dei questionari ivi allegati (di seguito anche solo "questionario");

- 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 Bologna.

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

#### **Equilibri di bilancio.**

	<b>Rendiconto 2022</b>
Risultato di competenza di parte corrente	€ 91.694.877,18
Risultato di competenza in conto capitale	€ 46.031.406,95
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00
<b>Risultato di competenza</b>	<b>€ 137.726.284,13</b>

La costruzione degli equilibri nel 2022 rispetta quanto stabilito dal D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e il Comune di Bologna ha 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.**

	<b>Rendiconto 2022</b>
Fondo cassa al 31 dicembre 2021	€ 471.092.596,60
Residui attivi	€ 316.660.992,81

Residui passivi	€ 198.076.903,31
FPV per spese correnti	€ 28.550.495,27
FPV per spese in conto capitale	€ 240.296.020,12
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>€ 320.830.170,71</b>
Totale accantonamenti	€ 180.168.452,96
Di cui: FCDE	€ 157.354.814,34
Totale parte vincolata	€ 99.572.692,78
Totale parte destinata agli investimenti	€ 1.925.386,77
<b>Totale parte libera</b>	<b>€ 39.163.638,20</b>

Dall'analisi dei dati contabili e del questionario sul rendiconto 2022, si evince la presenza di residui attivi al 31 dicembre 2022 per € 316.660.992,81 (€ 806,16 residui attivi *pro capite*), in leggero aumento rispetto al 2021 (€ 314.633.778,41). Il saldo della gestione residui è negativo per € 24.267.763,65; le operazioni di riaccertamento effettuate dal Comune hanno individuato un complesso di crediti, pari ad € 43.641.725,79, per i quali non sussistono più le ragioni del loro mantenimento nella gestione 2022 e che quindi sono stati eliminati dal bilancio; inoltre, risultano maggiori residui attivi riaccertati per € 7.654.715,47, e minori residui passivi riaccertati per € 11.719.246,57.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità confluito nel risultato di amministrazione 2022, pari ad € 157.354.814,34, viene illustrato nel dettaglio nell'allegato C al rendiconto. L'Organo di revisione ha verificato la regolarità del calcolo, in base a quanto richiesto al punto 3.3 del principio contabile applicato (allegato 4/2 al D.Lgs. n.118/2011). Il Comune non si è avvalso dell'art. 107-*bis* del D.L. 17 marzo 2020, n. 18. Relativamente ai crediti riconosciuti inesigibili, l'Organo di revisione ha verificato la motivata eliminazione di crediti iscritti fra i residui attivi da oltre tre anni dalla loro scadenza e non riscossi, ancorché non ancora prescritti, per euro 33.811.437,43, contestualmente iscritti nel conto del patrimonio.

Con riferimento agli altri fondi posti all'interno della parte accantonata del risultato di amministrazione, si rileva la presenza di accantonamenti per € 21.586.607,50 a fondo rischi contenzioso; l'Organo di revisione ha dichiarato di aver verificato il rispetto delle modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 5.2 lettera h) per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze, ritenendo le quote accantonate congrue, anche ai sensi della verifica effettuata dalla stesso Organo di revisione durante l'esercizio 2022,

attraverso un'analisi dettagliata che ha classificato i principali contenziosi secondo il principio contabile OIC 31, ossia remoti, probabili e possibili.

In merito al fondo perdite società partecipate, che risulta pari a zero, l'Organo di revisione ha dato atto che nell'esercizio precedente le società controllate o partecipate dall'Ente non hanno subito perdite per le quali sia stato necessario procedere ad accantonare in apposito fondo.

Inoltre, il Comune ha costituito un fondo per indennità di fine mandato pari a € 16.580,00, un fondo rischi per spese legali di € 358.451,12 e un accantonamento pari a € 852.000,00 per gli aumenti contrattuali del personale dipendente. L'Organo di revisione ha verificato che il Comune di Bologna non è tenuto all'accantonamento per garanzia debiti commerciali.

Da ultimo, il fondo per il salario accessorio risulta certificato dall'Organo di revisione e l'accordo decentrato integrativo, recante parere positivo del medesimo, è stato sottoscritto entro il 31 dicembre 2022.

### **Capacità di riscossione.**

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie, i dati del biennio 2021/22 mostrano il seguente andamento:

	Rendiconto Accertamenti (a)	Rendiconto Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	<b>2022</b> € 79.412.902,32 <b>2021</b> € 90.156.898,13	<b>2022</b> € 32.261.862,28 <b>2021</b> € 34.521.810,81	40,63 % 38,29 %
Tit.1 competenza	<b>2022</b> € 385.816.037,57 <b>2021</b> € 373.543.845,22	<b>2022</b> € 345.145.771,59 <b>2021</b> € 334.030.457,42	89,46 % 89,42 %
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	<b>2022</b> € 82.747.673,67 <b>2021</b> € 89.035.934,13	<b>2022</b> € 21.657.385,68 <b>2021</b> € 22.918.586,58	26,17 % 25,74 %
Tit.3 competenza	<b>2022</b> € 165.977.907,66 <b>2021</b> € 139.935.456,04	<b>2022</b> € 127.402.239,44 <b>2021</b> € 106.600.512,59	76,76 % 76,18 %

In merito all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione, dal questionario sul rendiconto 2022, risultano accertamenti per recupero evasione IMU/TASI, TARSU/TIA/TARES/TARI, COSAP/TOSAP e altri tributi per complessivi € 38.648.658,96, riscossioni per € 17.553.270,02 con accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità in conto competenza per € 13.312.000,00 e a

rendiconto per € 18.088.772,52.

#### **Situazione di cassa.**

	<b>Rendiconto 2022</b>
Fondo cassa finale	€ 471.092.596,60
Anticipazione di tesoreria	--
Cassa vincolata	€ 102.054.561,08
Tempestività dei pagamenti	- 19,51 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.

Non risultano problematiche in ordine alla tempestività dei pagamenti.

#### **Indebitamento.**

	<b>Rendiconto 2021</b>	<b>Rendiconto 2022</b>
Debito complessivo a fine anno	€ 95.762.772,99	€ 82.628.192,80

L'indebitamento è in diminuzione rispetto al 2021; durante l'esercizio 2022 non viene contratto nuovo debito e non vengono effettuate operazioni di rinegoziazione dei mutui. L'incidenza percentuale sul totale dei primi tre titoli delle entrate del rendiconto 2020 si attesta allo 0,26%.

Il questionario relativo al rendiconto 2022 rappresenta che non vi sono in corso contratti relativi a strumenti di finanza derivata né in essere garanzie (quali fidejussioni o lettere di *patronage*) o altre operazioni di finanziamento a favore dei propri organismi partecipati, eccetto una fidejussione a favore del Credito sportivo per un totale di euro 905.660,00 richiesta dalla società Sogese; essa doveva concludersi al 31 dicembre 2020, ma in virtù della sospensione delle rate dei mutui la scadenza è slittata al 30 giugno 2023. Nel bilancio 2022 non sono stati previsti accantonamenti, né sono state pagate somme a seguito di escussioni.

### Conto economico e stato patrimoniale.

Il Comune di Bologna tiene la contabilità economico-patrimoniale, adottando il piano dei conti integrato di cui all'allegato n. 6 del D.Lgs. n. 118/2011, in modo da evidenziare le modalità di raccordo dei dati finanziari ed economico-patrimoniali nonché consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, tramite la matrice di correlazione di Arconet. Le risultanze dello stato patrimoniale al 31 dicembre 2022 e le variazioni rispetto all'esercizio precedente sono così riassumibili:

<b>STATO PATRIMONIALE</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
A) CREDITI vs. LO STATO ED ALTRE AMM. PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZ. AL FONDO DI DOTAZIONE	€ 0,00	€ 0,00
B) IMMOBILIZZAZIONI	€ 2.440.167.605,21	€ 2.523.663.195,69
C) ATTIVO CIRCOLANTE	€ 618.577.786,42	€ 635.399.978,80
D) RATEI E RISCONTI	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
<b>TOTALE ATTIVO (A+B+C+D)</b>	<b>€ 3.061.245.391,63</b>	<b>€ 3.161.563.174,49</b>
A) PATRIMONIO NETTO	€ 2.692.557.962,30	€ 2.729.736.363,71
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI	€ 26.973.873,11	€ 22.813.638,62
C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	€ 0,00	€ 0,00
D) DEBITI	€ 263.923.293,98	€ 280.582.559,22
E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	€ 77.790.262,24	€ 128.430.612,94
<b>TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)</b>	<b>€ 3.061.245.391,63</b>	<b>€ 3.161.563.174,49</b>
TOTALE CONTI D'ORDINE	€ 349.204.330,34	€ 259.241.882,94

L'Organo di revisione ha verificato la conciliazione tra i crediti dello stato patrimoniale ed i residui attivi risultanti dal conto del bilancio, come da tabella riepilogativa sottostante:

<b>+</b>	<b>Crediti dello stato patrimoniale</b>	<b>€ 124.924.087,90</b>
+	Fondo svalutazione crediti	€ 267.779.019,86
+	Depositi postali e bancari	€ 37.343.410,57
-	Saldo IVA a credito da dichiarazione	€ 0,00
-	Crediti stralciati dal conto del bilancio e mantenuti nello stato patrimoniale	€ 110.424.205,52

-	Altri crediti non connessi a residui	€ 2.961.320,00
=	<b>RESIDUI ATTIVI</b>	<b>€ 316.660.992,81</b>

Parimenti, l'Organo di revisione ha verificato la conciliazione tra i debiti dello stato patrimoniale ed i residui passivi risultanti dal conto del bilancio, come illustrato in tabella:

+	<b>Debiti dello stato patrimoniale</b>	<b>€ 280.582.559,22</b>
-	Debiti da finanziamento	€ 82.741.717,77
-	Saldo IVA (se a debito)	€ 68.699,53
+	Residui titolo IV + interessi mutui	€ 113.524,97
+	Residui titolo V anticipazioni	€ 0,00
-	Impegni pluriennali titoli III e IV	€ 0,00
+	Altri residui non connessi a debiti	€ 191.236,42
=	<b>RESIDUI PASSIVI</b>	<b>€ 198.076.903,31</b>

Nel questionario relativo al rendiconto 2022 si riporta che il Comune ha provveduto alla tenuta dell'inventario, con l'ultimo aggiornamento che risale al 2022.

Il conto economico è stato formato sulla base del sistema contabile concomitante integrato con la contabilità finanziaria (attraverso la matrice di correlazione di Arconet) e le risultanze del conto economico al 31 dicembre 2022 con le variazioni rispetto all'esercizio precedente sono così riassumibili:

<b>SINTESI CONTO ECONOMICO</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE	€ 620.478.063,73	€ 663.066.278,49
B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE	€ 615.329.914,56	€ 689.535.252,86
SALDO GESTIONE ORDINARIA (A-B)	€ 5.148.149,17	€ -26.468.974,37
C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI	€ 13.405.354,97	€ 16.235.971,09
D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE	€ -14.531.271,60	€ 0,00
E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI	€ 17.180.512,45	€ 42.857.632,55
IMPOSTE	€ 7.202.412,37	€ 7.212.793,87



<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>€ 14.000.332,62</b>	<b>€ 25.411.835,40</b>
---------------------------------	------------------------	------------------------

Nel 2022 si rileva dunque un utile di € 25.411.835,40, in miglioramento rispetto all'anno precedente, ma il saldo della gestione ordinaria risulta negativo, seppur compensato da proventi straordinari.

Per l'esercizio 2022 risulta inoltre, in particolare, quanto segue:

- nelle domande preliminari dei questionari non sono segnalati elementi di criticità; risulta che l'ente ha in essere operazioni di partenariato pubblico-privato, come definite dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in particolare *project financing* e contratto di disponibilità;
- il rendiconto è stato approvato il 27 aprile 2023, nei termini di legge;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta il 9 maggio 2023;
- c'è coerenza nell'ammontare del fondo pluriennale vincolato iscritto nei bilanci degli esercizi 2021 e 2022, e il fondo risulta imputato su più esercizi;
- durante l'esercizio 2022 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per complessivi € 111.261,07, di cui € 104.803,30 per sentenze esecutive, ed € 6.457,77 per acquisto di servizi di sanificazione; al termine dell'esercizio non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
  - l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL;
  - l'Organo di revisione ha attestato che la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
  - nel corso dell'esercizio 2022, il Comune ha proceduto ad assunzioni di personale a tempo indeterminato rispettando il valore soglia della fascia demografica di appartenenza, alla luce dell'art. 33, c. 2, D.L. 30 aprile 2019, n. 34 e del successivo decreto interministeriale attuativo del 17 marzo 2020, prevedendo un aumento di spesa del 7,15%, nel rispetto delle percentuali indicate dall'art. 5 del summenzionato decreto del 17 marzo 2020;
  - il Comune ha trasmesso alla RGS la certificazione sulla perdita di gettito 2021-2022 connessa all'emergenza epidemiologica Covid-19, entro i termini e il Comune ha dichiarato che i dati contenuti nelle certificazioni sono concordanti con quelli esposti nel conto consuntivo 2022;
  - la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile.

Con riferimento ai rapporti con gli organismi partecipati, il Comune riferisce

di aver definito, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società partecipate, stabilendo preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizzando un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente 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 ex art. 147-*quater* del D.Lgs. n. 267/2000.

Sempre dall'analisi del questionario, si rileva 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, e che la nota informativa allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo; tuttavia, dalla tabella riepilogativa sugli organismi partecipati, nella relazione al rendiconto 2022, si evince che non tutti gli enti e le società controllate e partecipate hanno presentato l'asseverazione dei propri dati, e infatti l'Organo di revisione ha verificato che i prospetti "recano l'asseverazione, oltre che del presente Organo di revisione, anche dell'organo di controllo dei relativi enti e società controllati [...] qualora pervenuti entro il termine richiesto dall'amministrazione".

Nel questionario, l'Organo di revisione ha affermato che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati; dalla relazione al rendiconto 2022 dell'Organo di revisione si evince che tutte le differenze sono state individuate (ACER, AFM S.p.A., ASP Città di Bologna, ATC S.p.A. in liquidazione, Autostazione di Bologna S.r.l., Bologna servizi cimiteriali S.r.l., Bologna servizi funerari S.r.l., Fondazione Teatro Comunale, SRM S.r.l., Tper S.p.A.).

Relativamente al PNRR, nella relazione sul rendiconto 2022 viene rappresentato dall'Organo di revisione di aver verificato la corretta contabilizzazione da parte dell'Ente delle risorse PNRR-PNC - in base alle indicazioni di cui alla FAQ n.48 di Arconet - e la corretta perimetrazione dei capitoli di entrata e di spesa secondo le indicazioni del D.M. MEF 11 ottobre 2021.

L'Organo di revisione ha rappresentato, inoltre, di aver verificato la mancata assunzione da parte dell'Ente della delibera di ricognizione dei fondi PNRR "non nativi".

L'Organo di revisione ha verificato che l'Ente si è avvalso delle deroghe assunzionali a tempo determinato per il PNRR.

**2.** Il bilancio di previsione per il triennio 2023/25 del Comune di Bologna è stato approvato con deliberazione n. DC/PRO/2022/102 P.G. n. 846729 del 23 dicembre 2022.

Dal relativo questionario dalla documentazione 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 dell'art. 1, c. 821, L. 30 dicembre 2018, n. 145, con riferimento ai prospetti degli equilibri modificati dal D.M. 1° agosto 2019 e ss.mm.

**3.** Con nota del 31 gennaio 2024, il Magistrato istruttore ha richiesto al Comune di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- i. capacità di riscossione delle entrate proprie;
- ii. operazioni di partenariato pubblico-privato;
- iii. residui attivi al titolo IV;
- iv. in relazione al PNRR, modalità di contabilizzazione ed aggiornamenti sullo stato di avanzamento di alcuni progetti;
- v. rapporti creditori e debitori con organismi partecipati;
- vi. accertamenti di parte corrente;
- vii. incarichi.

In aggiunta, con nota del 1° marzo 2024, la Sezione ha richiesto chiarimenti e documentazione integrativa in merito a profitti e perdite degli ultimi cinque anni della società Marconi Express S.p.A., al contratto di concessione del People Mover e sue modificazioni, e ad eventuali analisi costi-benefici, sempre in relazione al People Mover.

Il Comune ha riscontrato le richieste istruttorie con note, rispettivamente, del 21 febbraio e dell'8 marzo 2024.

**4.** Il Magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Bologna 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'art. 119, c. 6, 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 esito all'istruttoria svolta sul Comune di Bologna, 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; in istruttoria, il Comune ha altresì descritto le direttrici dei processi volti al miglioramento della capacità di riscossione delle entrate tributarie e della riscossione coattiva, sintetizzandole in alcune linee di azione ed allegando alcuni prospetti che evidenziano un'evoluzione positiva degli incassi al Titolo I dopo la flessione del periodo Covid.

**2.1.** In merito all'importo accantonato a FCDE al Titolo IV, il Comune ha rappresentato che esso è costituito da somme accertate in vari anni (2017-18-19-22) derivanti da oneri di urbanizzazione primaria e secondaria; sono crediti di dubbia o difficile esazione, non assistiti da fidejussioni, per i quali sono in corso procedure di riscossione coattiva a ruolo o di rivalsa mediante contenzioso legale. Gli importi sono accertati per l'intero importo del credito come previsto dal principio contabile punto 3.3. dell'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011.

**2.2.** In relazione ai rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati, il Comune ha rappresentato che le discordanze, rilevate e motivate nel prospetto denominato "Conciliazione debiti e crediti", allegato al rendiconto 2022, sono state in gran parte allineate nel corso dell'esercizio 2023 e nei primi mesi dell'esercizio 2024, precisando inoltre che nel corso del 2023 sono pervenute tutte le asseverazioni mancanti.

**2.3.** In merito alle criticità rilevate da questa Sezione regionale di controllo con deliberazione n. 90/2022/PRSE, quanto all'affidamento di incarichi di responsabili degli uffici di staff e di responsabili delle attività di informazione e comunicazione istituzionale, l'ultimo procedimento relativo all'incarico di responsabile dell'ufficio stampa, che aveva visto l'invio di un invito a dedurre a carico dell'ex Sindaco, si è concluso con un'archiviazione da parte del Pubblico Ministero della Procura regionale della Corte dei conti, in data 20 ottobre 2023.

Si rammenta al proposito che, nel periodo tra settembre e ottobre 2018, il

Comune di Bologna è stato oggetto di una verifica amministrativo-contabile da parte dei Servizi ispettivi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che aveva evidenziato diverse irregolarità. Il Comune aveva poi replicato alle contestazioni con dettagliate controdeduzioni, inducendo il Ministero a confermare solo alcune delle criticità. Il Comune ha conseguentemente assunto provvedimenti correttivi su alcuni punti. Con deliberazione n. 90/2022/PRSE, del 29 giugno 2022, in relazione al rendiconto 2020 e al bilancio di previsione 2021-2023, questa Sezione regionale di controllo aveva rimarcato il permanere di alcune delle criticità riscontrate in relazione ad incarichi di responsabilità e comunicazione istituzionale, sottolineando l'importanza del rispetto dei principi di separazione tra funzioni politiche e gestionali.

La Sezione valuta positivamente il superamento delle criticità riscontrate e gli interventi correttivi adottati dal Comune di Bologna.

**2.4.** Relativamente al "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio", previsto dall'art. 18-bis del D. Lgs. n. 118/2011, si evidenzia in particolare quanto segue, in relazione ad alcuni valori apparentemente anomali.

2.4.1. In merito agli accertamenti di parte corrente, per quanto riguarda l'indicatore 2.2. *"Incidenza degli accertamenti di parte corrente sulle previsioni definitive di parte corrente"*, Il Comune ha rappresentato che il 93,45% è la media fra i primi tre titoli delle entrate, ma che andando ad analizzare i singoli titoli, si evince che per il titolo I la percentuale è pari al 101,11%, per il titolo II al 69,71% e per il titolo III al 99,85%. Quindi, lo scostamento è dovuto in gran parte ai trasferimenti di parte corrente previsti come stanziamenti nel 2022, ma i cui accertamenti sono stati reimputati negli esercizi successivi con il riaccertamento.

2.4.2. Per quanto riguarda invece l'indicatore 2.8. *"Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente"*, pari a 55,62%, il Comune ha precisato che la percentuale è data dal seguente rapporto: Totale incassi c/competenza e c/residui (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" - "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle Entrate); anche in questo caso, la scarsa percentuale complessiva è quindi influenzata dagli stanziamenti di cassa del titolo II.

2.4.3. Un unico profilo di possibile rilievo potrebbe essere rappresentato dall'elevato ammontare delle spese di personale; l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente (indicatore 4.1.) risulta infatti sopra la media rispetto ai maggiori comuni dell'Emilia-Romagna, così come la spesa di personale pro-capite (indicatore 4.4.).

Nel riservarsi ogni opportuno approfondimento istruttorio, in occasione dei controlli ad essa intestati dalla legge, la Sezione in questa sede non può esimersi dal raccomandare all'Organo di revisione, per quanto di propria competenza, di monitorare costantemente le dinamiche di questa componente di spesa, in quanto parte significativa del bilancio comunale.

**3.** Relativamente ai **progetti finanziati con fondi PNRR**, in base ai dati contenuti nella tabella richiesta dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti e trasmessa tramite l'applicativo Con.Te. il 27 luglio 2023, contenente i dati aggiornati al 30 giugno 2023, il Comune di Bologna risulta avere ben 47 progetti in essere, per un importo complessivo di oltre un miliardo di euro (€ 1.053.816.967,77).

Di queste somme, € 658.886.612,99 risultano finanziati tramite fondi PNRR, € 27.281.577,00 tramite risorse proprie ed € 367.648.777,78 mediante altra fonte pubblica: quest'ultimo ultimo importo consiste quasi esclusivamente nei finanziamenti ante-PNRR della linea rossa del tram.

**3.1.** In merito alla **contabilizzazione** degli interventi in bilancio, il Comune ha preliminarmente rappresentato che le risorse PNRR sono stanziare in appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione, al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico.

Le entrate sono accertate nell'esercizio di assegnazione delle risorse con imputazione agli esercizi previsti nel cronoprogramma delle spese oggetto del finanziamento adottando le modalità di contabilizzazione dei "contributi a rendicontazione".

Nel caso di anticipo pari al 10% sui trasferimenti, invece le somme sono accertate con imputazione all'esercizio in cui è avvenuto l'effettivo incasso e, per la copertura delle spese imputate agli esercizi successivi, è attivato il Fondo Pluriennale Vincolato.

Nel caso di impegni inferiori all'anticipo incassato, la differenza fra l'incassato e l'impegnato confluisce in avanzo di amministrazione vincolato.

Il successivo utilizzo di tale avanzo vincolato, nel caso di impegni imputati in esercizi successivi a quello della relativa applicazione, verrà reimputato attraverso il FPV.

Nel caso in cui gli interventi abbiano un co-finanziamento comunale, gli impegni imputati in esercizi successivi a quello del relativo finanziamento, verranno reimputati attraverso il FPV.

**Tale modalità di contabilizzazione è corretta.**

In particolare, la modalità di contabilizzazione della quota a rendicontazione

è conforme alle indicazioni fornite al riguardo dalla Commissione Arconet (v. FAQ n. 48 del 15 dicembre 2021).

La norma di cui all'art. art. 15, c. 4 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dall'art. 1, c. 1, L. 29 luglio 2021, n. 108, che sancisce che "Gli enti [...] possono accertare le risorse del PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti" non può infatti essere interpretata nel senso di rappresentare una deroga ai principi dell'armonizzazione e quindi impone che, per la parte a rendicontazione, la contabilizzazione dei contributi PNRR segua i principi già da tempo evidenziati da questa Sezione regionale di controllo, ossia l'imputazione dell'entrata anno per anno – quindi non nell'esercizio in cui risultano previamente assegnati i fondi con provvedimento ministeriale o regionale, ma – in conformità alle previsioni di stato di avanzamento dei lavori (dell. n. 49/2023/PRSE, n. 67/2023/PRSE, n. 145/2023/PRSE, n. 146/2023/PRSE, n. 147/2023/PRSE).

L'eccezione introdotta dal D.L. 77/2021, in altri termini, è legata solo al momento in cui si può procedere alla contabilizzazione, ma non deroga alle modalità della stessa quanto alla scansione temporale, che deve riflettere i tempi previsti di programmazione relativi all'esecuzione del progetto.

D'altro canto, le anticipazioni, come le altre risorse già individuate in entrata nel bilancio dell'ente, andranno "sterilizzate" dal fondo pluriennale vincolato, che rappresenta dinamicamente la destinazione di fondi appunto già in bilancio e vincolati al progetto.

Il Comune di Bologna mostra di applicare correttamente tali regole, che garantiscono la rappresentazione coerente del PNRR nel proprio bilancio.

**3.2.** In merito alle cd. "Linea rossa" e alla "Linea verde" del tram, considerati gli ingenti investimenti previsti (€ 511.324.369,00 per la linea rossa, di cui € 151.023.817,66 finanziati con PNRR, ed € 222.142.224,26 per la linea verde, integralmente finanziati con PNRR), la Sezione ha richiesto dettagli in merito alle procedure di affidamento e alle caratteristiche essenziali dei progetti.

Il Comune, dopo aver preliminarmente fornito una descrizione di percorsi e fermate, ha relazionato riguardo le modalità prescelte quanto a procedure di affidamento, rappresentando tutti i vari passi che hanno portato e stanno portando alla realizzazione delle opere.

L'intervento per la realizzazione della linea rossa era inizialmente finanziato da risorse nazionali tramite il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) per parte



della progettazione e dal D.M. 607/2019 (per € 509.664.482,60), risorse assegnate dal MIT e destinate al trasporto rapido di massa, che consentivano la totale copertura finanziaria per la realizzazione dell'opera, per un Quadro Economico pari a euro 511.324.369,22. Successivamente all'indizione della gara è stato emanato il DM 448/2021, che ha sancito il passaggio di parte delle risorse (€ 151.023.818,00) da finanziamento nazionale a PNRR, insieme con il finanziamento integrale della seconda linea tranviaria di Bologna, la linea verde.

Il Comune ha precisato che i finanziamenti con risorse PNRR hanno comportato, tra l'altro, per entrambi gli interventi oggetto di finanziamento, termini più stringenti di realizzazione delle opere e che l'ultimazione degli interventi è prevista per il 30 giugno 2026.

**3.3.** Relativamente al Parco di Villa Spada, al rafforzamento della mobilità ciclistica e alla ristrutturazione dell'ex parcheggio Giuriolo – oggetto di specifico approfondimento istruttorio da parte della Sezione - l'Ente ha indicato il costo totale dei progetti, gli stati di avanzamento e le relative contabilizzazioni delle risorse, secondo le varie annualità. Le *milestones* risultavano, alla chiusura dell'istruttoria, positivamente conseguite.

**3.4.** Il Comune di Bologna non ha ritenuto necessaria l'adozione della delibera di ricognizione di fondi PNRR "non nativi"; in merito, ha rappresentato che il Manuale delle procedure finanziarie degli interventi PNRR, approvato con la Circolare della RGS n. 26 del 29 luglio 2022, qualifica come meramente "opportuna" l'adozione di un atto formale di riconduzione dei progetti non nativi al PNRR ed ha sottolineato la persistente mutevolezza del quadro generale delle risorse PNRR assegnate all'Ente, soprattutto con specifico riferimento ai progetti c.d. "non nativi".

**3.5.** Da ultimo, sempre con riferimento ai progetti del PNRR, si rappresenta che gli stessi sono stati oggetto di verifica anche da parte dell'Organo di revisione nell'ambito delle più generali attività di monitoraggio finanziario. Il Comune ha allegato la relazione predisposta in occasione dell'ultima verifica avvenuta nel mese di luglio 2023, da cui si evince che sono stati campionati alcuni importanti interventi:

- Linea verde del tram;
- bus idrogeno;
- ex scalo Ravone;
- stazioni di posta;
- efficientamento energetico scuola infanzia Bruno Ciari e asilo nido Roselle;
- efficientamento energetico asilo nido Vestri, scuola dell'infanzia Panzini,

scuola dell'infanzia Follereau.

Per tutti i progetti, è stata verificata la presenza di apposito capitolo all'interno del PEG, nonché l'accertamento del finanziamento, unitamente al decreto di assegnazione e riparto delle risorse. I Revisori hanno rappresentato che l'accertamento delle entrate non viene fatto sulla base dell'andamento dei SAL ma ad anticipo del finanziamento o sul totale del progetto; inoltre, hanno evidenziato i progetti per i quali è stato costituito FPV per versamento anticipi, ricostruendo il quadro delle anticipazioni collegate ai progetti.

Infine, l'Organo di revisione ha evidenziato i benefici attesi sul territorio derivanti dalla realizzazione dei vari interventi, con uno sguardo anche alla sostenibilità futura: ad esempio, per la linea verde del tram sono stati evidenziati in particolare la riduzione della congestione, il miglioramento dell'accessibilità di persone e merci e il riequilibrio modale della mobilità.

**4.** Oggetto di specifica analisi, da parte della Sezione, sono stati i **partenariati pubblico-privati**, stante il particolare rilievo che essi assumono nel Comune; infatti, il Comune di Bologna, oltre ad alcune operazioni riconducibili a partenariati pubblici privati riguardanti alcuni nidi d'infanzia (Nido Pollicino, Nido Maraméo, Nido Gaia, Nido Abba, Nido Elefantino Blu, Nido Filonido), ha in essere 15 operazioni di partenariato pubblico-privato, di cui si fornisce una breve elencazione:

1. concessione per la progettazione, costruzione e gestione del People Mover;
2. concessione di costruzione e gestione del parcheggio pubblico multipiano sito in via Michelino;
3. convenzione per la progettazione, costruzione e gestione di parcheggio pubblico interrato nell'area di piazza VIII Agosto;
4. convenzione parcheggio pubblico S. Orsola;
5. concessione di costruzione e gestione del parcheggio pubblico ex Manifattura Tabacchi;
6. concessione per la progettazione, costruzione e gestione di un complesso immobiliare denominato sede unica degli uffici del comune di Bologna;
7. contratto attivo con coop alleanza 3.0 (ex Coop Adriatica S.c.a r.l.); Convenzione per la realizzazione del centro commerciale Corticella su area di proprietà comunale;
8. contratto attivo con Club del Sole s.r.l. (subentrato nel 2018 a seguito di cessione di ramo di azienda della Coop Costruzioni) per l'utilizzo dell'area di via Romita – campeggio;

9. convenzione per la concessione del servizio di gestione dell'impianto sportivo campo Savena, del giardino Penazzi e del giardino Moloise;

10. convenzione per la disciplina delle attività di gestione integrata delle attività sportive agonistiche e dilettantistiche e di gestione tecnica e funzionale degli impianti sportivi per il nuoto nel comune di Bologna;

11. convenzione per la gestione del circolo ricreativo e culturale "Il Fossolo";

12. affidamento in finanza di progetto della concessione di servizi relativa alla gestione del centro sportivo Biavati nel quartiere Navile;

13. concessione in finanza di progetto della palestra "Deborah Alutto";

14. concessione in finanza di progetto del servizio di gestione della palestra ATC Bologna;

15. concessione mediante finanza di progetto dell'intervento di realizzazione e gestione di un parco avventura nel Parco Cavaioni di Bologna.

**4.1.** Preliminarmente, si deve rammentare che il partenariato pubblico-privato (di seguito, anche "PPP") è una forma di cooperazione tra settore pubblico e settore privato, con lo scopo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico. Il PPP comprende una vasta gamma di modelli di cooperazione pubblico-privato, come ad esempio la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità.

È importante sottolineare che i PPP non si esauriscono in una specifica e predefinita forma contrattuale o in un particolare istituto giuridico, ma essi attengono, piuttosto, alla modalità di collaborazione tra pubblico e privato, ossia alla relazione contrattuale che si viene nello specifico a configurare.

Le fonti del partenariato pubblico-privato sono diverse: in ambito europeo, esistono fonti non normative come il libro verde del 2004 e la direttiva n. 23/2014 sulle concessioni.

**4.2.** A livello contabile, rileva in particolare la Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, che ha posto l'accento sull'analisi dei rischi come elemento centrale al fine delle scelte di contabilizzazione *on balance* e *off balance*. A tal fine, è necessario distinguere tra rischio di costruzione (il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera; tale rischio deve sempre rimanere in carico all'operatore privato), rischio di disponibilità (il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario,

di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti) e rischio di domanda (il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa).

Affinché l'opera non sia considerata indebitamento, l'operatore privato, oltre al rischio di costruzione, deve assumersi uno degli altri due rischi (disponibilità o domanda).

**4.3.** In Italia, è stato il D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (Codice dei contratti pubblici), ad introdurre nella normativa nazionale il partenariato pubblico-privato.

La nozione di "**rischio operativo**", che era nata in ambito contabile, diventava elemento testuale della norma, precisamente della definizione di concessione e quindi, correlativamente, anche di PPP. Il Codice del 2016 lo definisce come "il rischio legato alla gestione dei lavori e dei servizi, sul lato della domanda, dell'offerta, o su entrambi i lati": rischio che deve essere trasferito all'operatore economico.

**4.4.** Con il nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36) il PPP si configura adesso, più propriamente, come un archetipo, i cui elementi tipici principali sono la concessione, il contratto di disponibilità e la locazione finanziaria. Infatti, ai sensi dell'art. 174, c. 1 del nuovo Codice: «Il partenariato pubblico-privato è un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;

b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;

c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;

d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato».

**4.5.** Una modalità di finanziamento dell'operazione di partenariato, molto utilizzata nella pratica, è il **project financing**.

Si tratta di una struttura di finanziamento utilizzata per progetti di investimento a lungo termine, in cui i finanziatori forniscono il capitale necessario per la realizzazione e l'esercizio del progetto stesso. Nel *project financing*, i

finanziatori valutano la fattibilità del progetto basandosi sulla sua capacità di generare flussi di cassa futuri stabili e sufficienti per ripagare il debito contratto.

Nelle parole del giudice contabile, con il termine si identifica "un sistema di realizzazione di lavori pubblici attraverso l'opera ed il finanziamento privato. Caratteristica peculiare di questo strumento è data dalla possibilità, per l'attività economica finanziata, di produrre flussi di cassa positivi sufficienti a coprire i costi operativi, tali da consentire al privato promotore dell'iniziativa la restituzione delle somme ricevute in prestito per la realizzazione del progetto, garantendogli altresì un certo margine di profitto. Il promotore, infatti, è uno dei principali attori di tali operazioni, in ragione del fatto che la gestione deve avere capacità di produrre flussi di cassa tali da attirare capitale di finanziamento nella misura necessaria, capitale che, per lo più, è capitale di debito, finanziato da istituti di credito. Non a caso il modello puro di finanza di progetto viene anche definito come "progetto che si finanzia con la sua realizzazione". Per agevolare il raggiungimento degli obiettivi alla base della finanza di progetto è prevista normalmente la creazione di un autonomo centro di riferimento, la società di progetto, la quale assume come oggetto sociale esclusivo la realizzazione del progetto per consentire un isolamento economico-finanziario dell'iniziativa rispetto alle altre attività dei soggetti coinvolti, con evidenti vantaggi sia per gli sponsor che per gli enti finanziatori. Si tratta di un sistema che consente l'affidamento della progettazione, della realizzazione e della gestione di un'opera pubblica mediante il concorso di un investitore privato, il cui capitale sarà remunerato da entrate derivanti, in linea di principio, dalla gestione dell'opera per un arco temporale contrattualmente determinato" (cfr. Sez. giur. Emilia-Romagna, sent. n. 113/2017).

Secondo la concezione generalmente accettata, le forme di cooperazione descritte dovrebbero offrire vantaggi come la riduzione dell'impiego di risorse pubbliche e un più efficace impiego delle competenze e delle risorse del settore privato.

Tuttavia, è fondamentale considerare che questa visione teorica non sempre si traduce in risultati concreti e che talvolta tali operazioni, se non correttamente gestite, possono invece contribuire ad un depauperamento delle risorse pubbliche. Ciò può accadere, in particolare, in presenza di oneri e condizioni contrattuali che possono a volte andare a discapito degli interessi pubblici. Si deve infatti osservare che laddove, in particolare, l'operatore privato non disponga del capitale necessario per finanziare integralmente il progetto, e debba dunque ricorrere a finanziamenti, tali costi finanziari aggiuntivi, sotto forma di

elevati tassi di interesse bancari, dovranno essere coperti per garantire un adeguato ritorno sull'investimento.

Su tali criticità, ha avuto modo di soffermarsi, di recente, anche il giudice amministrativo. Nella recente sentenza del TAR Puglia, Sezione Seconda, n. 237 del 2024, infatti, è stato posto in evidenza che *“in assenza di un capitale iniziale da parte del soggetto che si fa promotore di un intervento di finanza di progetto, le ricadute finanziarie dell’applicazione di tale ultimo istituto finiscono strutturalmente per arrecare un evidente depauperamento a carico delle pubbliche finanze, imponendo non solo gli oneri che derivano dalla necessità di prevedere un lucro per il privato interventore, ma altresì gli ulteriori e separati oneri che sorgono dalla necessità di copertura dei tassi di interesse che il sistema creditizio imporrà all’imprenditore al fine di garantirgli la provvista finanziaria per la realizzazione del suo progetto”* e che, conseguentemente, *“al fine di evitare la trasformazione dei pubblici servizi in occasioni di lucro garantito per il settore creditizio in danno dell’equilibrio delle pubbliche finanze (c.d. finanziarizzazione speculativa dei pubblici servizi), occorre assoggettare l’istituto del project financing ad una lettura evidentemente restrittiva, essendone palese la sua oggettiva e strutturale dannosità per il pubblico erario, ove indistintamente e largamente applicato, in particolare in assenza dell’impiego di risorse proprie da parte del soggetto investitore e/o promotore”*.

Questo scenario evidenzia la complessità e le potenziali implicazioni che possono sorgere da queste forme di cooperazione, sottolineando la necessità di una valutazione attenta ed equilibrata degli accordi di *project financing*, per garantire il massimo beneficio per la collettività e un uso oculato delle risorse pubbliche.

**4.6.** L’assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione, in cui tipicamente sfocia il partenariato, deve “garantire la **conservazione dell’equilibrio economico-finanziario**, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità” (art. 177, c. 5, Codice dei contratti pubblici).

L’equilibrio economico e finanziario di un progetto si verifica quando i flussi di cassa derivanti dai ricavi del contratto sono sufficienti a coprire i costi ammessi per l’esecuzione del contratto, inclusi il rimborso del capitale investito e la remunerazione ad un tasso congruo.

Il Piano Economico Finanziario (PEF) si pone come strumento necessario e fondamentale, imposto dalla normativa, per la pianificazione economica e finanziaria dei contratti di partenariato, il quale si sviluppa nell’orizzonte

temporale previsto dalla durata del progetto.

Il PEF esprime l'equilibrio attraverso specifici indicatori, come il Tasso Interno di Rendimento (TIR) e il Valore Attuale Netto (VAN) del progetto, che valutano il rendimento percentuale e il valore monetario generati dal progetto nel suo periodo di esecuzione.

Allo stesso tempo, sono considerati indicatori importanti anche per valutare la redditività dell'operatore economico, come il VAN dell'azionista e il TIR dell'azionista, che riflettono il valore creato o disperso dagli investimenti degli azionisti nel progetto.

Infine, per garantire la sostenibilità finanziaria, si utilizzano indicatori che confrontano i flussi di cassa disponibili con il servizio del debito e il valore attuale netto del flusso di cassa disponibile rispetto al finanziamento.

In generale, l'equilibrio economico-finanziario si verifica quando il Valore Attuale Netto (VAN) del progetto è prossimo a zero, considerando un tasso di congrua remunerazione del capitale investito. Questo significa che il progetto è considerato equilibrato quando il TIR dell'azionista è simile al costo atteso del capitale investito.

**4.7.** L'equilibrio economico-finanziario, come sintetizzato dal PEF, deve essere mantenuto durante tutta la vita del contratto. L'art. 192, c. 1, del nuovo Codice, prevede all'uopo la possibile **revisione delle condizioni contrattuali** in corso di concessione: "Al verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, ivi compreso il mutamento della normativa o della regolazione di riferimento, purché non imputabili al concessionario, che incidano in modo significativo sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, il concessionario può chiedere la revisione del contratto nella misura strettamente necessaria a ricondurlo ai livelli di equilibrio e di traslazione del rischio pattuiti al momento della conclusione del contratto".

La norma è espressione di un principio già conosciuto dal vecchio Codice. La revisione del piano economico finanziario (PEF) nella concessione era ed è, infatti, già contemplata anche dagli artt. 165, c. 6, e 182, c. 3, del D. Lgs. n. 50/2016. Le disposizioni in questione prevedono che la revisione del PEF durante l'esecuzione della concessione è giustificata solo in presenza di eventi non imputabili al concessionario che incidono sull'equilibrio economico-finanziario. L'art. 182, c. 3, stabilisce che eventi estranei all'operatore economico, ma che influenzano l'equilibrio del PEF, possono giustificare una revisione del piano mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio.

**La revisione deve comunque mantenere i rischi trasferiti**

**all'operatore economico** e le condizioni di equilibrio economico-finanziario del contratto.

Le Linee guida n. 9 dell'ANAC (cfr. del. ANAC 28 marzo 2018 n. 318), a tale proposito, identificano gli eventi di forza maggiore non imputabili all'operatore economico che possono giustificare una revisione del PEF, come situazioni che rendono impossibile o gravemente oneroso adempiere agli obblighi contrattuali. Il contratto di PPP dovrebbe elencare in modo esaustivo tali casi di forza maggiore.

È responsabilità del concedente, nella fase di preparazione del contratto per l'inclusione nel bando di gara, valutare preventivamente le circostanze che potrebbero incidere sull'equilibrio economico-finanziario e formalizzare queste valutazioni in un elenco esaustivo. Questo garantisce un corretto trasferimento dei rischi, soprattutto il rischio operativo, escludendo revisioni del PEF basate su eventi soggettivi considerati destabilizzanti dal concessionario.

In definitiva, la revisione del PEF mira a neutralizzare gli effetti di eventuali squilibri, ripristinando l'equilibrio economico-finanziario del contratto, ma è comunque essenziale che tale revisione mantenga i rischi a carico dell'operatore economico privato.

**4.8.** È opportuno sottolineare che anche le operazioni di partenariato dovrebbero essere supportate, dal lato dell'Amministrazione, da una attenta analisi costi-benefici. Si tratta, com'è noto, di un metodo, che dovrebbe opportunamente accompagnare ogni progetto pubblico, finalizzato a determinare se un progetto di investimento risulta vantaggioso per la collettività. Fondamentalmente, si tratta di valutare se i benefici complessivi ottenuti da un progetto superano i costi associati.

Alla base della metodologia vi è, quindi, una traduzione in termini monetari delle varie conseguenze economiche e sociali del progetto. Successivamente, si aggregano tutte queste valutazioni per comprendere l'impatto complessivo sul gruppo sociale coinvolto: si valutano i benefici complessivi rispetto ai costi totali, consentendo di determinare se il progetto è conveniente per la collettività.

La distinzione tra analisi finanziaria ed economica risiede quindi nel destinatario delle conclusioni: nell'analisi costi-benefici, l'attenzione va rivolta agli effetti sul benessere della collettività amministrata nel suo complesso: si valuta chi trarrà vantaggio (benefici sociali) e chi subirà gli effetti negativi, come ad esempio costi ambientali.

Dal punto di vista della Pubblica amministrazione, il PEF dovrebbe dunque idealmente diventare parte integrante di una complessiva analisi costi-benefici,



la quale garantisca già auspicabilmente a priori che i progetti di partenariato siano vantaggiosi per la collettività nel complesso. Si tratta di un approccio completo, che valuta non solo gli impatti finanziari, ma anche quelli sociali, consentendo di prendere decisioni informate e di massimizzare i benefici per la comunità, mentre si gestiscono le risorse pubbliche con attenzione e responsabilità.

**4.9.** Posto il quadro di riferimento normativo e concettuale, si deve osservare che l'esame di alcuni specifici partenariati che interessano il Comune di Bologna presenta l'emergere di alcuni profili di rilevanti criticità, che il Collegio ritiene necessario segnalare al Consiglio comunale nell'ottica collaborativa del controllo.

#### **4.9.1. People Mover**

Marconi Express S.p.A. è una società di progetto, costituita fra Consorzio Integra e Tper, titolare della concessione per la progettazione, costruzione e gestione in *project financing* dell'infrastruttura People Mover, di collegamento dall'aeroporto Guglielmo Marconi alla stazione centrale di Bologna.

L'operazione consiste nell'affidamento in concessione al privato, onerato della realizzazione e gestione dell'opera, del servizio di trasporto su monorotaia.

L'accordo tra il Comune e il concessionario ha incluso la soppressione, a partire dalla data di entrata in funzione del People Mover, della linea concorrenziale di trasporto su gomma.

La durata della concessione è stata inizialmente prevista in 35 anni, poi prolungata a 40, infine a 43.

In sostanza, la società Marconi Express ha realizzato l'investimento che, in base ai parametri inseriti nel PEF, andrà a ripagarsi, garantendo al contempo un rendimento congruo all'investitore privato, mediante gli introiti derivanti dalla gestione del servizio.

4.9.1.1. La concessione è contraddistinta da due particolari clausole, previste rispettivamente dagli artt. 42 e 43. In base a queste previsioni contrattuali, in ogni esercizio finanziario:

- se il numero di passeggeri risulta inferiore a quello tale da garantire l'equilibrio economico del concessionario, il Comune è tenuto a riconoscere al concessionario un contributo, parametrato al mancato flusso di utenza e comunque determinabile entro il limite massimo di € 1.429.125,00 per ogni esercizio;
- se, al contrario, il numero di passeggeri risulta maggiore, è il concessionario che è tenuto a versare al Comune il 25% di questi "extra-profitti".

Come si osserva, si tratta di clausole particolari, che, nella sostanza, incidono

sulla ripartizione del rischio, insito nelle possibili variazioni del flusso di utenza, tra concedente (il Comune di Bologna) e concessionario (Marconi Express).

Clausole di questo tipo non sono infrequenti negli accordi cui approdano operazioni di partenariato.

La loro funzione economica va individuata, in linea generale, nella finalità di copertura del rischio in cui possa incorrere il concessionario, a fronte di decisioni del Comune in grado di incidere unilateralmente sull'equilibrio economico del contratto. Si pensi ad esempio al caso di un impianto sportivo realizzato in partenariato, con la previsione di un equilibrio economico - in grado di remunerare adeguatamente investitore e finanziatore - basata su previsioni di afflusso di utenti: se, in tale situazione, il Comune decidesse di realizzare un ulteriore impianto limitrofo, in grado di sottrarre utenza al privato affidatario della prima concessione, le condizioni poste alla base dell'equilibrio economico sarebbero alterate.

In definitiva, tali clausole contrattuali possono risultare una componente essenziale dei partenariati pubblico-privati, poiché contribuiscono a mitigare i rischi associati alla realizzazione e gestione di progetti di grande portata, garantendo al contempo che le decisioni e le azioni della P.A. non mettano a repentaglio la sostenibilità economica dell'operazione per il concessionario.

Tuttavia, si deve osservare che, laddove tali clausole prescindano da ogni incidenza esterna, da parte della P.A. concedente, sulle condizioni presupposte nel PEF, esse diventano una forma di modulazione (a priori) dell'allocazione del rischio tra condente e concessionario.

Nella fattispecie qui in esame, se il privato subisce delle perdite, queste vengono mitigate dal concedente, con risorse pubbliche; d'altro canto, se il privato ottiene profitti maggiori rispetto a quelli che garantiscono l'equilibrio economico, il concedente partecipa di questi extra-profitti.

Nella relazione concernente il primo anno di esercizio (dal 18 novembre 2020 al 17 novembre 2021), periodo in cui il flusso di utenza è stato evidentemente condizionato dalle misure di contenimento dell'emergenza pandemica, questo meccanismo ha portato a corrispondere al concessionario, da parte del Comune, € 714.562,60.

Nell'anno successivo, invece, è stato riscosso dal Comune un canone di € 141.358,35.

Infine, in relazione al terzo anno di esercizio, conclusosi il 17 novembre 2023, il concessionario ha corrisposto al Comune un canone di € 784.149,61, unitamente al saldo di € 37.158,13 relativi al secondo anno di esercizio

(consuntivo passeggeri); tali somme sono state incassate dal Comune il 19 marzo 2024.

La Corte rileva quindi come dato positivo che l'operazione abbia cominciato a generare entrate dal 2022 e che le prospettive appaiano favorevoli, nell'immediato futuro.

Lo stesso risultato, a posteriori, si sarebbe ottenuto prevedendo, a priori, oneri fissi a carico del concessionario - in grado di bilanciare le significative entrate che si prevedevano per il futuro - ma senza assunzione del rischio a carico del Comune.

4.9.1.2. in data 11 dicembre 2020, il concessionario ha presentato formale "Istanza di revisione del Piano Economico Finanziario ai sensi dell'art.6 della Concessione", motivato dagli effetti della pandemia da Covid-19.

Il Comune di Bologna, in seguito ad apposita istruttoria, ha ritenuto applicabile alla fattispecie la normativa emergenziale introdotta in relazione ai gestori degli impianti sportivi pubblici, rimasti forzatamente chiusi, la quale consentiva di concordare con il concedente la revisione del rapporto «mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziarie originariamente pattuite, anche attraverso la proroga della durata del rapporto, in modo da favorire il graduale recupero dei proventi non incassati e l'ammortamento degli investimenti effettuati» (art. 216, c. 2, del D.L. 34/2020 c.d. "Decreto rilancio" convertito con Legge 77/2020); l'istruttoria comunale sul punto richiamava anche il parere espresso dalla Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, nella del. n. 7/2021/QMIG, che in ordine alla differente fattispecie di revisione dei contratti di locazione per gli immobili destinati ad uso ristorazione - e, nello specifico, alla riduzione del corrispettivo - aveva precisato che l'eventuale modifica del rapporto contrattuale non può avere finalità di ristoro delle perdite subite dal gestore, ove vi siano già stati ristori previsti da altri istituti di sostegno.

La *ratio* della normativa richiamata dal Comune, di cui al citato decreto rilancio, va rinvenuta invece nel fornire un meccanismo flessibile per adattare i rapporti di concessione degli impianti sportivi pubblici alle condizioni straordinarie, causate dalla sospensione delle attività sportive, dovuta alla pandemia da COVID-19 e alle conseguenti limitazioni e misure restrittive, consentendo al concessionario degli impianti sportivi pubblici di richiedere una revisione del contratto di concessione, al fine di rideterminare le condizioni di equilibrio economico-finanziario originariamente concordate.

Viene individuata dalla norma, a titolo di esempio, come possibilità per il

ripristino dell'equilibrio economico, l'allungamento della durata della concessione.

Un tale allungamento, infatti, consente al concessionario di ottenere in futuro i mancati proventi del periodo pandemico e quindi, se compatibile con le restanti condizioni contrattuali, di ripristinare l'equilibrio economico compromesso per cause non imputabili al concessionario medesimo.

Il Comune di Bologna, a fronte dell'istanza di rinegoziazione promossa dal concessionario del People Mover, ritenendo estensibile per analogia la normativa prevista in relazione agli impianti sportivi, ha appunto optato per il prolungamento di ulteriori tre anni della concessione: così, la determina dirigenziale n. 64 del 2021, ha disposto la nuova scadenza della concessione al 3 giugno 2052, ovvero dopo 43 anni dalla data di stipula.

Nell'atto in esame, si dava conto delle difficoltà di definire, in quel momento, una compiuta istruttoria per la verifica delle condizioni per poter procedere alla revisione complessiva del PEF, la quale, secondo la determina dirigenziale: "potrà avvenire solo al momento della effettiva disponibilità di elementi consuntivi di ricavi e costi su periodi significativi di gestione, rappresentati secondo la contabilità contrattuale e accompagnati da considerazioni integrative, nonché di uno studio di traffico che sia supportato da elementi di comprovata attendibilità".

Orbene, si deve rilevare che, al momento, in base alla documentazione in atti, non risulta ancora avviata la complessiva revisione del PEF.

La maggiore durata della concessione è stata determinata dal Comune in tre anni – limite massimo previsto dal richiamato D.L. 34/2020- in considerazione, allora, dell'incertezza circa la durata del permanere dell'emergenza; tale estensione triennale, disposta nel 2021, non sembra più motivabile a posteriori, posto che, a partire almeno dal 2022, il concessionario, come si è visto, ha ripreso appieno le attività ed ottenuto non solo profitti in grado di garantire l'equilibrio, ma altresì extra-profitti.

Oltretutto, tale revisione si è inserita in un contesto dove, come si è già analizzato, sussistevano già delle clausole in grado di mitigare il rischio del concessionario, che infatti aveva già ottenuto un contributo pubblico in relazione al primo anno di esercizio, coincidente con la crisi pandemica.

Alla luce di quanto esposto finora, va invitata l'Amministrazione a procedere ad una attenta verifica del PEF nel suo complesso, al fine di garantire nel tempo la corretta allocazione dei rischi.

4.9.1.3. L'equilibrio economico, infatti, va ovviamente riguardato anche dal punto di vista dell'Amministrazione – non solo del concessionario - in quanto il PEF va inteso anche come strumento funzionale a non trasferire extra-profitti al

privato. Tali operazioni, altrimenti, per quanto meritevoli sotto il profilo dell'innovazione infrastrutturale, rischiano di trasformarsi in congegni finanziari di possibile socializzazione delle perdite e privatizzazione degli utili.

4.9.1.4. È evidente perché in tale contesto dovrebbe inserirsi, a monte, una attenta analisi costi-benefici da parte dell'Amministrazione, che integra la dimensione finanziaria del PEF con una dimensione altresì sociale, in grado di valutare tutti i costi e benefici dell'investimento, dal punto di vista della collettività amministrata.

Sul punto, si rileva che l'Amministrazione, in istruttoria, non ha fornito alcuna analisi costi-benefici aggiornata del People Mover.

Dalla documentazione in atti sembra potersi solamente dedurre che i benefici derivanti dall'opera andavano verosimilmente rintracciati nell'impatto sul traffico cittadino e nell'indotto dell'opera medesima (così giustificandosi anche soppressione del precedente servizio di trasporto su gomma, motivata dal fatto del suo essere "concorrenziale" rispetto al People Mover), ma questi aspetti andrebbero prioritariamente individuati e poi costantemente misurati, da parte dell'Amministrazione, al fine di verificare, anche a posteriori, il raggiungimento degli obiettivi connessi alla realizzazione dell'opera e del servizio.

4.9.1.5. Va altresì rimarcato, come ulteriore elemento incidente sul complessivo equilibrio sotteso all'opera, che la Società concessionaria è partecipata al 25% da Tper, Società a propria volta a totale partecipazione pubblica.

L'acquisizione della partecipazione da parte sostanzialmente pubblica è già stata oggetto di procedura giurisdizionale, conclusasi con sentenza n. 105 del 2018 della Sezione I d'Appello della Corte dei conti. La pronuncia, sollevando in quella occasione i convenuti da ogni addebito, ha puntualmente rimarcato che alcun depauperamento di risorse pubbliche doveva ritenersi sussistente in esito alla mera acquisizione di partecipazione. Ma ha altresì evidenziato, sebbene incidentalmente, che "è anche vero che si tratta sicuramente di un rischio, ossia di una possibilità di danno, di un "pericolo" di danno".

Occorre allora qui evidenziare che risultati di gestione di Marconi Express, nonostante i dati positivi sui passeggeri, appaiono finora tutt'altro che brillanti. Infatti, il conto economico degli ultimi cinque esercizi relativo alla Marconi Express presenta per tutti e cinque gli anni delle perdite, amplificatesi nel periodo pandemico ma non ancora rientrate (€ 426.902 nel 2018, € 395.011 nel 2019, € 1.452.949 nel 2020, 2021 € 3.115.529 nel 2021, € 1.579.241 nel 2022).

Questo ulteriore elemento della vicenda, quindi, ha finito per rappresentare

un aggiuntivo elemento di traslazione del rischio di perdite da parte del capitale privato, posto che tali perdite vengono socializzate pro quota con parte pubblica.

Questo è dunque un ulteriore elemento di cui tener conto, da parte dell'Amministrazione, in vista di una auspicabile complessiva revisione del PEF.

4.9.1.6. In conclusione, l'analisi delle clausole contrattuali e degli sviluppi dell'operazione People Mover evidenzia la complessità e l'importanza di garantire un equilibrio economico sostenibile nel contesto delle partnership pubblico-privato. Le clausole che redistribuiscono il rischio tra concedente e concessionario sono essenziali per mitigare gli impatti derivanti da variazioni imprevedute del flusso di utenza o da eventi straordinari come la pandemia. Tuttavia, è cruciale che l'Amministrazione assicuri un costante monitoraggio e una valutazione attenta dei costi e dei benefici dell'investimento, per garantire che tali operazioni non si traducano in un trasferimento di rischi o extra-profitti non compatibili con il pieno raggiungimento dell'interesse pubblico. La revisione periodica del Piano Economico Finanziario è pertanto necessaria per assicurare che l'equilibrio economico sia preservato nel lungo periodo e che l'operazione continui a fornire valore pubblico e trasparenza nell'allocazione delle risorse. Giova evidenziare, in questo quadro, che la previsione di provvidenze pubbliche a ripiano dei mancati ricavi del concessionario del pubblico trasporto nel periodo interessato dalla pandemia è stata riconnessa a una precisa analisi a consuntivo del ciclo costi/ricavi, e non (come nella specie) a fronte di una valutazione forfettaria presuntiva; in altre parole, solo a fronte della verifica del mancato ricavo l'Ente pubblico è chiamato a provvedere al giustificato riequilibrio di bilancio, ovvero alla variazione delle previsioni contrattuali.

#### **4.9.2. Parcheggio Michelin**

Il Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU), esecutivo dal 2001, prevedeva il potenziamento del parcheggio Michelin per dare risposta alla carenza di posti auto nella zona fieristica individuando, tra l'altro, lo strumento del *project financing* come modello realizzativo ai sensi dell'allora vigente legge quadro sui lavori pubblici (L. 11 febbraio 1994, n. 109); la realizzazione di tale intervento infrastrutturale era contemplata altresì dagli atti consiliari relativi al progetto di Metropolitana e nell'Accordo Territoriale per il potenziamento del Quartiere Fieristico tra Provincia di Bologna, Comune di Bologna e Fiere Internazionali di Bologna. L'obiettivo era quindi ridurre l'occupazione per la sosta dell'utenza fieristica sulla viabilità ordinaria, come componente essenziale delle problematiche di viabilità, accessibilità e sosta nella zona fieristica.

Dopo l'espletamento della relativa procedura di gara, con atto dirigenziale

del 14 luglio 2006, si stabilì di procedere all'affidamento della concessione di costruzione e gestione del parcheggio pubblico multipiano "Michelino" alla Associazione Temporanea di Imprese (ATI) costituita da Bologna Fiere S.p.A., Autostrade per l'Italia S.p.A., Adanti S.p.A., Consorzio Cooperative Costruzioni, l'Operosa Soc. Coop a r.l., Saba Italia S.p.A., approvando altresì la relativa convenzione che regolava la concessione, sulla base del Piano Economico e Finanziario (PEF) basato su determinati parametri economico-gestionali.

Nel 2006 nacque quindi la società di progetto Bologna & Fiera Parking che, ai sensi dell'art. 37-*quinquies* della L. 109/1994, è subentrata all'ATI nel rapporto di convenzione con il Comune di Bologna.

Nel 2009, il concessionario inviò al Comune le prime richieste di riequilibrio del PEF, in cui veniva attribuita la grave difficoltà finanziaria del concessionario ad asseriti mancati adempimenti da parte dell'Amministrazione comunale, tra cui, ad esempio, la mancata realizzazione della rete metrotranviaria, la carenza di controlli sulla sosta abusiva da parte della Polizia Municipale e la variazione degli strumenti urbanistici: tutti fattori ritenuti dal concessionario addebitabili all'Amministrazione ed in grado meno appetibili alcune aree del quartiere fieristico sulle quali il concessionario vantava il diritto di superficie.

L'Amministrazione replicò alle singole questioni sollevate nel corso del tempo e vi fu poi un confronto con il concessionario, a seguito del quale emerse l'opportunità di approfondire la problematica della eccessiva onerosità sopravvenuta, che è istituto di natura civilistica (art. 1467 cc) diversa dall'ipotesi di riequilibrio del PEF ai sensi dell'art. 143 del Codice dei contratti al tempo vigente.

In particolare, la Società Bologna Parking, anche sulla scorta di un parere espresso dall'Autorità di Vigilanza per i Contratti Pubblici (del. n. AG 39/2012 del 6 marzo 2013), chiedeva di ripristinare l'equilibrio contrattuale invocando l'istituto della eccessiva onerosità sopravvenuta ex art. 1467 c.c.; istituto che, come noto, mira a tutelare i contraenti dal subire le conseguenze legate al verificarsi di situazioni straordinarie e non prevedibili al momento della conclusione del contratto, che spostino su uno di essi gli esiti negativi di un rischio non legato alla normale alea contrattuale, salvaguardando così l'equilibrio negoziale impresso dalle parti nel sinallagma fondato sul principio di corrispettività delle prestazioni.

Nel 2014, venne affidato alla ditta Ernst & Young Financial-Business Advisors S.p.A. un servizio di supporto al RUP, relativamente alla procedura di valutazione della richiesta di riequilibrio del PEF; successivamente, ci furono varie interlocuzioni col concessionario, che propose dei correttivi.

L'Amministrazione comunale, sulla base dello studio, per l'interesse pubblico al mantenimento del parcheggio ed al fine di evitare un contenzioso, nel settembre 2015 formulò alla società una proposta transattiva, richiamandosi a precedenti deliberazioni ANAC e giurisprudenza in materia.

Considerata la novità della questione e considerato che la proposta era in gran parte al di fuori delle previsioni contrattuali, rischiando di configurare nella sostanza un "sostegno" alla Società nella crisi economica riscontrata, diretto ad attutire il rischio di impresa che pur la società si era assunta, l'Amministrazione espressamente condizionò la validità della proposta al parere favorevole di ANAC.

La Società comunicò di accettare tale proposta transattiva condizionata al parere ANAC ma con il prolungamento di 37 anni della concessione e con una revisione del canone di locazione già pattuito in convenzione dal 31° anno di gestione.

Conseguentemente, in assenza del parere di ANAC, il Comune, nel maggio 2017 formalizzò un'offerta transattiva, che venne rigettata dal concessionario, il quale presentò invece ricorso al Tribunale di Bologna (causa n. 12261/18 R.G.), chiedendo di condannare il Comune di Bologna ad un risarcimento danni per una somma variabile da 92 a 145 milioni di euro, secondo una serie di calcoli indicati nel ricorso medesimo.

In estrema sintesi, il fulcro della discordanza tra le posizioni del Comune e del Concessionario risiedeva nel fatto che quest'ultimo muoveva dal presupposto che il Comune dovesse garantire per tutta la durata del rapporto contrattuale il rendimento che la società concessionaria aveva ipotizzato nel PEF, ritenendo che la controprestazione garantita fosse non il diritto di gestire, ma il diritto a conseguire il valore economico della prestazione, fissato dal concessionario stesso nel proprio PEF. Il concessionario in sostanza adduceva a sostegno delle proprie domande esclusivamente il peggioramento dei risultati economici.

Il Giudice del Tribunale di Bologna, con ordinanza del 31 agosto 2019, invitò caldamente le due parti a trovare una soluzione amichevole, con rinuncia al contenzioso; inoltre, in parallelo a tale contenzioso, il concessionario nell'ottobre 2020 chiese al Comune l'avvio del procedimento di revisione del PEF a causa dell'epidemia da Covid-19, facendo riferimento in particolare ai provvedimenti temporanei di sospensione della tariffazione della sosta su strada, decisi dall'Amministrazione comunale nella primavera del 2020; richiesta integrata nel 2021 a seguito del perdurare dell'emergenza sanitaria e della conseguente interruzione dell'attività fieristica.



A seguito di interlocuzioni con la controparte, il Comune si rese disponibile a svolgere una valutazione complessiva, comprendente sia il contenzioso già in essere che l'ulteriore richiesta di riequilibrio del PEF causa Covid-19; pertanto, si giunse ad una transazione che riconosceva 3 milioni di euro al concessionario (somma che trovava copertura nel fondo contenzioso presente nella quota accantonata del risultato di amministrazione del rendiconto 2020).

Unitamente al pagamento di tale somma, la proposta transattiva ha previsto un prolungamento della concessione di 3 anni, che porta la durata complessiva da 53 a 56 anni, fissando così la nuova scadenza al 27 giugno 2063, con la specificazione che il canone spettante al Comune dal 31° anno di gestione slitterà al 34° anno, ossia dal 2041.

Con deliberazione consiliare del 7 febbraio 2022 il Comune ha quindi formalizzato l'approvazione della proposta transattiva.

In merito a tale vicenda, si deve osservare come essa dimostri che il rapporto con il concessionario deve essere definito attentamente attraverso il contratto, affinché le cause di revisione del PEF siano specificamente individuate.

Ciò consente di meglio definire l'equilibrio economico-finanziario e di evitare contenzioso, anche solo potenziale, con l'inevitabile rischio, in ciò insito, di dispendio di risorse pubbliche aggiuntive.

Tutto ciò sembra essere mancato nella fattispecie, posto che il concessionario ha interpretato il contratto nel senso che il Comune dovesse garantire per tutta la durata del rapporto contrattuale il rendimento ipotizzato nel PEF, quindi non il semplice diritto di gestire, ma il diritto a conseguire il valore economico della prestazione fissato dal concessionario stesso nel proprio PEF.

**4.10.** Le vicende finanziarie relative ad alcuni dei più importanti progetti di partenariato del Comune mostrano che tali operazioni, pur rappresentando una opportunità fondamentale di indirizzamento del capitale privato a finalità pubblicistiche, possono, se non attentamente gestite, trasformarsi in strumento di possibile socializzazione delle perdite e privatizzazione degli utili.

La corretta definizione del piano economico-finanziario (PEF) è fondamentale per mantenere l'equilibrio durante l'intera durata del contratto, ma deve essere inteso anche come strumento di tutela del soggetto pubblico concedente, specie per quanto attiene alla corretta allocazione dei rischi.

Quanto alle revisioni, l'art. 192 del Codice dei contratti ne prevede ora la possibilità in caso di eventi straordinari e imprevedibili, che influenzino significativamente l'equilibrio finanziario, garantendo comunque che i rischi siano mantenuti per l'operatore economico come concordato all'inizio del contratto.

Questa pratica era già nota nella vigenza del vecchio Codice, dove la revisione del PEF è contemplata in situazioni di eventi esterni che incidono sull'equilibrio economico-finanziario. È comunque responsabilità del concedente valutare e formalizzare tali circostanze, per garantire un corretto trasferimento dei rischi e prevenire revisioni basate su situazioni soggettive del concessionario.

Ancora più a monte, preme ricordare che le più importanti operazioni di partenariato richiedono un'attenta analisi costi-benefici da parte dell'Amministrazione per determinare se un investimento è vantaggioso per la collettività. Questa metodologia traduce le conseguenze economiche e sociali in termini monetari per valutare se i benefici superano i costi. L'analisi costi-benefici, integrata con il PEF, aiuta a massimizzare i benefici sociali, consentendo decisioni informate nella gestione delle risorse pubbliche.

Il Collegio invita tutti gli organi di controllo interno (cfr. del. n. 93/2022/VSGC, sul sistema di controllo interno del Comune di Bologna) e l'Organo di revisione nell'ambito dei propri generali doveri di vigilanza, a tener conto delle indicazioni fornite, riservandosi ogni successiva verifica in relazione ai prossimi cicli di controllo.

**5.** In conclusione, in esito alle istruttorie svolte sul Comune di Bologna, in relazione al rendiconto per l'esercizio 2022 ed al bilancio preventivo per il triennio 2023/25, 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; in definitiva, l'Ente appare finanziariamente molto solido.

Relativamente ai progetti finanziati con fondi PNRR, il Comune ha mostrato di applicare correttamente i principi contabili e la normativa di riferimento. La Sezione valuta positivamente, in tale contesto, anche l'attività di controllo svolta dall'Organo di revisione e lo invita a mantenere e potenziare il sistema di controllo a tal fine finora adottato.

In relazione alle operazioni di partenariato pubblico-privato, emergono invece significative criticità, specie in merito all'opera nota come People Mover, dettagliatamente analizzate al punto 4.9.1. e sintetizzabili in una sensibile inclinazione a favore del privato dell'assetto di interessi definito nella concessione e nel relativo Piano Economico Finanziario.

Anche qui, valgono le considerazioni in merito alla puntuale verifica (a consuntivo) dei mancati ricavi in favore del concessionario, senza variazioni

convenzionali a sapore forfettario e non sostenute da specifici criteri legati al pubblico interesse.

Su tali criticità si invita l'Amministrazione ad intervenire, in particolare volendo approfondire il permanere della conformità all'interesse pubblico - inteso anche come mantenimento del giusto equilibrio economico-finanziario della concessione - della estensione triennale della concessione medesima; ciò tenuto conto altresì dell'andamento gestionale della Società Marconi Express e, più in generale, del complessivo assetto di interessi che regola la gestione dell'infrastruttura.

Per quanto qui esposto si intende che è necessario, in linea generale, che tali possibili criticità emergano in anticipo, in relazione ad ogni operazione ad elevata complessità finanziaria: tali attività di verifica preliminare e concomitante chiamano in causa i responsabili dei servizi di controllo interno e l'Organo di revisione, ma altresì i decisori politici e i responsabili dei servizi tecnici di supporto, al fine di garantire che tali operazioni continuino a fornire valore pubblico e trasparenza nell'allocazione delle risorse.

### **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 Bologna (BO):

- invita gli organi di controllo interno e l'Organo di revisione, in relazione alle criticità riscontrate, ad una puntuale e attenta vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'Ente per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa vigente;

- 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 Bologna.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 15 maggio 2024.

Il Presidente  
Marcovalerio Pozzato  
(*firmato digitalmente*)

Il Relatore  
Marco Scognamiglio  
*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 21 maggio 2024

Il Funzionario preposto  
Nicoletta Natalucci  
*(firmato digitalmente)*