CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_EMI - DEL-Reg.-SC_ER - 0000108 - 11/08/2022 - 16:16

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER L'EMILIA-ROMAGNA

CONTROLLO SULLA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA AI SENSI DELL'ART 6, COMMA 3, DEL D.L. N. 174/2012: ESITO INDAGINE AVVIATA A TITOLO SPERIMENTALE CON DELIBERAZIONE DELLA SEZIONE N. 242/2021/INPR

Deliberazione n. 108/2022/VSGO del 22 luglio 2022



Magistrato relatore:

Cons. Tiziano TESSARO

ha collaborato:

Dott.ssa Manuela GALASSI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER L'EMILIA-ROMAGNA

CONTROLLO SULLA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA AI SENSI DELL'ART 6, COMMA 3, DEL D.L. N. 174/2012: ESITO INDAGINE AVVIATA A TITOLO SPERIMENTALE CON DELIBERAZIONE DELLA SEZIONE N. 242/2021/INPR

Deliberazione n. 108/2022/VSGO del 22 luglio 2022

DELIBERAZIONE

Deliberazione n. 108/2022/VSGO

Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere (relatore)
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

***: riuniti mediante collegamento telematico**

Adunanza del 22 luglio 2022

Controllo sulla razionalizzazione della spesa ai sensi dell'art 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012: esito indagine avviata a titolo sperimentale con deliberazione della Sezione n. 242/2021/INPR

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

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, commi 7 e 8;

Visto l'art. 6, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modificazioni, rubricato "Disposizioni in materia di gestione finanziaria e di funzionamento degli enti territoriali e locali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle aree colpite dal sisma del maggio 2012";

Visto l'art. 57, comma 2 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, coordinato con la legge di conversione che, a decorrere dall'anno 2020, ha previsto la

cessazione dell'applicazione alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, dei vincoli quantitativi per il contenimento e la riduzione della spesa pubblica di cui al d.l. n. 78/2010;

Visto il d.l. 6 novembre 2021, n. 152 rubricato "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose" e in particolare l'art. 9 "Rafforzamento ed efficienza dei processi di gestione, revisione e valutazione della spesa e miglioramento dell'efficacia dei relativi procedimenti" comma 8 che prevede che: "*Ai fini del rafforzamento delle attività, degli strumenti di analisi e monitoraggio della spesa pubblica e dei processi di revisione e valutazione della spesa, presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è istituito il Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa, con funzioni di supporto alle attività di analisi e valutazione della spesa* […]*. Il Comitato indica i criteri e le metodologie per la definizione dei processi e delle attività di revisione della spesa, nonché gli obiettivi da perseguire. Al Comitato partecipa il Ragioniere generale dello Stato, che lo presiede, i dirigenti generali da questi delegati e quelli di volta in volta competenti in relazione alla materia trattata, un componente della segreteria tecnica del Ministro dell'economia e delle finanze, un rappresentante della Banca d'Italia, un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), un rappresentante della Corte dei conti*. […]";

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

Vista la deliberazione n. 20/SEZAUT/2019/INPR, con la quale sono state fornite prime indicazioni per l'attuazione del citato art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 14/SEZAUT/2021/FRG di approvazione della relazione, ad essa unita, con la quale si riferisce al Parlamento sulla qualità della spesa dei Comuni – Servizi di amministrazione generale, polizia locale e rifiuti, *ex* art. 6 del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge del 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la propria deliberazione n. 121/2020/INPR del 9 dicembre 2020,

con la quale è stato approvato il programma di controllo per l'anno 2021;

Vista la propria deliberazione n. 240/2021/INPR con la quale è stato integrato il programma dei controlli per l'anno 2021 con la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali (*spending review*), *ex* art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012;

Vista la propria deliberazione n. 242/2021/INPR del 16 novembre 2021, con la quale, a titolo sperimentale, è stato avviato il controllo di cui all'art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012 sulla razionalizzazione della spesa, approvando, altresì, l'unita relazione, le metodologie e i criteri di selezione sulla base dei quali individuare gli enti da sottoporre a controllo ed il questionario da somministrare agli enti selezionati;

Viste le note pervenute dai Comuni selezionati relative ai questionari, approvati con la suddetta deliberazione n. 242/2021, debitamente sottoscritti dal Responsabile del controllo di gestione, dal Responsabile del controllo di qualità e dal Responsabile dei Servizi finanziari;

Vista la relazione con la quale si compendiano gli esiti del controllo effettuato sulla scorta del disposto normativo di cui all'art. 6, comma 3, del d.l. 174/2012;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 56/2022 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 22 luglio 2022;

Tanto premesso, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, udito il relatore Tiziano Tessaro;

FATTO E DIRITTO

1. L'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 174 del 10 ottobre 2012 dispone che "La Sezione delle autonomie della Corte dei conti definisce, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali. Le Sezioni regionali effettuano i controlli in base alle metodologie suddette anche tenendo conto degli esiti dell'attività ispettiva e, in presenza di criticità della gestione, assegnano alle amministrazioni interessate un termine, non superiore a trenta giorni, per l'adozione delle necessarie misure correttive dirette a rimuovere le criticità gestionali evidenziate e vigilano sull'attuazione delle misure correttive adottate. La Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento in base agli esiti dei controlli effettuati".

2. Con deliberazione n. 14/SEZAUT/2021/FRG del 21 luglio 2021, la Sezione delle Autonomie ha approvato la relazione con la quale riferiva al Parlamento sulle prime analisi sulla qualità della spesa dei Comuni (servizi di amministrazione generale, polizia locale e rifiuti).

Nella relazione al suddetto atto deliberativo n. 14/2021 veniva palesata la metodologia di esame da seguire nei confronti degli enti territoriali, onde consentire il pieno ed effettivo esercizio del controllo *ex* art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 174/2012, poc'anzi esplicitato.

3. Con deliberazione n. 242/2021/INPR del 16 novembre 2021, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha avviato a titolo sperimentale il controllo di cui all'art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012 sulla razionalizzazione della spesa, approvando, altresì, la relazione (allegato A), le metodologie e i criteri di selezione sulla base dei quali individuare gli enti da sottoporre a controllo (allegato B) ed il questionario da somministrare agli enti selezionati (allegato C).

Il questionario compendiava una serie di quesiti, ai quali gli enti selezionati, in numero di 8, dovevano rispondere al fine di fare pervenire alla Sezione il suddetto questionario debitamente compilato e sottoscritto dal Responsabile del controllo di gestione, dal Responsabile del controllo di qualità e dal Responsabile dei Servizi finanziari, soggetti, questi ultimi, attori attivi nell'esercizio del controllo presso i propri enti di appartenenza.

In particolare, i Comuni selezionati (Comune di Riccione, Comune di Parma, Comune di Jolanda di Savoia, Comune di San Pietro in Casale, Comune di San Giorgio di Piano, Comune di Montiano, Comune di Fanano e Comuni di Vignola), erano stati scelti in base ai criteri meglio esplicitati e rappresentati nella deliberazione della Sezione n. 242/2021.

4. Al riguardo, giova precisare che, come si evince dalla suddetta deliberazione n. 242/2021, è stata utilizzata la seguente matrice a 4 quadranti (contemplata dalla deliberazione n. 14/2021/SEZAUT/FRG), all'interno dei quali sono stati collocati i Comuni della Regione Emilia – Romagna, grazie ai dati finanziari raccolti nell'attività istruttoria propedeutica alla predisposizione ed approvazione del questionario.



Giova, altresì, rammentare che per ciascun quadrante sono stati selezionati n. 2 Comuni ai fini dell'invio del questionario da compilare.

Ciò premesso, la Sezione ha provveduto ad analizzare i suddetti questionari provvedendo a confrontarli fra di loro onde cogliere, dalle risposte fornite dagli enti, la ragione concreta e fattuale che ha determinato la loro collocazione nei quadranti della matrice rappresentata nella più volte citata deliberazione n. 242/2021.

Alla luce di quanto sin qui esposto, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna,

DELIBERA

di approvare la unita relazione-referto, allegata alla presente quale parte integrante e sostanziale, che compendia gli esiti dell'indagine realizzata dalla Sezione a titolo sperimentale sul controllo sulla qualità della spesa di cui all'art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012 ,effettuata secondo le indicazioni fornite dalla citata delibera Sezione Autonomie n. 14/2021.

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa in formato elettronico:
  alla Sezione delle Autonomie;
  al Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e al Presidente della Giunta regionale;
  al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
  ai Presidenti dei Consigli comunali e ai Sindaci dei Comuni dell'Emilia-Romagna;

al Consiglio metropolitano di Bologna, alla Conferenza metropolitana di Bologna e al Sindaco metropolitano della Città metropolitana di Bologna;

ai Presidenti delle Amministrazioni provinciali con sede nel territorio di competenza regionale della Sezione;

al Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni italiani - ANCI Emilia-Romagna;

al Presidente dell'Unione delle Province d'Italia – UPI Emilia-Romagna;

- che si provveda alla pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso nell'adunanza del 22 luglio 2022.

Il Presidente
Marco Pieroni
(firmato digitalmente)

Il relatore
Tiziano Tessaro
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 11 agosto 2022
Il funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)

RELAZIONE

Controllo sulla razionalizzazione della spesa ai sensi dell'art 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012: esito indagine avviata a titolo sperimentale con deliberazione della Sezione n. 242/2021/INPR

INDICE

1 OBIETTIVO ---------- 13

2 METODO ---------- 14

2.1 Criteri di scelta dei Comuni sottoposti ad indagine ---------- 14

2.2 L'obiettivo dei quesiti posti ---------- 15

3 ANALISI ---------- 19

3.1 Analisi delle azioni monitoraggio e razionalizzazione della spesa Amministrazione generale ---------- 19

3.2 Analisi dei primi step amministrativi, finanziari e contabili degli interventi PNRR ------- 22

4 CONCLUSIONI ---------- 28

4.1 Conclusioni generali ---------- 28

4.2 Le verifiche sui singoli Comuni indagati ---------- 29

1 OBIETTIVO

La relazione illustra i risultati della prima indagine esplorativa sul campo tesa a verificare le azioni a tutela della qualità della spesa nelle Amministrazioni comunali sviluppata nel territorio regionale dell'Emilia-Romagna. In particolare, essa mira a fornire gli esiti dell'analisi finalizzata al monitoraggio e razionalizzazione della spesa corrente, con particolare riguardo alle spese della funzione fondamentale di Amministrazione generale, realizzate dalle Amministrazioni comunali e volte a salvaguardarne il profilo di qualità della spesa,ai sensi di quanto previsto dall'art.6, comma 3, del dl 174/2012.

Parallelamente, l'analisi ha acquisito alcuni ulteriori e primi elementi informativi, in particolare di carattere amministrativo, finanziario e contabile, indirizzati ad analizzare la qualità della spesa nei primi step procedurali verso la realizzazione del PNRR, al fine di fornire eventuali indicazioni, suggerimenti e raccomandazioni.

Il quadro concettuale di riferimento a cui si conforma questa analisi è pertanto quello contenuto nella deliberazione n.14/SEZAUT/2021/FRG "Prime analisi sulla qualità della spesa dei Comuni – Servizi di Amministrazione generale, Polizia locale e Rifiuti", approvata dalla Sezione Autonomie il 21 luglio 2021.

I contenuti del documento presentano la seguente scansione:

la **sezione 2** propone il metodo di indagine;

la **sezione 3** fornisce l'analisi, comprensiva dei quadri sinottici comprendenti le otto Amministrazioni comunali indagate;

la **sezione 4** riporta le conclusioni:

- sia a livello generale (4.1);
- sia con riferimento ai riscontri nei confronti dei singoli Enti (4.2).

2 METODO

2.1 Criteri di scelta dei Comuni sottoposti ad indagine

Per la selezione dei Comuni da sottoporre ad indagine sono state considerate:

a) la deliberazione n. 20/SEZAUT/2019/INPR "Metodologie per l'attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213" del 22 luglio 2019, che riporta i criteri di scelta degli Enti locali da monitorare basato sul *mix* composta dai fattori di salute finanziaria e qualità della spesa;

b) la successiva delibera n. 14/SEZAUT/2021/FRG "Prime analisi sulla qualità della spesa dei Comuni – Servizi di Amministrazione generale, Polizia locale e Rifiuti" del 21 luglio 2021, che ha aggiornato le modalità di valutazione delle due dimensioni di indagine.

La valutazione della salute finanziaria è effettuata attraverso un indicatore di sintesi al solo scopo di individuare un criterio di selezione degli enti valido ai fini dell'analisi in argomento.

La selezione dei Comuni è avvenuta in base all'incrocio delle dimensioni di salute finanziaria e di qualità della spesa, ed è stata limitata alla funzione fondamentale Amministrazione generale, in quanto maggiormente rappresentativa delle spese correnti (mediamente il 34 percento), prendendo in considerazione un Comune per ciascuna fascia demografica indagata (0-2.999, 3.000-49.999, 50.000 abitanti e oltre): per effettuare cio', sono state considerate le *performances* estreme per ciascuna dimensione, sia negative che positive. Su un potenziale di 4 tipologie di Enti (sulla base della matrice di salute finanziaria, alta-bassa, e qualità della spesa, alta-bassa: cfr. Tavola 1), suddiviso sulla base delle 3 fasce demografiche (all'interno della quale il criterio utilizzato è stato quello di selezionare l'Ente di dimensione più grande), la scelta è ricaduta su un totale di 8 Enti, dal momento che, sulla base dei criteri anzidetti, in alcuni casi non si rinviene la fattispecie contemplata nel modello nell'ambito del territorio regionale dell'Emilia-Romagna.

Tavola 1. Matrice qualità della spesa – salute finanziaria



In particolare:

1. Alta salute finanziaria (punteggio 8-9-10, cfr. delibera n. 14/2021 p. 16) - Alta qualità della spesa (al disotto del 25 percento percentile per i *cluster* di analisi Regione, Provincia, Dimensione), 2 Comuni:

   1) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 50.000 e oltre: Parma;
   2) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 3.000-49.999: Vignola (MO);
   3) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 0-2.999: nessuno.

2. Alta salute finanziaria (punteggio 8-9-10, cfr. delibera n. 14/2021 p. 16) - Bassa qualità della spesa (al disopra del 75 percento percentile per i *cluster* di analisi Regione, Provincia, Dimensione), 2 Comuni:

   4) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 50.000 e oltre: nessuno;
   5) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 3.000-49.999: San Giorgio di Piano (BO);
   6) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 0-2.999: Montiano (FC).

3. Bassa salute finanziaria (punteggio 0-1-2, cfr. delibera n. 14/2021 p. 16) - Alta qualità della spesa (al disotto del 25 percento percentile per i *cluster* di analisi Regione, Provincia, Dimensione), 2 Comuni:

   7) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 50.000 e oltre: nessuno;
   8) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 3.000-49.999: Riccione (RN);
   9) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 0-2.999: Fanano (MO).

4. Bassa salute finanziaria (punteggio 0-1-2, cfr. delibera n. 14/2021 p. 16) - Bassa qualità della spesa (al disopra del 75 percento percentile per i *cluster* di analisi Regione, Provincia, Dimensione), 2 Comuni:

   10) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 50.000 e oltre: nessuno;
   11) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 3.000-49.999: San Pietro in Casale (BO);
   12) Il primo ente più grande appartenente alla fascia 0-2.999: Jolanda di Savoia (FE).

2.2 L'obiettivo dei quesiti posti

Le domande sviluppate nel questionario inviato sono suddivise in due segmenti principali, i quali rispecchiano il duplice obiettivo dell'indagine.

Il primo segmento ha lo scopo di indagare se l'Amministrazione comunale, attraverso l'attivazione dei propri controlli interni, esprime la consapevolezza della propria *performance* di qualità della spesa corrente attinente alla funzione Amministrazione generale, anche nel confronto con le altre Amministrazioni comunali da effettuarsi attraverso opportuni esercizi di

benchmarking (domande 1.2 e 1.3). Tale consapevolezza si dovrebbe estrinsecare nella conoscenza dei punti di forza e dei punti di debolezza che giustificano la *performance* ottenuta (domanda 1.1). In effetti, nonostante la normativa di riferimento sia stata emanata oltre un ventennio fa (d.lgs. n. 286/99), lo stimolo per la misurazione comparata per generare confronti fra Enti risulta ancora piuttosto limitato.

Altro aspetto rilevante per l'analisi svolta è la verifica della capacità di visione circa l'andamento futuro della spesa, in ottica di *risk management*. In effetti, la capacità di prefigurazione dell'andamento futuro della spesa sia dal punto di vista dei prezzi di acquisto delle forniture (specie in periodi ad alta inflazione come quello attuale), sia in termini di utilizzo delle risorse (in particolare agli andamenti della spesa corrente indotti dai nuovi investimenti del PNRR), costituisce elemento imprescindibile per la conoscenza del fenomeno in grado di mitigare i possibili rischi di detrimento della qualità della spesa e i connessi rischi di squilibri finanziari. La conoscenza delle opportunità che si aprono per migliorare la qualità della spesa (domande 1.4 e 1.5) e delle possibili minacce che ne potrebbero compromettere gli attuali livelli (domande 1.6 e 1.7), chiudono quindi il quadro d'indagine relativo al primo obiettivo dell'analisi.

Dopo avere rilevato se l'Amministrazione comunale sia (già) destinataria di fondi PNRR (domanda 2.1), gli eventuali importi (domanda 2.2) e le tipologie di interventi (domanda 2.3), il secondo segmento di domande si focalizza sui primi passi del processo amministrativo, finanziario e contabile di realizzazione dei progetti del PNRR. In particolare, sono analizzati alcuni elementi ritenuti fondamentali per valutare la fluidità amministrativa degli interventi finanziati o cofinanziati dal PNRR, in questi primi mesi di realizzazione. Pur consapevoli che al momento non è possibile valutare compiutamente la qualità della spesa degli interventi PNRR, tale prospettiva d'indagine consente, nonostante ciò, di ottenere alcuni primi indizi rispetto alla capacità amministrativa di realizzazione dei primi *step* amministrativi, finanziari e contabili degli interventi PNRR.

Innanzitutto, è richiesto, per ciascun intervento, qual'è la copertura dei fondi PNRR rispetto alla spesa complessiva (domanda 2.4), al fine di conoscere l'impegno che l'Ente deve sostenere attraverso il finanziamento da fondi propri (risorse che gravano sul bilancio) e che, pertanto, vengono sottratte ad altri finalità istituzionali. In altri termini, la risposta che l'Ente fornisce serve a individuare la condizione per la quale gli interventi PNRR possono avere un impatto diretto sull'equilibrio finanziario complessivo, nella comune consapevolezza della loro sostenibilita', non arrecando pregiudizio finanziario all'equilibrio di bilancio (artt. 81 e 97 Cost.) declinato in senso dinamico.

Assume rilievo per l'indagine, inoltre, la conoscenza di quanta parte delle risorse per gli interventi finanziati o cofinanziati saranno trasferite ad altri soggetti (domanda 2.5), al fine di conoscere se sarà l'Ente assegnatario dei fondi ad effettuare direttamente l'opera (intervento)

o al contrario se sarà un soggetto esterno, quale, a titolo esemplificativo, una società *in house*, riconosciuta quale *longa manus* dell'Ente. L'esigenza di tracciabilità delle risorse impiegate, richiesta dal dettato normativo, deve peraltro coniugarsi con la verifica del corretto utilizzo delle stesse, a maggior ragione quando gli interventi vengano realizzati tramite società partecipate o altri strumenti consentiti dalla normativa vigente (art.9 del d.l. n. 77/2021): in tali ultime ipotesi palesate, la circostanza richiede che l'indagine sia estesa, altresì, ai meccanismi negoziali sottostanti (a titolo esemplificativo, nel caso di società *in house*, la verifica si estende anche al controllo circa la definizione, mediante l'ausilio di patti parasociali o di altri strumenti negoziali, di un corretto ed efficiente controllo analogo esercitato dall'ente controllante che sia in grado di monitorare costantemente l'utilizzo delle risorse finanziarie derivanti dai fondi europei in questione).

L'ipotesi rappresentata postula, altresì, la necessità che vengano previste nei contratti di servizio (o in altri equivalenti atti che definiscono il trasferimento delle risorse finanziarie) apposite clausole di riparto di responsabilità fra i soggetti interessati, nel caso di mancato rispetto dei termini fissati o in generale dalle diverse condizioni poste dalla disciplina che regola la concessione dei fondi europei (posto che, come noto, il conseguimento dei *target* e *milestone* è imprescindibile per la conservazione delle risorse del PNRR). Tutto ciò implica che in *primis* venga posta particolare attenzione alla definizione di una precisa e attendibile programmazione in grado di definire in anticipo il percorso da seguire verso il raggiungimento dell'obiettivo prefissato, affinché i soggetti interessati conoscano anticipatamente le azioni da intraprendere e le eventuali responsabilità alle quali soggiacciono nel caso di mancato rispetto di quanto programmato.

Le operazioni di accertamento delle risorse PNRR sono oggetto di analisi da parte di tre domande finalizzate a conoscere se gli importi sono già stati completamente accertati (domanda 2.6), e, in caso di risposta affermativa, se gli accertamenti sono attribuiti tutti all'anno corrente o ad anni diversi (domanda 2.8), o, in caso di riscontro negativo, quali siano le motivazioni che ne hanno impedito l'accertamento (domanda 2.7).

Le ultime tre domande sono focalizzate sulla reale scansione del cronoprogramma (domande 2.10 e 2.11) e sulla conseguente corretta utilizzazione del Fondo Pluriennale Vincolato (domanda 2.9), quale strumento di trasparenza rispetto ai tempi di realizzazione degli interventi. L'utilità di questo ultimo gruppo di domande è in linea con la preoccupazione principale del legislatore, ossia la necessità di avere, sin da subito, uno *screening* dei termini stabiliti di utilizzo delle risorse europee.

Ne deriva che, alla luce della giurisprudenza sin qui formatasi, l'eventuale mancanza dei cronoprogrammi diviene una criticita' che si riverbera non solo sugli equilibri finanziari, ma prelude all'inadempimento degli obblighi assunti con il PNRR, inteso quale programma da realizzare in tempi certi e controllabili attraverso il sistema dei controlli interni. Invero, la

tempestività dell'impiego delle risorse PNRR, la trasparenza della ricostruzione dei flussi finanziari, la loro riconducibilità alle opere via via realizzate, i controlli di qualità degli interventi costituiscono gli essenziali momenti di tracciamento dell'intervento posti a garanzia dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa e, in ultima analisi, della realizzazione di quelle politiche pubbliche che, in visione prospettica, sono intese a realizzare la c.d. equità intergenerazionale sottesa all'esposizione finanziaria. Difatti, la mancanza di adeguati controlli interni sui tempi di realizzazione degli interventi, e dei moduli organizzativi tesi a realizzare un adeguato *risk management* degli interventi PNRR, pone nei fatti l'Ente non solo in una posizione di difficile governo dei suddetti interventi , ma anche nella impossibilità di fornire trasparenti informazioni sul rispetto dello stato di avanzamento dei lavori programmato.

3 ANALISI

L'analisi svolta segue ovviamente il percorso tracciato dai due segmenti di domande, la cui logica sottostante è stata illustrata nella sezione precedente. In particolare, come detto, la prima sezione si concentra sulla qualità della spesa dei servizi di Amministrazione generale, mentre la seconda sezione si focalizza sui primi elementi di indagine della qualità della spesa negli interventi del PNRR.

3.1 Analisi delle azioni monitoraggio e razionalizzazione della spesa Amministrazione generale

L'analisi delle risposte alla domanda 1.1 (relativa alla motivazione del posizionamento della qualità della spesa per Amministrazione generale) consente di delineare alcuni profili generali delle amministrazioni indagate (Tavola 2). In particolare, fatta eccezione per il Comune di Jolanda di Savoia, dalla documentazione acquisita, emerge che l'individuazione dei punti di debolezza attiene maggiormente all'aspetto della salute finanziaria che al profilo della qualità della spesa: l'accentuata attenzione delle Amministrazioni sugli aspetti di salute finanziaria, più che di qualità della spesa, conferma quindi che equilibrio del bilancio (art. 97 primo comma, Cost.) e sana gestione finanziaria (art. 97, secondo comma, Cost.) non sono tra loro necessariamente sovrapponibili e richiedono un'analisi specifica svolta sulla base delle coordinate fornite.

In particolare, il potenziamento degli strumenti di analisi quantitativa, tipici del controllo di gestione, per il monitoraggio della qualità della spesa si rivela essenziale strumento di governo degli interventi gestori: in altri termini, la qualità della spesa diviene un elemento meritevole d'attenzione solo dinanzi a difficoltà rilevate negli equilibri di bilancio, di cui vengono indicate genericamente (in quasi tutti i Comuni) misure di miglioramento dell'efficienza applicate, ma di cui solo pochi forniscono evidenze empiriche quantitative.

Tavola 2. Motivazione del posizionamento della qualità della spesa per Amministrazione generale (domanda 1.1)

	Profilo Salute finanziaria – Qualità spesa	**Fascia pop. (000)**	**Punti di debolezza**	**Azioni di tutela della qualità della spesa di Amministrazione generale**	**Evidenza empirica a supporto della giustificazione del proprio posizionamento**
Parma	Alta-Alta	> 50	• -	• Processo di razionalizzazione della spesa (personale, incarichi, consulenze, spese comprimibili) a seguito Del.148/2014 Corte dei Conti • Informatizzazione per mantenere livelli di servizi amministrativi	• No
Vignola	Alta-Alta	3-50	• -	• Gestione associata di alcuni Programmi della Missione 1 • Alleggerimento struttura amministrativa per funzioni attribuite all'Unione	• Riferimento ai soli indicatori Delibera 14/2021
S. Giorgio di P.	Alta-Bassa	3-50	• -	• Gestione associata • Razionalizzazione della spesa	• No
Montiano	Alta-Bassa	0-3	• -	• -	• Effetto contabile della contabilizzazione dei trasferimenti all'Unione a cui partecipano, tutti nella Missione 1
Riccione	Bassa-Alta	3-50	• Necessità di proseguire con la formazione per sensibilizzare i dirigenti (ma non pare per stimolare la qualità della spesa)	• Modello decentrato con coordinamento (ma non pare per stimolare la qualità della spesa)	• No
Fanano	Bassa-Alta	0-3	• (a-specifici rispetto alla qualità della spesa delle funzioni di Amministrazione generale)	• Utilizzo del mercato elettronico	• No
San Pietro in C.	Bassa-Bassa	3-50	• (a-specifici rispetto alla qualità della spesa delle funzioni di Amministrazione generale)	• (a-specifici rispetto alla qualità della spesa delle funzioni di Amministrazione generale)	• No
Jolanda di S.	Bassa-Bassa	0-3	• Non ci sono più margini di miglioramento, poiché la spesa è ridotta al minimo	• Azioni di contenimento della spesa stimolate dal piano di riequilibrio a cui è sottoposta l'Amministrazione	• No

Parimenti, l'importanza della pratica del *benchmarking*, viene nella prassi sottovalutata per essere utilizzata da qualche Ente non già per individuare i dettagli operativi allo scopo di implementare le migliori prassi (Tavola 3), ma prevalentemente per finalità di confronto. Solo con riferimento ad un Ente, il Comune di Riccione, è stato dichiarato che l'esercizio di *benchmarking* è stato esteso anche all'applicazione delle migliori prassi. Anche per quanto riguarda il posizionamento percepito o che emerge dagli esercizi di *benchmarking*, solo due Comuni hanno risposto. In un caso (Comune di Parma), sono utilizzate banche dati ufficiali (Opencivitas e la banca dati regionale messa a disposizione della Regione Emilia Romagna). In nessun caso sono state fornite informazioni quantitative relative al posizionamento rispetto alla qualità della spesa per la funzione Amministrazione generale.

Tavola 3. *Benchmarking* per la qualità della spesa Amministrazione generale (domande 1.2 e 1.3)

	Profilo Salute finanziaria – Qualità spesa	**Fascia pop. (000)**	**Tipologia di *benchmarking***	**Posizionamento percepito/emergente attraverso gli esercizi di *benchmarking***
Parma	**Alta-Alta**	**> 50**	• Analisi posizionamento attraverso banche dati regionali e nazionali (Opencivitas)	• -
Vignola	**Alta-Alta**	**3-50**	• No	• -
S. Giorgio di P.	**Alta-Bassa**	**3-50**	• Il referto del controllo di gestione dell'Unione contiene indicatori di *benchmarking*	• -
Montiano	**Alta-Bassa**	**0-3**	• No	• -
Riccione	**Bassa-Alta**	**3-50**	• Attività di *benchmarking* per la gestione entrate e servizi fiscali	• -
Fanano	**Bassa-Alta**	**0-3**	• Non codificato	• In linea con i Comuni simili
San Pietro in C.	**Bassa-Bassa**	**3-50**	• Il controllo di gestione dell'Unione offre la possibilità di effettuare confronti	• In linea con i Comuni dell'Unione
Jolanda di S.	**Bassa-Bassa**	**0-3**	• No	• -

Tavola 4. Opportunità e minacce sui livelli di qualità della spesa Amministrazione generale (domande 1.4, 1.5, 1.6 e 1.7)

	Profilo Salute finanziaria – Qualità spesa	Fascia pop. (000)	Opportunità	Minacce
Parma	**Alta-Alta**	**> 50**	• Digitalizzazione • Formazione dipendenti • Accordi quadro e accorpamenti forniture	• Aumento utenze, assicurazioni, rinnovi contrattuali
Vignola	**Alta-Alta**	**3-50**	• Ampliare l'associazionismo per i servizi • Attivazione di esercizio di *benchmarking*	• Difficoltà di funzionamento dell'Unione dei comuni, specie con riferimento al sistema decisionale-politico
S. Giorgio di P.	**Alta-Bassa**	**3-50**	• No	• Aumento utenze (guerra e pandemia)
Montiano	**Alta-Bassa**	**0-3**	• No	• No
Riccione	**Bassa-Alta**	**3-50**	• Proseguimento e rafforzamento del modello organizzativo adottato	• No
Fanano	**Bassa-Alta**	**0-3**	• -	• Economicità (prezzi delle forniture bassi) causa maggiori costi (manutenzioni, ri-acquisti)
San Pietro in C.	**Bassa-Bassa**	**3-50**	• Proseguimento integrazione controllo di gestione a livello di Unione di comuni	• No
Jolanda di S.	**Bassa-Bassa**	**0-3**	• No	• Aumenti utenze (gas ed elettricità)

Dalla documentazione acquisita, emerge che le Amministrazioni comunali individuano differenti opportunità e minacce relative al futuro dei livelli di qualità della spesa Amministrazione generale (Tavola 4). In generale, le opportunità sono relative alle specifiche situazioni contingenti nelle quali si trovano i Comuni: ad esempio, il Comune di Parma punta su una maggiore digitalizzazione e formazione dei dipendenti per migliorare l'efficienza dei servizi amministrativi, mentre i Comuni più piccoli e facenti parte delle Unioni, vedono in queste delle leve fondamentali per creare economie di scala (Vignola) o per attivare misurazioni per confrontare le prestazioni (Vignola e San Pietro in Casale). È interessante notare che, sulla base di quanto rappresentato, solo un Comune con bassa qualità della spesa intravede opportunità (San Pietro in Casale), mentre tutti gli altri non percepiscono la possibilità di migliorare i propri livelli di efficienza. Emerge altresì la circostanza, rappresentata dagli aumenti dei prezzi delle forniture, come principale minaccia per gli equilibri; singolare la considerazione fornita dal Comune di Vignola, ove si sottolinea come la principale criticità futura sia rappresentata dal funzionamento dell'Unione di Comuni a cui appartiene.

3.2 Analisi dei primi step amministrativi, finanziari e contabili degli interventi PNRR

In questa fase di analisi, che si colloca in uno stadio ancora embrionale rispetto all'attuazione degli interventi, risulta utile conoscere, in primo luogo, se gli enti sono beneficiari di fondi

derivanti dal PNRR e, in secondo luogo, come hanno provveduto a registrare le eventuali risorse anticipate dall'Unione Europea nel proprio bilancio, mediante il corretto utilizzo degli strumenti introdotti dalla contabilità armonizzata, quale, a titolo esemplificativo, il Fondo Pluriennale vincolato. Nell'attuale fase, la corretta programmazione diviene essenziale per gli enti assegnatari di risorse europee, pena, in caso di mancato raggiungimento dei *target* e *milestone* definiti, la restituzione del finanziamento ottenuto: il conseguente, probabile, detrimento degli equilibri di bilancio (le risorse PNRR revocate dovrebbero essere sostituite con risorse proprie alternative) si aggiungerebbe al sicuro pregiudizio derivante dalla mancata realizzazione degli obiettivi attesi, oltre ai riflessi indotti dagli interventi programmati e non realizzati. La verifica delle inerzie ed inefficienze delle Amministrazioni, a danno sia delle economie territoriali che delle future generazioni, postula la previa individuazione dei soggetti deputati alla realizzazione degli interventi (direttamente o con il supporto di un soggetto esterno), e con la definizione di un puntuale sistema di *governance* e di riparto di responsabilità che massimizzi l'osservanza dei termini stabiliti dal PNRR di consegna dei lavori.

Dalla documentazione acquisita emerge che solo due Amministrazioni comunali sulle otto indagate non sono ancora risultate assegnatarie dei fondi PNRR, dichiarando di essere nella fase di conclusione di alcuni *iter* procedurali (Tavola 5). Gli altri Enti sono assegnatari di un ammontare di risorse PNRR che, in proporzione alle dimensioni dei propri bilanci misurate dalla spesa corrente (è stato considerato il livello di spesa corrente del 2019 in modo tale da sterilizzare gli effetti delle misure correlate alla pandemia), variano da un minimo dell'8,7 percento (Comune di Riccione) ad un massimo del 152,8 percento (Comune di Montiano). Ne deriva che, malgrado il numero ristretto degli Enti facenti parte del campione, la dimensione delle grandezze finanziarie considerate varia notevolmente. È indubbio che, allorquando l'importanza degli interventi PNRR assumano una dimensione rilevante, essi, da un lato possono costituire un'importante opportunità di ampiamento delle infrastrutture e servizi per l'Ente, dall'altro possano costituire un rischio finanziario rilevante qualora tale ammontare di interventi non sia correttamente gestito. L'analisi implica la necessità della consapevolezza, da parte degli enti destinatari di importanti investimenti generati dal PNRR, della necessità di attuare tutte quelle politiche di *risk management* volte alla mitigazione dei rischi operativi, specie quelli relativi alla realizzazione di opere pubbliche.

Dalla istruttoria svolta, emerge che i rischi operativi sono differenziati sulla base dei settori di intervento. Rispetto ai casi osservati, la varietà più spiccata è ovviamente presente nel caso del Comune di Parma, ovverosia nell'Amministrazione comunale di maggiori dimensioni; purtuttavia, anche nelle Amministrazioni di minori dimensioni è possibile assistere a una cospicua varietà di interventi, come ad esempio nei casi di Comuni di Vignola e Montiano con il connesso moltiplicarsi di rischi operativi. Il Comune di Montiano, in particolare, ha previsto ben quattro tipologie differenti di interventi, che spaziano dall'adeguamento sismico di strutture scolastiche, alla viabilità, dalla riqualificazione urbana alla costruzione di un nuovo

parco urbano, per interventi che, per ampiezza, superano di una volta e mezzo il bilancio di parte corrente.

La copertura dei fondi PNRR, rispetto agli interventi generati, è totale nel solo caso del Comune di San Pietro in Casale. In tutti gli altri casi, una parte degli interventi è coperta anche da risorse proprie degli Enti, come, ad esempio, accade nel Comune di Riccione dove l'unico intervento finora ammesso al finanziamento con fondi PNRR è finanziato al 62 percento con risorse PNRR e al 38 percento con risorse comunali. In tali casi, l' attenzione alle dinamiche di interferenza fra spese per la realizzazione dei progetti PNRR e salute finanziaria dell'ente, specie laddove questa risulti già parzialmente compromessa, richiede l'analisi di alcuni fattori: non è fuor di luogo sottolineare, infatti, come ad esempio il recupero di immobili per l'ampiamento dell'erogazione o la creazione di nuovi servizi pubblici, porteranno con sé nuova spesa corrente. Per contro, alcune tipologie di intervento non causano costi aggiuntivi, come ad esempio l'acquisto di nuovi autobus (che, anzi, dovrebbero diminuire i consumi di carburante). In ogni caso l'Ente è chiamato a verificare che ove si verifichi nuova spesa corrente indotta, essa sia effettivamente assorbibile dal bilancio: in particolare, laddove vi sia un importante apporto di risorse proprie è necessario premurarsi che tali risorse siano concretamente disponibili, anche in termini di cassa, già al momento dell'impegno della spesa onde evitare problematiche attinenti all'effettivo, successivo, soddisfacimento delle obbligazioni sottostanti.

Tavola 5. Fondi PNRR di cui si è beneficiari e livelli di copertura degli interventi finanziati

(domande 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4)

	Profilo Salute finanziaria – Qualità spesa	Fascia pop. (000)	Fondi PNRR di cui è beneficiaria (000) (% sp. corrente 2019)	Tipologie di intervento	Copertura con fondi PNRR
Parma	**Alta-Alta**	**> 50**	€ 56.760 -26,20%	1. Adeguamento sismico e riqualificazione urbana-viabilità	1. 78,6%
				2. Edilizia residenziale (PINQUA)	2. 70,6%
				3. Edilizia residenziale (ERP)	3. 59,6%
				4. Autobus e ricarica mezzi elettrici	4. 100%
				5. Ciclovie urbane	5. 100%
				6. Rigenerazione urbana di contrasto al degrado sociale	6. 84,25%
				7. Vari potenziamenti servizi sociali	7. 100%
Vignola	**Alta-Alta**	**3-50**	€ 2.618 -19,30%	1. Viabilità	1. 100%
				2. Adeguamento sismico scuola	2. 87,04%
				3. Adeguamento sismico scuola	3. 84,19%
				4. Riqualificazione urbana	4. 97,58%
				5. Riqualificazione urbana	5. 97,33%
S. Giorgio di P.	**Alta-Bassa**	**3-50**	€ 2.000 -31%	1. Nuova scuola	1. 71%
Montiano	**Alta-Bassa**	**0-3**	€ 1.695 -152,80%	1. Adeguamento sismico scuola	1. 90%
				2. Viabilità	2. 100%
				3. Riqualificazione urbana	3. 65,79%
				4. Parco urbano	4. 87,34%
Riccione	**Bassa-Alta**	**3-50**	€ 5.000 -8,70%	1. Riqualificazione patrimonio immobiliare	1. 62%
Fanano	**Bassa-Alta**	**0-3**	€ 0	-	-
San Pietro in C.	**Bassa-Bassa**	**3-50**	€ 4.206 -42,10%	1. Residenze anziani (PINQUA)	1. 100%
Jolanda di S.	**Bassa-Bassa**	**0-3**	€ 0	-	-

Dalla documentazione in atti emerge che le risorse di cui i Comuni beneficiano sono generalmente gestite all'interno del Comune stesso, fatta eccezione per i Comuni di Montiano, che trasferirà l'intera somma all'Unione a cui partecipa a seguito della convenzione di trasferimento delle funzioni fondamentali, e del Comune di Parma. In quest'ultimo caso, gran parte dei fondi saranno trasferiti a società del gruppo municipale, ed in particolare a Parma Infrastrutture spa (*in house*), TEP spa (gestore del servizio TPL-trasporto pubblico locale), ASP Parma (azienda servizi alla persona, servizi sociali) e ACER Parma (Azienda Casa Emilia-Romagna per l'edilizia residenziale). Le relative convenzioni saranno dunque l'elemento chiave della catena di raccordo fra Ente e soggetti esecutori, al fine della buona riuscita nei tempi stabiliti dei progetti PNRR.

Dalla Tavola 6 emerge che solo in tre comuni sono già stati effettuati accertamenti sui fondi PNRR, da un minimo del 2,9 percento (Comune di Montiano) ad un massimo del 100 percento (Comune di San Giorgio di Piano). Le diverse percentuali scontano anche le diverse linee di

intervento adottate, e dunque, i diversi bandi/negoziazioni a cui gli Enti hanno partecipato: a San Giorgio di Piano è stato finanziato un solo progetto, mentre a Montiano sono presenti quattro interventi; a Parma sono sette gli interventi complessivi.

In tutti i casi indagati, la documentazione istruttoria fa emergere l'assenza di cronoprogrammi di spesa: peraltro, anche quando dichiarati presenti, sembra esserci qualche incoerenza rispetto alla indicazione a bilancio degli accertamenti ed impegni. In particolare, per il Comune di Parma, che dichiara la presenza di cronoprogrammi, a fronte di accertamenti di fondi PNRR pari al 67,5 percento di quanto dichiarato essere l'ammontare dei fondi di pertinenza del Comune, a bilancio sono indicati impegni di spesa pari al 28,3 percento per il periodo dal 2022 al 2025: si tratta quindi di una evidente discrasia di circa 39,2 punti percentuali di fondi PNRR di pertinenza, ossia circa euro 22,2 mln, che sono stati accertati, ma per i quali non sembrano essere previsti impegni di spesa (almeno entro il 2026). Per quanto riguarda il Comune di San Giorgio di Piano, che sembrerebbe avere sostanzialmente concluso nel 2022, l'unico progetto del PNRR (attraverso l'impegno delle risorse acquisite nel 2020), una siffatta verifica si unisce alla di cui parallela (verifica) circa l'effettiva ascrivibilità di tali risorse o meno al PNRR. L'analisi relativa al Comune di Riccione restituisce un dato contraddittorio, in quanto, da un lato, si individuano gli impegni di spesa in modo specifico per ciascun anno dal 2024 al 2026, dall'altro, si dichiara la mancanza di cronoprogrammi.

Tavola 6. Accertamenti, impegni e cronoprogramma dei fondi PNRR (domande da 2.6 a 2.11)

	Profilo Salute finanziaria – Qualità spesa	Fascia pop. (000)	Già accertato sulla base di decreti di assegnazione risorse*	Previsione di accertamento oltre il 2022*	Impegni effettuati o previsti*	FPV	Cronoprogramma (ultimi impegni)
Parma	**Alta-Alta**	**> 50**	67,50%	n.i.	28,3% (22-26) 71,7% non indicato	no	sì (2026)
Vignola	**Alta-Alta**	**3-50**	0%	n.i.	non indicato	sì	no*** (2025)
S. Giorgio/P.	**Alta-Bassa**	**3-50**	100% (2020)	-	100% (2020)	no	sì (2022)
Montiano	**Alta-Bassa**	**0-3**	2,9% (2021)	n.i.	2,9% (2021)	no	no**
Riccione	**Bassa-Alta**	**3-50**	0%	100% (24-26)	37,3% (2024) 33,4 (2025) 29,3 (2026)	no	no
Fanano	**Bassa-Alta**	**0-3**	-	-	-	-	-
S. Pietro/C.	**Bassa-Bassa**	**3-50**	0%	100% (2023)	n.i.	n.i.	no
Jolanda di S.	**Bassa-Bassa**	**0-3**	-	-	-	-	-

Note:

* in % della assegnazione fondi PNRR di cui alla Tavola 5

** l'Amministrazione comunale di Montiano ha risposto affermativamente, ma se gli importi non sono oggi prevedibili, come affermato, di fatto il cronoprogramma di spesa è indefinito quindi non presente

*** l'Amministrazione comunale di Vignola ha risposto affermativamente, ma poi afferma che l'ammontare delle erogazioni (impegni) "verrà definito con l'approvazione dei progetti e relativi cronoprogrammi di spesa", lasciando dunque intendere che i cronoprogrammi non sono ancora stati approvati

n.i. = non indicato

4 CONCLUSIONI

4.1 Conclusioni generali

Il quadro che scaturisce dai primi controlli effettuati sulla base della metodologia di cui alla Delibera n. 14/SEZAUT/2021/FRG nel territorio regionale dell'Emilia-Romagna, può essere riassunto come segue:

a) la qualità della spesa diventa un elemento meritevole d'attenzione solo dinanzi a difficoltà rilevate negli equilibri di bilancio; gli Enti sono in grado di individuare i punti di debolezza della qualità della spesa solo se presentano una situazione di difficoltà finanziaria;

b) l'attenzione è generalmente spostata più sugli aspetti di salute finanziaria [*rectius*, di tenuta degli equilibri finanziari] che di qualità della spesa, denotando una probabile necessità di potenziamento degli strumenti di analisi quantitativa tipici del controllo di gestione, per il monitoraggio della qualità della spesa; si rileva, in altri termini, l'implementazione negli Enti di un controllo di gestione attivato in chiave formalistica, non in grado di fornire analisi che stimolino riflessioni realmente orientate verso il miglioramento della qualità della spesa;

c) l'utilizzo del *benchmarking* sembra essere ancora limitato, specie per l'analisi e l'applicazione delle migliori prassi; qualora utilizzato, è generalmente circoscritto alla mera individuazione del posizionamento dell'ente e non già per il miglioramento della qualità della spesa;

d) la possibilità di migliorare i propri livelli di efficienza non sembra percepita dai comuni con bassa qualità della spesa; ciò sembrerebbe avvalorare l'ipotesi che i comuni con maggiori difficoltà di efficienza non riescano ad elaborare programmi e progettualità rivolte al miglioramento, rimanendo ancorati a schemi gestionali consolidati, benché non efficienti;

e) appare essenziale il corretto funzionamento dei controlli interni, sia in termini di monitoraggio del rispetto dei cronoprogrammi, sia in termine di costruzione di plausibili indicatori di efficienza ed economicità.

Per quanto riguarda gli ulteriori elementi informativi, in particolare di carattere amministrativo, finanziario e contabile, volti ad analizzare la qualità della spesa nei primi passi verso la realizzazione del PNRR, emerge che:

a) l'importanza finanziaria relativa dei progetti PNRR acquisiti può variare notevolmente (negli otto Comuni indagati varia da un valore minimo dell'8,7 percento rispetto alla spesa corrente annua ad un massimo del 152,8 percento): gli Enti con importanti investimenti generati dal PNRR dovrebbero essere consapevoli della necessità di attuare tutte quelle politiche di *risk management* volte alla mitigazione dei rischi finanziari che ne possono

derivare, poiché esiti non positivi potrebbero impattare sugli equilibri finanziari complessivi;

b) laddove il cofinanziamento dei progetti PNRR con altre fonti sia consistente, è necessario verificare che tali risorse siano concretamente disponibili al momento dell'impegno di spesa e del relativo pagamento;

c) alcune tipologie di intervento causeranno spesa corrente di funzionamento e manutenzione: in sede di controllo sugli equilibri, l'Ente è chiamato a valutarne le dimensioni, gli impatti sul bilancio (specie sull'equilibrio di parte corrente) e verificarne le fonti di copertura;

d) in alcune Amministrazioni, in particolare quelle di maggiore dimensione o nel caso di quelle facenti parte di Unioni, la gran parte dei fondi sono trasferiti ad entità terze: in tal caso le convenzioni costituiscono l'elemento chiave della catena di raccordo fra Enti e soggetti esecutori e devono prevedere accuratamente tempi e modi di erogazione dei fondi, nonché reciproche responsabilità;

e) in tutti i casi indagati, vi sono importanti problemi di coerenza tra i cronoprogrammi di spesa e le indicazioni degli accertamenti e impegni a bilancio: il che richiede una maggiore attenzione allo sviluppo di cronoprogrammi che individuino tempi di realizzazione verosimili, che siano realmente coordinati con le poste iscritte a bilancio.

4.2 Le verifiche sui singoli Comuni indagati

Nel seguito sono riportati le distinte verifiche operate sui singoli Comuni indagati e le indicazioni fornite in chiave collaborativa.

Comune di Parma

Azioni di monitoraggio e razionalizzazione della spesa Amministrazione generale:

- Benché il profilo di salute finanziaria e qualità della spesa sia buono e sia stato dichiarato l'utilizzo di banche dati nazionali e regionali, è necessario stimolare maggiormente il confronto con altre Amministrazioni per verificare se esistono possibili ulteriori margini di miglioramento per la qualità della spesa;
- Si suggerisce di stimolare maggiormente un ragionamento di analisi dei punti di debolezza in ottica di *risk management* per verificare i possibili andamenti futuri di spesa corrente.

Step amministrativi, finanziari e contabili degli interventi PNRR:

- L'ammontare delle risorse PNRR di cui il Comune di Parma è destinatario, sembra essere coerente con le dimensioni di bilancio (pari al 26,2 percento delle spese correnti impegnate nel 2019); tuttavia, è necessario monitorare l'accertamento del rimanente 32,5 percento

dei fondi non ancora accertati (complemento al 100 percento del rapporto fra gli importi già accertati e le risorse di cui l'Ente è beneficiario);

- È necessario verificare se i cronoprogrammi sono adeguati, poiché attualmente sembra che circa il 71,7 percento della spesa relativa ai fondi PNRR (complemento al 100 percento del rapporto fra importi impegnati o da impegnare nel periodo 2022-2026 e risorse di cui l'Ente è beneficiario) sfugga ad una adeguata programmazione.

Comune di Vignola

Azioni di monitoraggio e razionalizzazione della spesa Amministrazione generale:

- Benché il profilo di salute finanziaria e qualità della spesa sia buono, è necessario stimolare il confronto con altre Amministrazioni per verificare se esistono possibili ulteriori margini di miglioramento per la qualità della spesa;
- Va effettuata una accurata revisione della spesa e dei processi di aggregazione all'interno dell'Unione, in quanto benché sia luogo di aggregazione di parte della funzione Amministrazione (con una possibile estensione della gestione in Unione ad altre parti della funzione in futuro), è anche considerata una possibile minaccia per i futuri livelli di qualità della spesa.

Step amministrativi, finanziari e contabili degli interventi PNRR:

- L'ammontare delle risorse PNRR di cui il Comune di Vignola è destinatario, sembra essere coerente con le dimensioni di bilancio (pari al 19,3 percento delle spese correnti impegnate nel 2019); tuttavia, è necessario monitorare l'accertamento delle risorse, non ancora avvenuto;
- È necessario verificare se i cronoprogrammi saranno adeguati; in effetti il Comune di Vignola ha risposto affermativamente rispetto alla presenza di cronoprogrammi, ma poi afferma che l'ammontare delle erogazioni (impegni) "verrà definito con l'approvazione dei progetti e relativi cronoprogrammi di spesa", lasciando dunque intendere che i cronoprogrammi non sono ancora stati approvati.

Comune di San Giorgio di Piano

Azioni di monitoraggio e razionalizzazione della spesa Amministrazione generale:

- Se il profilo di salute finanziaria può ritenersi buono, non altrettanto può dirsi di quello della qualità della spesa delle funzioni fondamentali di Amministrazione; è dunque indispensabile stimolare il confronto con altre Amministrazioni per individuare puntualmente il proprio posizionamento, poiché attualmente il referto del controllo di gestione dell'Unione non pare fornire evidenze empiriche adeguate;
- Vanno stimolati confronti e, se possibile, una razionalizzazione dei processi di gestione delle funzioni di Amministrazione all'interno dell'Unione di appartenenza al fine di verificare modalità di erogazione alternative del servizio; a tal proposito è sintomatico di una qualche

difficoltà a individuare soluzioni alternative per il miglioramento della qualità della spesa il non avere citato, fra le opportunità, la possibilità di fare leva sulla razionalizzazione del servizio attraverso l'Unione.

Step amministrativi, finanziari e contabili degli interventi PNRR:

- È presente un consistente cofinanziamento dei progetti PNRR con altre fonti; è necessario premurarsi che tali risorse siano concretamente disponibili al momento dell'impegno di spesa e del relativo pagamento, già previsti nel 2022;
- È necessario verificare se i cronoprogrammi siano adeguati: attualmente è stato dichiarato un solo progetto PNRR già finanziato (accertamenti di risorse nel 2020) che dovrebbe concludersi già nel 2022.

Comune di Montiano

Azioni di monitoraggio e razionalizzazione della spesa Amministrazione generale:

- Secondo la dichiarazione del Comune di Montiano, il posizionamento dell'ente all'interno della categoria di bassa qualità della spesa è dovuto alla contabilizzazione all'interno della Missione 1 di bilancio di diverse voci di trasferimento di risorse correnti all'Unione di appartenenza, ben oltre il perimetro delle funzioni fondamentali di Amministrazione; ciò costituisce una riduzione di alcuni principi di bilancio, quali la attendibilità, veridicità, chiarezza, comprensibilità, trasparenza, prevalenza della sostanza sulla forma, nonché la comparabilità; nei futuri rendiconti, andrebbe opportunamente ristabilito il corretto perimetro della Missione 1 (e delle altre missioni coinvolte) attraverso una contabilizzazione multipla dei trasferimenti in ragione delle diverse destinazioni di spesa;
- Sebbene si comprenda che la funzione di Amministrazione sia stata delegata all'Unione, l'Amministrazione comunale dovrebbe comunque possedere o avere la possibilità di acquisire le informazioni al fine di individuare il corretto perimetro di spesa per la funzione Amministrazione, i punti di forza e di debolezza, i riferimenti di *benchmarking* (quantomeno interni all'Unione di cui fa parte) e una visione circa le opportunità e le minacce sui livelli di qualità della spesa futuri; attualmente tutti questi elementi sembrano essere ignorati o comunque non monitorati.

Step amministrativi, finanziari e contabili degli interventi PNRR:

- L'ammontare delle risorse PNRR di cui il Comune di Montiano è destinatario è molto elevato, pari ad oltre una volta e mezzo l'ammontare della spesa corrente (152,8 percento della spesa corrente 2019), dunque è necessario un approccio di *risk management* oculato, teso ad evitare che eventuali ritardi o rischi operativi di altra natura (es. aumento dei costi di realizzazione) si riversino sul bilancio;
- È necessario monitorare l'accertamento, non ancora avvenuto per circa il 97,1 percento delle risorse assegnate al Comune di Montiano;

- Sono presenti cofinanziamenti dei progetti PNRR con altre fonti; è necessario premurarsi che tali risorse siano concretamente disponibili al momento dell'impegno di spesa e del relativo pagamento;
- È necessario verificare se i cronoprogrammi siano adeguati: l'Amministrazione comunale di Montiano ha dichiarato la presenza di cronoprogrammi, ma se gli importi non sono oggi prevedibili, come affermato, di fatto il cronoprogramma di spesa è indefinito.

Comune di Riccione

Azioni di monitoraggio e razionalizzazione della spesa Amministrazione generale:

- Ad eccezione di una attività di *benchmarking* sulle entrate tributare e sui servizi fiscali, non meglio definita, l'Amministrazione non sembra sviluppare sistematicamente confronti con altri enti che le consentano di valutare la propria *performance* di qualità della spesa in termini comparati;
- È necessario stimolare maggiormente un ragionamento di analisi dei punti di debolezza in ottica di *risk management* per verificare i possibili andamenti futuri di spesa corrente.

Step amministrativi, finanziari e contabili degli interventi PNRR:

- È necessario verificare, in futuro, la coerenza fra iscrizione degli accertamenti e impegni in contabilità e il cronoprogramma dell'unico progetto finanziato: attualmente sono previsti accertamenti per l'importo complessivo attualmente ottenuto dal Comune di Riccione (pari all'8,7 percento delle spese correnti annuali al 2019) nel periodo fra il 2024 e il 2026 a fronte di altrettanti impegni nel medesimo periodo, che potrebbero essere modificati in sede di definizione del cronoprogramma, ora non disponibile.

Comune di Fanano

Azioni di monitoraggio e razionalizzazione della spesa Amministrazione generale:

- Benché si posizioni fra gli Enti con elevata qualità della spesa e dichiari che la propria *performance* sia in linea con Comuni simili, l'Amministrazione comunale di Fanano dovrebbe sviluppare sistematicamente confronti con altri enti che le consentano di valutare quantitativamente la propria *performance* di qualità della spesa in termini comparati e, se possibile, individuare opportunità di ulteriore miglioramento;
- Si suggerisce di stimolare maggiormente un ragionamento di analisi dei punti di debolezza in ottica di *risk management* per verificare i possibili andamenti futuri di spesa corrente.

Step amministrativi, finanziari e contabili degli interventi PNRR:

- Il Comune di Fanano non è destinatario di finanziamenti PNRR.

Comune di San Pietro in Casale

Azioni di monitoraggio e razionalizzazione della spesa Amministrazione generale:

- Benché presenti una situazione di criticità sia sul lato della salute finanziaria sia su quello della qualità della spesa, il Comune di San Pietro in Casale dovrebbe migliorare il proprio sistema di monitoraggio al fine di individuare i punti di forza, i punti di debolezza e quindi quali sono le aree di miglioramento su cui poter agire;
- Si suggerisce di fare maggiore leva sui servizi di controllo di gestione dell'Unione per fornire analisi comparate fra i comuni e, soprattutto, per suggerire modalità alternative di organizzazione della funzione; è positiva la circostanza che l'Amministrazione comunale individui in effetti il proseguimento dell'integrazione del controllo di gestione a livello dell'Unione di appartenenza, ma tale integrazione dovrebbe avvenire anche sul fronte delle stesse funzioni di Amministrazione in generale, per stimolare una migliore qualità della spesa da esse generata.

Step amministrativi, finanziari e contabili degli interventi PNRR:

- L'ammontare delle risorse PNRR di cui il Comune di San Pietro in Casale è destinatario è moderatamente consistente, pari a poco meno della metà dei livelli di spesa corrente annuali (42,1 percento della spesa corrente 2019), dunque è necessario un approccio di *risk management* oculato, teso ad evitare che eventuali ritardi o rischi operativi di altra natura (es. aumento dei costi di realizzazione) si riversino sul bilancio;
- Attualmente non sono presenti cronoprogrammi, quindi ci si attende che siano sviluppati nel prossimo futuro.

Comune di Jolanda di Savoia

Azioni di monitoraggio e razionalizzazione della spesa Amministrazione generale:

- Malgrado la situazione di crisi finanziaria e le connesse manovre di riduzione della spesa stimolate dal piano di riequilibrio a cui l'Amministrazione comunale è da qualche tempo assoggettata, la qualità della spesa resta bassa; attualmente manca qualsiasi comparazione con l'esterno e quindi si auspica una maggiore apertura volta non solo alla quantificazione del gap con le *performance* migliori di comuni similari, ma anche l'individuazione di modalità alternative che strutturalmente (e non al margine) portino benefici in termini di migliore qualità della spesa.

Step amministrativi, finanziari e contabili degli interventi PNRR:

- Il Comune di Jolanda di Savoia non è destinatario di finanziamenti PNRR.

In generale, dalla documentazione prodotta, la Corte non può esimersi dal rimarcare due aspetti fondamentali. Il primo concerne l'effettiva realizzazione dei controlli interni. A distanza di diversi anni dalla loro previsione normativa, spesso si verifica la loro applicazione puramente formale, o meramente adempitiva, poiché emerge spesso la loro inadeguatezza nel fornire informazioni rilevanti finalizzate alla individuazione delle criticità e alla loro risoluzione.

Il secondo, concerne l'importanza dei cronoprogrammi, intesi come elemento fondativo del governo dei progetti del PNRR, e più in generale di ogni progetto di investimento. La mancata individuazione totale o parziale, nonché l'adozione in termini puramente formali dei cronoprogrammi, costituisce grave pregiudizio alla realizzazione dei progetti del PNRR, poiché ne limitano sia la capacità di ridurre i rischi di gestione attraverso un loro corretto monitoraggio, sia il livello di trasparenza rispetto allo stato di avanzamento dei lavori programmato.

La Corte, dando corpo all'attività di controllo concomitante, proseguirà nell'attività di monitoraggio delle azioni assegnate ai Comuni "pilota" individuati nel presente rapporto.

