



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Servizio di supporto | Ufficio di segreteria

Al Sig. Presidente
Al Presidente del Consiglio provinciale
Al Revisore dei conti

Provincia di Cremona

Pec: protocollo@provincia.cr.it

Oggetto: Trasmissione deliberazione n. 294/2023/PRSE

Si trasmette la deliberazione in oggetto, emessa da questa Sezione regionale di controllo.

Il Funzionario preposto f.f.
(Aldo Rosso)



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

| | |
|----------------------------|-------------------------|
| dott.ssa Maria Riolo | Presidente |
| dott. Mauro Bonaretti | Consigliere |
| dott. Rossana De Corato | Consigliere |
| dott.ssa Vittoria Cerasi | Consigliere |
| dott.ssa Maura Carta | Consigliere |
| dott.ssa Rita Gasparo | Referendario |
| dott. Francesco Liguori | Referendario |
| dott.ssa Adriana Caroselli | Referendario (Relatore) |
| dott. Francesco Testi | Referendario |
| dott.ssa Iole Genua | Referendario |

nell' adunanza in camera di consiglio del **5 dicembre 2023**.

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti della Provincia di Cremona (Cr)

esame rendiconti esercizi finanziari 2021 e 2022

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 e ss.mm.ii, di approvazione del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (sin d'ora, per brevità, Tuel);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, c. 166 e ss.;

Visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Esaminati i rendiconti 2021 e 2022 della Provincia di Cremona, le relative relazioni/questionario e le relazioni al rendiconto redatte dall'organo di revisione, nonché gli ulteriori elementi informativi acquisiti in sede istruttoria;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 277/2023, con cui la questione, su richiesta del magistrato istruttore, è stata deferita nella presente camera di consiglio;

Udito il relatore, dott.ssa Adriana Caroselli;

FATTO

A seguito dell'esame dei rendiconti e delle relazioni/questionario dell'organo di revisione della Provincia di Cremona inerenti agli esercizi finanziari 2021/2022, con nota prot. Cdc n. 24287 del 6.11.2023, il magistrato svolgeva attività istruttoria e chiedeva all'Ente chiarimenti in relazione ai seguenti aspetti: tardiva approvazione rendiconto 2021 e 2022, gestione residui attivi e passivi, fondo contenzioso, risultato economico negativo 2021 e 2022, presupposti accantonamento a fondo partecipate, personale, debito contratto.

L'Ente forniva riscontro con nota acquisita al protocollo Cdc n. 24824 del 17.11.2023.

Esaminata la gestione finanziaria complessiva della Provincia di Cremona relativa al periodo 2021-2022, gli ulteriori elementi istruttori acquisiti anche in modo autonomo, accedendo, in particolare, alle banche dati Bdap e Telemaco, considerato che il contraddittorio si è svolto in modo cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, il magistrato richiedeva al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta al Collegio.

DIRITTO

Inquadramento normativo della funzione svolta

L'art.1, c.166 e ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266 ha affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, il compito di svolgere verifiche ed accertamenti sulla gestione economica finanziaria degli enti locali e delle regioni, mediante l'esame, per il tramite delle relazioni-questionario trasmesse dagli organi di revisione degli enti locali, dei bilanci di previsione e dei rendiconti.

Successivamente l'art. 148 bis d.lgs.267/2000, introdotto dall'art 3, c. 1 lett. e), d.l. 174/2012, conv. con l. 213/2012, ha rafforzato il quadro dei controlli sulla gestione economico finanziaria degli enti locali, prevedendo che, in caso di accertamento, da parte delle sezioni regionali di controllo, 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 interessati siano tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alle sezioni di controllo, tenute alla relativa verifica entro trenta giorni dal ricevimento.

In caso di mancata trasmissione o se la verifica dia esito negativo, al fine di evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, il comma 3 dell'art.148-bis Tuel prevede che sia preclusa all'ente l'attuazione dei programmi di spesa, per cui è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Resta inteso che, qualora, invece, le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, c. 3, Tuel la Corte segnala all'ente anche irregolarità contabili meno gravi, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

In ogni caso, l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni di criticità che ha ricevuto e a realizzare interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Criticità riscontrate nel corso dell'istruttoria

La Provincia di Cremona presenta n.351.169 abitanti al 31.12.2022 (nota di risposta del 17.11.2023).

Si espone il prospetto del risultato di amministrazione del triennio dell'Ente.

| | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| Risultato d'amministrazione (A) | 28.238.116,63 € | 29.856.130,17 € | 33.681.373,01 € |
| <i>composizione del risultato di amministrazione:</i> | | | |
| Parte accantonata (B) | 11.090.535,50 € | 12.745.494,15 € | 14.656.843,41 € |
| Parte vincolata (C) | 11.325.067,52 € | 11.034.906,73 € | 13.339.864,04 € |
| Parte destinata agli investimenti (D) | 61.545,82 € | 74.185,27 € | 84.833,37 € |
| Parte disponibile (E= A-B-C-D) | 5.760.967,79 € | 6.001.544,02 € | 5.599.832,19 € |

Nella relazione al rendiconto 2022 (p.31) l'organo di revisione individua i tre principali aspetti di criticità della gestione, che richiedono attenzione da parte dell'Ente: la gestione delle entrate e, in particolare, la riscossione delle entrate extra tributarie, le partecipazioni societarie e l'indebitamento.

Quanto al primo aspetto, l'organo di revisione evidenzia come il difficile contesto economico e la persistente inflazione *"rende indispensabile attuare una politica di "estrema attenzione" nella gestione delle entrate, con particolare riguardo all'accertamento ed alla riscossione delle entrate extra-tributarie e dei proventi dei beni dell'Ente, e delle spese adottando ogni possibile azione ed accorgimento utile e necessario a razionalizzare le uscite pur garantendo la qualità e continuità dei servizi alla comunità amministrata"*.

In relazione alle partecipazioni societarie, l'organo di revisione *"raccomanda di non trascurare l'attento e continuo monitoraggio degli enti e delle società controllate e partecipate dall'Ente, osservando particolare attenzione alla corretta applicazione delle norme di legge sui contratti stipulati con tali enti e sui rapporti instaurati con il loro personale dipendente nonché all'esame dell'andamento della loro gestione ed avendo sempre, come principale obiettivo, il contenimento della spesa pubblica"*.

Infine, in ordine all'indebitamento, *"richiama l'attenzione a perseguire il graduale e costante rientro dall'indebitamento, per una sua minore incidenza rispetto al totale delle entrate correnti e, conseguentemente, per un alleggerimento della spesa corrente per interessi passivi e rimborso delle quote-capitale sui mutui e prestiti allo scopo di rendere "flessibile" la programmazione economico - finanziaria degli esercizi futuri"*.

I punti sono stati attenzionati dall'organo di revisione anche nella relazione al rendiconto 2021 (pp.74 e 75), unitamente allo stato del contenzioso, all'inventariazione del patrimonio immobiliare e mobiliare e, in particolare, alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Sono esaminate nel prosieguo le conclusioni istruttorie concernenti le principali criticità riscontrate, allo stato degli atti, nei rendiconti dell'Ente. L'assenza di uno specifico rilievo

su altri profili non integra un'implicita valutazione positiva degli stessi da parte della Sezione, la quale, alla luce del principio di continuità della gestione economico finanziaria e dei bilanci, si riserva ogni ulteriore considerazione in occasione del controllo sui rendiconti degli esercizi successivi.

1. Gestione residui

I rendiconti 2021 e 2022 espongono una consistente mole di residui attivi e passivi.

In particolare, i **residui attivi** nel 2021 sono pari a euro **20.679.076,50** e nel 2022 a euro **23.968.176,35**.

Si riporta il prospetto inerente all'anzianità dei residui attivi inserito nella relazione al rendiconto 2022 (p.12), da cui risulta che la maggior parte dei residui attivi attengono al Titolo III e, vieppiù, interessano gli esercizi più vetusti.

| residui attivi | Esercizi | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Totali |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| | Precedenti | | | | | |
| Titolo I | € 5.945,14 | € 19.249,43 | € 0,00 | € 83.019,60 | € 923.505,51 | € 1.031.719,68 |
| Titolo II | € 0,00 | € 0,00 | € 1.194,85 | € 463.888,48 | € 1.507.384,35 | € 1.972.467,68 |
| Titolo III | € 6.546.051,67 | € 1.737.783,51 | € 1.830.532,43 | € 1.011.706,44 | € 3.823.945,53 | € 14.950.019,58 |
| Titolo IV | € 0,00 | € 20.693,77 | € 443.510,51 | € 1.368.208,94 | € 3.874.104,64 | € 5.706.517,86 |
| Titolo V | | | | | | € - |
| Titolo VI | | | | | | € - |
| Titolo VII | | | | | | € - |
| Titolo IX | € 291.583,71 | € 0,00 | € 0,00 | € 0,00 | € 15.867,84 | € 307.451,55 |
| Totali | € 6.843.580,52 | € 1.777.726,71 | € 2.275.237,79 | € 2.926.823,46 | € 10.144.807,87 | € 23.968.176,35 |

Il prospetto seguente, inserito a p.12 della relazione al rendiconto 2022, dà conto dell'andamento della gestione dei residui attivi nell'esercizio 2022.

| Movimentazione residui 2022 | Importo | % |
|---|----------------------|--------|
| Residui attivi al 1/1/2022 | 20.679.076,50 | |
| Residui riscossi nel 2022 | 7.651.270,53 | 37,00% |
| Residui eliminati (-) o riaccertati (+) | 795.562,51 | |
| Residui (da residui) al 31/12/2022 | 13.823.368,48 | |
| Residui della competenza | 10.144.807,87 | |
| Residui totali al 31/12/2022 | 23.968.176,35 | |

In sede istruttoria è stato rappresentata, in particolare, la bassa percentuale di riscossione in c/residui delle entrate del Titolo III nel biennio, in specie, dei "Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle famiglie", che, secondo i dati contabili analitici di Bdap, risultano pari al **2,42%** e al **9,78%** (in c/competenza: 60,94% e 49,47%).

In risposta alla richiesta di elementi informativi sul punto l'Ente ha trasmesso gli elenchi aggiornati dei residui attivi e passivi con evidenziazione dei pagamenti e degli incassi

registrati sino alla data del 10 novembre 2023 (esclusi i servizi per conto terzi e le partite di giro).

Si riporta, di seguito, lo schema riassuntivo riferito agli incassi su residui attivi al 31/12/2022 trasmesso dall'Ente con la nota di risposta, che conferma la persistente bassa percentuale di riscossione delle entrate del Titolo III.

| TITOLO | RESIDUI AL 31/12/2022 | INCASSI AL 10/11/2023 | PERCENTUAL E INCASSI |
|---------------------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|
| Entrate correnti tributarie (01) | € 1.031.719,68 | € 952.601,67 | 92,33% |
| Trasferimenti correnti (02) | € 1.972.467,68 | € 1.860.525,35 | 94,32% |
| Entrate correnti extratributarie (03) | € 14.950.019,58 | € 2.099.350,80 | 14,04% |
| Entrate c/capitale (04) | € 5.706.517,86 | € 1.241.626,02 | 21,76% |
| totali | € 23.660.724,80 | € 6.154.103,84 | 26,00% |

Dagli elenchi analitici inviati, relativi ai residui attivi riscossi alla data del 10 novembre 2023, risulta che su un totale residui attivi (al 2022) di **euro 17.826.333,44** quasi la metà degli stessi si sono formati negli anni dal 2012 al 2019 (precisamente, euro 8.079.414,44, di cui euro 8.054.514,78 relativi al Titolo III).

L'Ente si è limitato a comunicare di avvalersi di Agenzia delle entrate riscossione per la riscossione coattiva dei crediti del Titolo III e di procedere, prima del caricamento delle minute, relativamente ai proventi per canoni non ricognitori al codice della strada (ex TOSAP, accessi e pubblicità), ad un sollecito bonario dei contribuenti (preceduto da un contatto telefonico) che ha consentito di ridurre, nel tempo, il numero e gli importi dei canoni iscritti a ruolo.

Ha, poi, precisato che il sollecito bonario non è attuato per le sanzioni (in particolare per il codice della strada, che copre la maggior quota di residui iniziali al 01/01/2023 di euro **14.139.537,83**, protetta da FCDE per euro **13.143.483,62**), in considerazione *“del notevole numero di trasgressori e della tipologia dei soggetti, prevalentemente privati cittadini non iscritti a INI-PEC e difficilmente rintracciabili, con conseguente rilevante incremento di spese postali, in caso di invio di sollecito per raccomandata”*.

Nulla è stato aggiunto circa le misure adottate o da adottare per migliorare l'attività di riscossione di detti residui, che consentirebbe, peraltro, di ridurre il consistente accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, la cui quota parte più rilevante (pari, appunto, a euro 13.143.483,62 nel 2022) riguarda le sanzioni da violazione al codice stradale.

L'Ente ha, inoltre, rappresentato che AdER *“ha sospeso, come previsto da vari decreti COVID-19 succedutisi nel tempo, la notifica delle posizioni iscritte a ruolo dal marzo 2020 all'aprile 2022, rinviando nel tempo la possibilità per gli Enti di incassare i dovuti”*.

Con riferimento alle entrate del titolo IV, ha comunicato, infine, che *“i residui sono riferiti a trasferimenti in conto capitale [che] Regione e Stato versano solo a rendicontazione di stato avanzamento lavori o certificato di regolare esecuzione di opere pubbliche, attualmente in corso, oppure a quote di trasferimenti già accertati e incassati, riferiti a opere pubbliche che hanno scontato un costo inferiore rispetto al contributo riconosciuto (per ribassi d'asta), e per i quali si è in attesa, da parte del soggetto erogatore, della richiesta di restituzione e/o dell'autorizzazione ad un diverso utilizzo”*.

La Sezione prende atto e, nel riservarsi ulteriori considerazioni sul punto in sede di controllo sui successivi rendiconti, invita l'Ente ad adottare con tempestività strategie che consentano di conseguire una maggiore efficacia dell'attività di riscossione in c/residui, in particolare, del Titolo III, e a monitorare in modo costante gli esiti dell'attività svolta, attesa la mole consistente di residui attivi nel bilancio e, dunque, la loro rilevanza ai fini della stessa salvaguardia dell'equilibrio.

Ricorda, inoltre, con particolare riferimento alle entrate derivanti da sanzioni per violazione del codice della strada (artt. 208 e 142 d.lgs. 285/1992), che, come precisato nella recente pronuncia della Sezione delle Autonomie n.17/2023, il vincolo di destinazione, oltre che alla competenza si estende anche alla gestione di cassa, all'atto dell'adozione degli atti di programmazione che operino in concreto la scelta tra le finalizzazioni determinate in astratto dal legislatore (delibera giuntales di determinazione delle quote da destinare alle finalità previste dalla legge ai sensi dell'art. 208, c.5, cod. stradale).

Pertanto, l'inefficienza dell'attività di riscossione, imponendo il cospicuo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e, nei casi di specifica destinazione (come per le sanzioni al codice stradale), anche il vincolo della cassa, determina il blocco di una parte significativa di risorse.

Con la duplice conseguenza negativa per l'Ente (e per la comunità amministrata, destinata a subirne le conseguenze) del mancato introito delle entrate e della sottrazione delle risorse in dotazione al perseguimento delle finalità istituzionali mediante l'accantonamento al fondo e, vieppiù, l'apposizione del vincolo di cassa.

Con riferimento ai **residui passivi**, nel 2021 l'importo ammonta a euro **6.113.958,27** e nel 2022 a euro **7.391.291,84**.

Nella relazione al rendiconto 2022 l'Organo di revisione rileva che nelle scritture contabili persistono residui passivi relativi agli esercizi 2019 e precedenti (p.11).

Si riporta il prospetto inerente all'anzianità dei residui passivi inserito nella relazione al rendiconto 2022 (p.12).

| residui passivi | Esercizi | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Totale |
|-----------------|----------------|-------------|--------------|--------------|----------------|----------------|
| | Precedenti | | | | | |
| Titolo I | € 316.583,26 | € 0,00 | € 32.407,52 | € 151.481,11 | € 3.229.596,95 | € 3.730.068,84 |
| Titolo II | € 290.833,20 | € 0,00 | € 32.601,95 | € 252.482,71 | € 1.357.384,76 | € 1.933.302,62 |
| Titolo III | | | | | | € - |
| Titolo IV | | | | | | € - |
| Titolo V | | | | | | € - |
| Titolo VII | € 906.128,96 | € 58.436,30 | € 112.116,71 | € 92.456,01 | € 558.782,40 | € 1.727.920,38 |
| Totali | € 1.513.545,42 | € 58.436,30 | € 177.126,18 | € 496.419,83 | € 5.145.764,11 | € 7.391.291,84 |

Dalla documentazione in atti risulta che i residui passivi più vetusti ancora presenti nel rendiconto si riferiscono agli anni 2015-2016-2018 e, al 10 novembre 2023, gli stessi ammontano a euro 597.900,56 (pari al 8% del totale dei residui passivi iscritti nel rendiconto 2022).

Come risulta dal prospetto, peraltro, la quota maggiore dei residui passivi riguarda il Titolo VII, vale a dire le spese c/terzi e partite di giro. Seguono le spese correnti e, da ultimo, le spese in c/capitale.

La Sezione, invita, pertanto, l'Ente a verificare la debenza di tali residui e a valutarne la liquidazione.

Ricorda, altresì, la rilevanza della corretta quantificazione dei residui attivi e passivi ai fini della determinazione e della veridicità del risultato di amministrazione.

2. Fondo contenzioso

L'Ente espone un accantonamento a fondo contenzioso nei due rendiconti. In particolare, nel 2021 l'accantonamento è pari ad euro 207.000 e nel 2022 a euro 234.000.

In risposta alla richiesta di elementi informativi sul punto, l'Ente ha inviato il prospetto ricognitivo del contenzioso aggiornato al 16.11.2023 e la relazione del Servizio Affari Legali del 10.07.2023 per la valutazione dello stanziamento del fondo, in cui l'ufficio comunica di non essere in grado di quantificare, in modo autonomo, la necessità di stanziamento a bilancio riferita al "fondo rischi", "tenuto conto dell'intrinseca aleatorietà dei futuri esiti delle

cause pendenti. La conferma dell'ipotesi di stanziamento prospettata con le precedenti relazioni, pari ad € 27.000 per ciascun anno, oltre all'avanzo già accantonato, può quindi essere solo indicativa".

Nelle relazioni al rendiconto 2022 (p.16) l'organo di revisione ritiene congruo l'accantonamento in base agli elementi forniti al Collegio *"determinato secondo le modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 5.2 lettera h) per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze"*.

Affermazione presente anche nella relazione al rendiconto 2021 (p.74), in cui l'organo di revisione ha, vieppiù invitato l'amministrazione e, *"le Direzioni interessate e l'Ufficio Legale a mantenere costante il monitoraggio del contenzioso giudiziario in essere: ciò al fine di evitare passività potenziali emergenti. Si suggerisce altresì di proseguire con la puntuale quantificazione dei rischi derivanti dal contenzioso legale e stragiudiziale in essere da parte dei Dirigenti competenti, con l'ausilio del Servizio Legale"*.

L'Ente ha, inoltre, segnalato di aver istituito, a partire dal bilancio 2023/2025, anche un fondo passività potenziali, per l'importo di euro 100.000, ad oggi, non utilizzato.

La Sezione prende atto e nel riservarsi ulteriori considerazioni in sede di controllo sui successivi rendiconti, rileva l'importanza della corretta determinazione del fondo passività potenziali, richiamando la propria giurisprudenza sul punto (in particolare, 95/2022/PAR e SRCLOM/247/2022/PRSP).

In particolare, la Sezione ricorda che, in assenza di una definizione specifica e di criteri oggettivi per la quantificazione nel d.lgs. 118/2011, il concetto di "passività potenziale" può ricavarsi dalla nozione contenuta negli standard nazionali e internazionali in tema di contabilità (cfr. OIC 31, § 12) che classificano gli eventi futuri in relazione al grado di realizzazione, classificandoli come probabili, possibili o remoti, esprimendo lo stato di incertezza in modo algebrico mediante il c.d. coefficiente di rischio, che deve essere stimato dal soggetto che redige il bilancio in base alle situazioni concrete (cfr. Sez. Contr. Campania, n.238/2017/PAR e n. 47/2019/PRSP; Sez. contr. Reg. Emilia-Romagna, n.102/2020/PRSP; Sez. Controllo Lombardia n.43/2022/PRSP, n.95/2022/PAR e n.247/2022/PRSE).

Nella richiamata pronuncia n. 95/2022/PAR la Sezione, valutato come l'omesso accantonamento al fondo, ovvero una sua sottostima, alterando il risultato di amministrazione, nell'ipotesi di incapienza dello stesso, possa eludere la disciplina sul disavanzo ex art.187 Tuel, provocando un illegittimo effetto espansivo della spesa, ha evidenziato come la contabilità pubblica richieda all'ente l'adozione di una "particolare

prudenza" dinnanzi al rischio di soccombenza, anche nel caso passività "possibile" conseguente ad un contenzioso rilevante (SRC Lombardia 247/2022/PRSP).

3. Conto economico

In sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti in merito al risultato economico conseguito nel 2021 e nel 2022, atteso che lo stesso, depurato della parte straordinaria (area E), si presenta negativo in entrambi gli esercizi. In particolare, il 2022 evidenzia un risultato economico pari a euro -2.592.687,28 (che, depurato dei proventi e oneri straordinari, pari a euro 1.325.276,65, sale a euro -3.917.963,93), con un peggioramento dell'equilibrio economico di euro -1.304.306,08 rispetto al risultato del precedente esercizio.

Nel 2021 si registra un risultato economico di euro -2.613.657,85 (che, depurato dei proventi e oneri straordinari, pari a euro -72.017,84, si riduce a euro -2.613.657,85) con un peggioramento rispetto all'anno precedente di euro 247.302,23.

Nella risposta istruttoria l'Ente ha comunicato che il risultato negativo va imputato alle minori entrate (di natura tributaria e extratributaria) e alle maggiori spese (rincarato materiali, aumento costo utenze) non coperti totalmente da contributi statali straordinari e che non hanno contropartita nel corso dell'esercizio sul lato ricavi.

Inoltre, sul peggioramento del risultato economico hanno inciso anche le maggiori quote di ammortamenti e svalutazioni calcolate: nel 2020 pari a euro 12.423.154,72 nel 2021 pari a euro 13.621.472,26 nel 2022 pari a euro 14.967.266,01.

La Sezione prende atto e nel riservarsi ulteriori considerazioni in sede di controllo sui successivi rendiconti, invita l'Ente al monitoraggio, altresì, del risultato economico della gestione e, dunque, dell'impatto in termini economici della propria attività.

3. Fondo partecipate

Dalla deliberazione n.30 del 20.12.2022 di riassetto delle partecipazioni 2021 risulta che l'Ente possiede le seguenti partecipazioni:

Dirette (tutte pluri partecipate): Autostrade Centro Padane spa, Centro Padane srl, Padania Acque spa, SCRCP spa in liquidazione, GAL Oglio Po, Cremona Fiere spa;

Indirette (tutte pluri partecipate):

- tramite Autostrade Centro Padane spa: Stradivaria spa, Autostrade Lombarde spa, Bre.Be.Mi. spa;
- tramite Padania Acque spa: GAL Oglio Po scarl, GAL Terre del Po scarl;
- tramite SCRCP spa in liquidazione: Consorzio IT spa;

- tramite Consorzio IT spa: SCS srl e Rei Industria Innovazione spa.

La soc. ALOT-Agenzia Lombardia Orientale per i Trasporti e la Logistica in liquidazione, attenzionata nel provvedimento della Sezione del 2021, risulta cessata 5.07.2021.

In sede istruttoria è stato rappresentato che, nella relaz./quest. 2022 (p. 28), l'Ente afferma di detenere partecipazioni, anche indirette, in società che hanno registrato una perdita nell'esercizio 2020 e/o 2021 e/o 2022 e che non si sono avvalse della facoltà di cui all'art. 6, d.l. 23/2020, conv. con l. 40/2020.

Inoltre, l'Ente afferma (p. 28) di detenere partecipazioni, anche indirette, in società che, nei tre esercizi precedenti, hanno conseguito un risultato economico negativo ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, co. 3, d.lgs. 175/2016 (tenuto conto delle previsioni di cui all'art. 10, co. 6-bis, d.l. 77/2021, conv. con l. 108/2021) e di aver disposto la riduzione del 30% dei compensi degli amministratori.

Nei rendiconti 2021 e 2022 non risulta l'accantonamento al Fondo perdite partecipate.

Nella relazione al rendiconto 2022 (p.16) l'Organo di revisione dà atto che *"che le società controllate/partecipate dall'Ente, secondo i dati in possesso alla data di redazione della nota integrativa, non hanno subito perdite non immediatamente ripianabili nel corso dell'esercizio 2022 e pertanto non è stato necessario procedere ad alcun accantonamento nell'apposito fondo ai sensi dell'art.1, comma 551 della legge 147/2013"*.

Sono stati, pertanto, richiesti elementi informativi sul punto e sullo stato di crisi delle società in perdita.

In riscontro l'Ente ha comunicato di non aver provveduto all'accantonamento al fondo perdite per due motivi:

"- relativamente alle società a partecipazione diretta le stesse sono state immediatamente ripianate dalle società medesime con utilizzo di riserve disponibili,

- si considera di non effettuare accantonamenti per perdite non immediatamente ripianate di società partecipate indirettamente laddove il patrimonio della società indiretta o diretta consenta la loro copertura".

L'Ente ha, inoltre, inviato una relazione sulla situazione delle società partecipate, che sinteticamente si riporta.

CremonaFiere spa

Il 26 maggio 2023 l'assemblea ha approvato il bilancio e deciso di coprire la perdita di euro 998.619 mediante utilizzo della Riserva di rivalutazione ex d.l. 185/08 (*"che residuerà così in € 648.657"*).

Dal controllo camerale non risultano perdite nel 2021. Risulta, invece, una perdita nel 2020 di euro 1.243.881 portata a nuovo al 31.12.2021 e al 31.12.2022.

Autostrade Centro padane spa

Nella seduta del 29 giugno 2023 l'assemblea approva "dopo prova e controprova" il Bilancio d'esercizio 2022 e decide di *"coprire la perdita dell'esercizio in corso pari a Euro 8.983.966,00 e le perdite dell'esercizio precedente pari ad Euro 8.784.918,00 mediante utilizzo della riserva straordinaria."*

Dalla documentazione in atti (allegato alla delib.c.c. n. 39/2021) risulta che la Società ha registrato una perdita anche nel 2020 pari a euro - 8.180.117. Nel 2019 si registra una perdita di terzi.

Stradivaria Spa (indiretta)

Nella seduta del 8/06/2023 è approvato il bilancio 2023 *"senza specifico riferimento alla perdita registrata: la lettura del fascicolo di bilancio, recuperata tramite accesso a Infocam evidenzia che il bilancio d'esercizio chiude con una perdita di € 442.906 e con l'invito ad approvare il bilancio come sottoposto e a portare a nuovo la perdita di € 442.906, decisione avallata sia dal Collegio sindacale che dalla società di revisione"*.

Dai documenti in atti risulta che la società registra perdite anche negli esercizi dal 2013 al 2021.

Brebemi spa (indiretta)

Sul punto l'Ente precisa di aver espresso alla propria partecipata ACP spa, in occasione della razionalizzazione delle partecipazioni 2021, l'indirizzo di cedere la partecipazione societaria. L'indirizzo non è stato accolto. Precisa, inoltre, che il bilancio 2022 chiude *"con una perdita di € 40.013.526, oltre a perdite di esercizio precedente portate a nuovo per € 185.958.161: le riserve disponibili utilizzabili per la copertura della perdita ammontano a complessivi € 234.230.078 e risulta rispettato il limite stabilito dagli artt. 2446 e 2447 del codice civile."*

Dai documenti in atti la società presenta perdite anche negli esercizi dal 2013 al 2020.

Con riferimento alla richiesta di aggiornamento sullo stato di crisi delle società partecipate, l'Ente ha segnalato che, per quanto riguarda le partecipazioni in società cd. autostradali, sia dirette che indirette, sono in corso trattative riservate per la possibile cessione a titolo

oneroso dell'intero pacchetto Autostrade Centropadane spa, Stradivaria spa e partecipazioni in Brebemi spa e Autostrade Lombarde spa (sono in corso le attività di prima informativa ai soci da parte dei rispettivi CdA).

Con riferimento a Cremonafiere spa, l'Ente ha precisato che, in occasione dell'Assemblea dei soci del 17 ottobre 2023 ne è stato ribadito il ruolo strategico e la volontà di consolidare la società.

Quanto alla riduzione dei compensi, l'Ente ha rappresentato di aver espresso l'indirizzo, in occasione della redazione dei piani di razionalizzazione, di ridurre i compensi degli amministratori per le società: Autostrade Centro Padane spa, Stradivaria spa, Società di progetto Brebemi, CremonaFiere spa.

L'indirizzo risulta accolto dalle società Autostrade Centro Padane spa e Stradivaria spa.

In particolare, Autostrade Centro Padane spa, nell'assemblea del 29.06.2023, ha disposto la riduzione del 25% dei compensi riconosciuti in occasione del rinnovo del CdA sino all'approvazione del bilancio 2023, mantenendo la composizione a cinque in quanto sussistono, *"nel caso di specie, specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, riferite sia alla natura della società che alla sua struttura e ambiti di attività che inducono a mantenere l'attuale composizione del c.d.a. a cinque membri (..) stabilendo una riduzione del 25% rispetto all'ammontare complessivo dei compensi in precedenza deliberati dall'Assemblea"*.

La soc. Stradivaria spa ha disposto la riduzione del 25% dei compensi nell'assemblea del 5.07.2023 in occasione del rinnovo del CdA sino all'approvazione del bilancio 2023.

La Società di progetto Brebemi spa (alla data della risposta, 17.11.2023) non risulta essersi adeguata all'indirizzo.

Rinviando ogni ulteriore considerazione in sede di esame del procedimento di razionalizzazione delle partecipazioni, anche in ordine alla riduzione del compenso dei membri del consiglio di amministrazione, ricorda la Sezione che, ai sensi dell'art.21, c.1, d.lgs. 175/2016, nel caso in cui società partecipate presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione.

Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.

Giova aggiungere che la disposizione di cui all'art.3, c.9, d.l.198/2022, che ha esteso le previsioni di cui all'art.6, c.1, d.l. 23/2020, conv. con l. 40/2021, sino al 2022, prevedendo *“Per le perdite emerse nell'esercizio in corso alla data del 31 dicembre 2022 non si applicano gli articoli 2446, secondo e terzo comma, 2447, 2482-bis, quarto, quinto e sesto comma, e 2482-ter del codice civile e non opera la causa di scioglimento della società per riduzione o perdita del capitale sociale di cui agli articoli 2484, primo comma, numero 4), e 2545-duodecies del codice civile”*, non rileva ai fini di quanto disposto dall'art.21 Tusp, atteso il diverso ambito applicativo (l'uno, civilistico, l'altro, di contabilità finanziaria).

Una disposizione temporalmente derogatoria dell'art.21 Tusp, in ragione degli effetti dell'emergenza pandemica, è stata introdotta, invece, dall'art.10, c.6 bis, d.l. 77/2021, conv. con l. 108/2021, per cui *“l'esercizio 2020 non si computa nel calcolo del triennio ai fini dell'applicazione [...] dell'articolo 21”*.

Sul punto, la giurisprudenza ha, peraltro, rilevato che il mancato accantonamento nel bilancio finanziario dell'ente non esclude l'evidenziazione nel bilancio consolidato della perdita 2020, che, se non ripianata al termine dell'esercizio 2021, dovrà concorrere all'accantonamento al fondo (SRC Emilia-Romagna n.112 del 15.09.2023/PRSE)

Nel caso di specie l'approvazione (peraltro, tardiva) del rendiconto 2022 da parte dell'Ente è avvenuta il 12.06.2023, vale a dire in data antecedente l'approvazione, da parte dell'assemblea della soc. Autostrade Padane spa, del bilancio d'esercizio 2022 (29.06.2023), che ha disposto il ripiano della perdita 2022 e 2021.

Pertanto, nel 2022 e finanche alla data di approvazione del rendiconto 2022, l'Ente *“non aveva ancora certezza”* della perdita 2022 e del ripiano poi operato dalla società, ma aveva contezza delle perdite registrate negli esercizi precedenti.

Tanto più che anche la soc. CremonaFiere spa presenta una perdita nel 2020 portata a nuovo negli esercizi successivi.

L'Ente, pertanto, avrebbe dovuto provvedere all'accantonamento in bilancio, fermo restando la possibilità di rendere disponibile le risorse una volta ripianate le perdite.

Al riguardo, ricorda, inoltre, la Sezione che ai sensi dell'art.14, c.2, d.lgs. 175/2016 l'organo amministrativo delle società a partecipazione pubblica, qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio d'impresa ex art.6, c.2, uno o più indicatori di crisi aziendale, è tenuto a adottare senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento.

L'Ente locale è tenuto a vigilare sull'andamento della società e, qualora emergano detti indicatori di crisi, a monitorare in modo costante la società.

Infatti, come evidenziato dalla giurisprudenza contabile *“l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es., sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano”* (SRCVE/485/2018/PRSE).

Si dà atto della significativa parte disponibile negli esercizi in esame.

4. Personale

In sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti in ordine al rispetto dei vincoli in materia di personale e, in particolare, del vincolo assunzionale (di cui all'art.33, c.1, d.l. 34/2019, conv. con l. 58/2019 e dPCM 11.01.2022), del vincolo di spesa storica (art. 1, c. 557 e ss., l. 296/2006), del vincolo di spesa per lavoro flessibile (art. 9, c.28, d.l. 78/2010, conv. con l. 122/2010) e del vincolo sul trattamento accessorio (art.23 d.lgs. 75/2017, come integrato dall'art.33, c.1 bis, ultimo per., d.l. 34/2019).

L'Ente ha trasmesso parzialmente le informazioni richieste, che, comunque, sono state reperite dalla Sezione accedendo al sito istituzionale. Si riportano, di seguito, le conclusioni istruttorie sul punto.

Vincolo capacità assunzionale

Il vincolo finanziario della capacità assunzionale previsto dall'art.33 d.l. 34/2019 si applica alle province a far data dal 1° gennaio 2022.

La Provincia di Cremona vanta una popolazione pari a 351.169 abitanti al 31.12.2022 e, pertanto, ai sensi dell'art.4, c.1, dPCM 11.01.2022 (recante *Individuazione dei valori soglia ai*

fini della determinazione delle capacità assunzionali delle province e delle città metropolitane) rientra nel valore soglia per fascia demografica (dato dal rapporto della spesa del personale rispetto alle entrate correnti) del **19,1%**.

L'Ente ha trasmesso il parere favorevole dell'organo di revisione n.6 del 24.04.22 sull'aggiornamento del piano triennale delle assunzioni alla luce dei contenuti del dPCM 11.01.2022.

Ha trasmesso, inoltre, il parere n.1 del 6.03.2023, in cui l'organo di revisione rileva che l'indice di incidenza della spesa di personale rilevata nel Bilancio Consuntivo 2021 sulla media delle entrate correnti 2019/2021 è pari al **22,50%** e si colloca al di sopra del 19,1% indicato come valore soglia dall'art. 4 del citato decreto.

Si legge nel parere che, alla luce di tali dati, trova applicazione l'**art.6, c.1**, del decreto, che prevede che le province, in cui il rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti risulti superiore al valore soglia della fascia demografica di appartenenza, debbano adottare un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto sino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia, anche applicando un turn-over inferiore al 100%.

Il parere aggiunge che è stato verificato, a tal fine, che *“l'Ente a fronte di una riduzione di spesa di personale per cessazioni sulle funzioni fondamentali, nelle annualità 2022-2025, pari ad € 873.242,74 ha previsto una spesa per assunzioni e progressioni verticali pari a € 230.388,54 (2022) + € 248.878,25 (2023), € 0 (2024) e € 0 (2025), per un totale di € 479.266,79”*.

Infine, l'Ente ha trasmesso il parere (favorevole) n.21 del 14.11.2023 al PTFP 2024-2026, in cui l'organo di revisione rileva che *“l'indice di incidenza della spesa di personale della Provincia di Cremona, rilevata nel Bilancio Consuntivo 2022, sulla media delle entrate correnti 2020/202 è pari al **20,28%** e si colloca al di sopra del 19,1% indicato come valore soglia dall'art. 4 del citato DM”*.

Pertanto, trovano applicazione le previsioni sul rientro del parametro contenute nell'art.6, commi 1 e 2 decreto, per cui, dal 2025 le province che si collocano al di sopra della soglia *“applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia”* (c.2).

Si espongono i prospetti trasmessi dall'Ente.

| calcolo entrate correnti triennio 2020/2022 | |
|--|------------------------|
| annualità 2020 | |
| titolo primo | € 24.959.105,00 |
| titolo secondo | € 14.225.933,20 |
| titolo terzo | € 8.906.359,66 |
| totale | € 48.091.397,86 |
| Annualità 2021 | |
| titolo primo | € 24.536.319,84 |
| titolo secondo | € 14.005.991,60 |
| titolo terzo | € 8.207.299,85 |
| a detrarre eterofinanziate | -€ 212.142,70 |
| totale | € 46.537.468,59 |
| Annualità 2022 | |
| titolo primo | € 21.788.086,58 |
| titolo secondo | € 26.178.534,71 |
| titolo terzo | € 12.969.076,38 |
| a detrarre eterofinanziate | -€ 1.912.307,65 |
| totale | € 59.023.390,02 |
| totale 3 anni | € 153.652.256,47 |
| | € 3,00 |
| | € 51.217.418,82 |
| fcde assestato 2022 | € 2.320.268,77 |
| | € 48.897.150,05 |
| spesa personale anno 2022 | € 9.916.330,59 |
| media entrate | € 48.897.150,05 |
| | 20,28% |
| la spesa di personale è così costituita | spesa personale 2022 |
| 1.01 | € 11.482.866,04 |
| 1.09 | € - |
| spese eterofinanziate (-) | € 1.912.307,65 |
| finanziato da fpv (-) | € 589.955,75 |
| a fpv (+) | € 935.727,95 |
| totale | € 9.916.330,59 |

*le istruzioni tecniche da parte dell'Anci prevedono a pag. 8 che per il segretario in convenzione ciascuno computa nella spesa di personale la quota a proprio carico e per l'ente capofila non rilevano le entrate correnti derivanti dai rimborsi € 104.909,97 (cap. E4335)

| | | |
|--|--|-------------------------|
| la popolazione al 31/12/2022 è 351.169 siamo nella lettera c) da 350000 a 499000 | valore soglia è 19,1% , si applica l'art. 6 per rientro nel 2025 | |
| Dettaglio spese eterofinanziate (impegnato) | | |
| arretrati da acc | € 340.079,53 | |
| incentivi tecnici | € 178.635,28 | competenze e contributi |
| nuove assunzioni CPI, PON POC RUNTS | € 1.393.592,84 | competenze e contributi |
| totale eterofinanziate | € 1.912.307,65 | |

Le eterofinanziate devono essere tolte sia dall'entrata che dalla spesa

Nei tre pareri viene omessa ogni considerazione in ordine al rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio, che l'art.33 d.l. vuole sia oggetto di specifica asseverazione.

Al riguardo, la Sezione ricorda che l'asseverazione dell'organo di revisione sul rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio costituisce il presupposto per l'applicazione della "nuova" normativa e per il connesso effetto potenzialmente espansivo della spesa e, dunque, per l'attività programmatica.

Come precisato dalla giurisprudenza (in relazione al personale regionale, ma estensibile anche a quello provinciale, stante l'applicazione dei medesimi principi contenuti nell'art.33 d.l. 34/2019), in relazione alla programmazione del fabbisogno triennale del personale l'organo di revisione è chiamato a rilasciare la specifica asseverazione in ordine al rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio, avuto riguardo ad un arco temporale *"di durata minima triennale, perché coincidente con la struttura stessa del bilancio di previsione, che si estenda a considerare tutti i "fatti" - di natura finanziaria, economica e patrimoniale - conosciuti e conoscibili alla data dell'asseverazione, suscettibili di incidere sulla tenuta prospettica degli equilibri"* (SSRR n.7/2022).

In particolare, *"l'equilibrio prospettico richiesto dalla norma all'esame rappresenta una fattispecie diversa ed ulteriore rispetto ai prospetti degli equilibri allegati al bilancio ai sensi del d.lgs. n. 118/2011"* e s'identifica, piuttosto con l'equilibrio sostanziale del bilancio, il quale non è limitato, pertanto, al formale pareggio contabile tra entrate e spese, *"ma esteso a considerare la complessiva situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'Ente (postulato n. 15, all. 1 d.lgs. n. 118/2011)"*.

In definitiva, *"l'armonica simmetria - in chiave dinamica e sostanziale - delle risorse disponibili e delle spese necessarie a soddisfare i bisogni della collettività, non può prescindere dalla valorizzazione di tutti i fattori potenzialmente perturbanti, ivi incluso lo stato e l'andamento prospettico dell'indebitamento e delle eventuali passività applicate agli esercizi futuri (cfr., ex pluribus, Corte cost., sentenza n. 274 del 2017)"*

Tale condizione di equilibrio "sostanziale" deve essere oggetto di apposita "asseverazione" da parte dell'organo di revisione", la cui solennità implica il massimo grado di certezza dei riscontri effettuati.

Vincolo spesa storica

L'assetto amministrativo delle province è stato oggetto, negli anni 2014/2015, di un processo di riforma adottato con l.56/2014.

Le disposizioni statali hanno trovato attuazione nella regione Lombardia con l.r. 19/2015, il cui art.2 ha previsto il trasferimento di alcune funzioni alla regione (art.2).

Con riferimento al personale, l'art.1, c.421, l.190/2014 ha disposto, in attuazione di detta riforma, che *“La dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56”*.

L'Ente, pertanto, in attuazione delle menzionate disposizioni è stato interessato dal processo di riforma e, stante il trasferimento di parte delle funzioni, ha subito un decremento della dotazione organica.

Ciò è reso evidente nella relazione al rendiconto 2021 (53) e 2020 (p.49), in cui l'organo di revisione precisa di aver *“rilevato ed accertato che:*

- *con deliberazione del Presidente n. 39 del 27 marzo 2015, l'Ente ha quantificato in 8.191.201,88 euro, pari al 50% del valore complessivo (16.382.403,77 euro) della dotazione organica alla data dell'08/05/2014, calcolato in coerenza con le indicazioni convenzionali del gruppo di lavoro appositamente costituito in sede di Unione Province Lombarde secondo cui la spesa di personale doveva essere determinato considerando il trattamento economico fondamentale ed accessorio;*
- *successivamente, l'Ente ha ricalcolato in 5.512.882,67 euro il 50% del valore complessivo (11.025.765,34 euro) della propria dotazione organica alla data dell'08/05/2014, calcolato in coerenza con quanto previsto dalle “linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale”, adottate dal Ministero della Pubblica Amministrazione con circolare dell'08/05/2018”*.

In sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti in ordine al rispetto del vincolo della spesa storica previsto dall'art.1, c.557, l. 296/2006.

L'Ente ha trasmesso il prospetto di seguito esposto, da cui risulta che la spesa soggetta al limite nel biennio in esame è inferiore di oltre 8 milioni rispetto alla spesa media del triennio 2011/2013 (spese soggette al limite: 2021= euro 7.778.937,65; spesa 2022= euro 7.580.239,34; spesa media triennio= euro 16.616.372,46).

| Spese per il personale | | | | |
|---|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | spesa media rendiconti 2011/2013 | rendiconto 2020 | rendiconto 2021 | rendiconto 2022 |
| spesa intervento 01 redditi da lavoro dip. | 17.873.854,31 | 10.364.188,72 | 10.307.044,12 | 10.273.732,50 |
| spese incluse nell'int.03 - redditi diversi | 492.877,56 | 87.184,36 | 117.529,55 | 131.378,01 |
| IRAP | 1.196.624,16 | 628.743,65 | 633.074,24 | 634.799,27 |
| altre spese incluse | 2.749.479,43 | 2.332.303,67 | 2.332.303,67 | 2.406.177,90 |
| Totale spese di personale | 22.312.835,46 | 13.412.420,40 | 13.389.951,58 | 13.446.087,68 |
| spese escluse | 5.696.462,98 | 5.467.446,25 | 5.611.013,93 | 5.865.848,44 |
| Spese soggette al limite (c. 557 o 562) | 16.616.372,48 | 7.944.974,15 | 7.778.937,65 | 7.580.239,34 |
| Spese correnti con FPV | 62.854.628,10 | 42.993.022,36 | 45.416.878,63 | 60.175.581,49 |
| Incidenza % su spese correnti | 26,44% | 18,48 | 17,13 | 12,60 |

Sul punto, l'Ente nulla aggiunge.

La Sezione rileva, al riguardo, che, ai fini del rispetto del vincolo di spesa storica, il calcolo del limite avrebbe dovuto operarsi depurando la spesa media del triennio della spesa del personale, in servizio nel triennio 2011/2013 e, poi, trasferito in ragione delle previsioni della l. 56/2014.

Operazione, peraltro, di cui si dà conto nella stessa relazione con riferimento al vincolo del trattamento accessorio.

Si legge, infatti, nella stessa p. 53 che *“Gli oneri della contrattazione decentrata impegnati nell'anno 2021 non superano il corrispondente importo impegnato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione in servizio nell'anno 2016: tale importo è stato ulteriormente ridotto a seguito delle cessazioni del personale sovra-numerario avvenute nell'anno 2017 nell'ambito del processo di riduzione del personale delle Province ai sensi della Legge n. 56/2014 e 190/2014”*.

Si espone, infine, il prospetto trasmesso dall'Ente in sede istruttoria, che evidenzia la progressiva riduzione della spesa dal 2010 al 2021.

| | Rendiconto 2010 | Rendiconto 2011 | Rendiconto 2012 | Rendiconto 2013 | Rendiconto 2014 | Rendiconto 2015 | Rendiconto 2016 | Rendiconto 2017 | Rendiconto 2018 | Rendiconto 2019 | Rendiconto 2020 | Rendiconto 2021 |
|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| intervento 01 | 18.881.713 | 18.141.817 | 18.271.839 | 17.207.906 | 16.183.744 | 14.607.154 | 11.787.931 | 10.496.821 | 10.938.963 | 10.822.607 | 10.364.189 | 10.307.044 |
| intervento 03 | 420.013 | 379.030 | 526.151 | 402.999 | 427.284 | 306.737 | 137.191 | 124.745 | 126.000 | 126.000 | 58.797 | 86.369 |
| irap | 1.188.652 | 1.242.726 | 1.245.752 | 1.101.394 | 1.018.173 | 914.021 | 734.455 | 650.471 | 675.118 | 665.903 | 628.744 | 633.074 |
| altre da specificare: personale aziende speciali e Alot | 2.149.310 | 2.649.238 | 2.840.419 | 2.758.781 | 2.592.063 | 2.420.279 | 2.190.316 | 2.188.313 | 2.317.744 | 2.389.252 | 2.332.304 | 2.332.304 |
| Totale spese di personale | 22.639.688 | 22.412.811 | 22.884.162 | 21.471.080 | 20.221.264 | 18.248.191 | 14.849.894 | 13.460.350 | 14.057.826 | 14.003.762 | 13.384.033 | 13.358.791 |
| spese escluse | 5.315.441 | 5.421.355 | 5.687.104 | 5.810.478 | 5.404.733 | 5.366.525 | 5.264.285 | 4.866.895 | 5.500.695 | 5.444.588 | 5.439.059 | 5.579.853 |
| Totale spese di personale al netto riduzioni | 17.324.247 | 16.991.458 | 17.197.058 | 15.660.602 | 14.816.531 | 12.881.666 | 9.585.628 | 8.593.455 | 8.557.130 | 8.559.174 | 7.944.974 | 7.778.938 |
| spese correnti (FPV compreso) | 71.687.546 | 70.714.981 | 62.411.591 | 55.437.540 | 59.611.057 | 63.501.073 | 52.473.607 | 48.420.740 | 43.522.537 | 42.044.000 | 42.993.022 | 45.416.879 |
| incidenza sulle spese correnti | 24,17 | 24,03 | 27,55 | 28,25 | 24,86 | 20,29 | 18,27 | 17,75 | 19,66 | 20,36 | 18,48 | 17,13 |

Vincolo spesa lavoro flessibile

In ordine al vincolo per lavoro flessibile si riporta il prospetto trasmesso attestante il rispetto del vincolo.

Al riguardo si richiama l'invito dell'organo di revisione, espresso nel parere n.21/2023, a contenere anche la spesa per lavoro flessibile al fine di consentire il graduale percorso di riduzione per tendere al valore soglia.

| TIPOLOGIA RAPPORTO FLESSIBILE | SPESA LAVORO FLESSIBILE 2009 | LIMITE 50% (sul tot.spesa lavoro flessibile 2009) | SPESA LAVORO FLESSIBILE 2022 |
|--|------------------------------|---|------------------------------|
| ASSUNZIONI TEMPO DETERMINATO ART. 90 D.LGS.267/2000 | 112.117,00 | 56.058,50 | - |
| ASSUNZIONI DIRIGENTI A TEMPO DETERMINATO ART. 110 COMMA 2 D.LGS.276/2000 | 248.740,96 | 124.370,48 | 69.042,33 |
| ASSUNZIONE LSU | 4.634,33 | 2.317,16 | - |
| ASSUNZIONI CFL | 79.580,98 | 39.790,49 | - |
| ALTRE ASSUNZIONI A TEMPO DETERMINATO | 892.687,70 | 446.343,85 | 111.074,57 |
| INCARICHI DI CO.CO.CO. | 168.239,50 | 84.119,75 | 50.033,57 |
| TOTALE COMPLESSIVO | 1.506.000,47 | 753.000,24 | 230.150,47 |

Trattamento accessorio

Quanto al trattamento accessorio l'Ente si è limitato a trasmettere il prospetto seguente, in cui sono riportate le risorse complessive per la dirigenza e per il personale del comparto.

| | DIRIGENZA | PERS.COMPARTO |
|--|-------------------|---------------------|
| RISORSE STABILI (A) | 320.935,75 | 958.701,61 |
| RISORSE VARIABILI (B) | 473,55 | 54.530,54 |
| TOTALE (A+B) | 321.409,30 | 1.013.232,15 |
| INCENTIVI FUNZIONI TECNICHE EX ART.113 D.LGS.50/2016 | | 144.290,45 |
| TOTALE COMPLESSIVO | 321.409,30 | 1.157.522,60 |

Nel parere n.16 del 24.11.2022 sulla costituzione e l'utilizzo del fondo risorse decentrate per il personale del comparto l'organo di revisione attesta di aver verificato che "l'importo del Fondo per la contrattazione 2022 soggetto al limite di cui sopra ammonta ad Euro 1.214.677,64 e rispetta il tetto massimo di legge relativo al corrispondente importo dell'anno 2016 pari ad Euro 1.246.951,56" (nel parere si precisa che dal fondo risorse decentrate, a decorrere dall'anno 2018, è stato espunto l'importo destinato nell'anno 2017 alle posizioni organizzative - per le retribuzioni sia di posizione che di risultato- secondo le previsioni del contratto collettivo, al netto delle indennità di direzione e staff in godimento ai dipendenti delle ex qual. Funz. VIII liv. non titolari di incarichi di posizione organizzativa).

Analoga attestazione è contenuta nel parere n.17 del 9.12.2022 sulla costituzione e l'utilizzo del fondo per il personale della dirigenza ("l'importo del Fondo per la contrattazione 2022 ammonta ad Euro 321.409,30 e rispetta il tetto massimo di legge relativo al corrispondente importo dell'anno 2016 pari ad Euro 337.982,42").

Per il 2021 l'attestazione del rispetto del vincolo è contenuta nel parere n.9/2021 per la dirigenza e n.3/2021 per il comparto.

5. Debito

L'Ente presenta un'alta percentuale di indebitamento (nel 2021 del **8,74%** e nel 2022 del **8,05%**), come evidenziato dall'Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2022 (p.31) e al rendiconto 2021 (p.74).

In risposta alla richiesta di elementi informativi sul debito di euro 13.815,61 contratto nel 2021 l'Ente ha rappresentato che la somma riguarda l'ultima *tranche* del contratto di finanziamento agevolato a valere sulle risorse di cui al Fondo Kyoto 3 per il finanziamento dell'intervento "IIS Einaudi via Bissolati n. 96 Cremona - Lavori di riqualificazione energetica dell'edificio scolastico" (si tratta di prestito flessibile stipulato nel 2017 con CDP per l'importo massimo di euro 1.500.000, utilizzato e quindi erogato c.s.: -euro 375.000,00 nel 2019 -euro 815.364,47 nel 2020 -euro 13.815,61 nel 2021, per un totale di euro 1.204.180,08).

Sul punto l'Ente ha precisato che la quota di euro 13.815,61 non è, pertanto, da classificarsi come nuovo debito 2021.

In merito al piano di rientro del debito, l'Ente ha comunicato di aver aderito alla rinegoziazione 2023 proposta da CDP, in considerazione dell'andamento macroeconomico e della netta riduzione degli incassi riferiti alle entrate proprie (che non sono ancora tornati a livelli pre Covid-19).

5.Tardiva approvazione rendiconto 2021 e 2022

Dall'istruttoria è risultato che l'Ente ha approvato in ritardo i rendiconti 2021 e 2022 rispetto ai termini di cui all'art. 227 Tuel (delibere c.p. n.3 del 16/5/2022 e n.8 del 12/6/2023).

In risposta alla richiesta di chiarimenti l'Ente ha rappresentato che il ritardo è dipeso dalla valutazione di effettuare prima della chiusura del rendiconto l'istruttoria e il caricamento sul sito MEF della certificazione COVID -19 e, quindi, di definire il calcolo effettivo della quota confluita in avanzo di amministrazione vincolato. La medesima valutazione è stata effettuata in sede di redazione del rendiconto 2022.

La Sezione prende atto, ricordando, tuttavia, l'importanza del rispetto del termine di approvazione del rendiconto all'interno del ciclo di bilancio, come confermato dalle previsioni contenute negli artt. 186 e 187 in tema di risultato di amministrazione, oltre che nell'art. 227, c.2 bis, Tuel (cfr., SRCLOM/172/2020/PRSE).

6. PNRR

Risulta dalla relazione al rendiconto 2022 che non ha assunto la delibera di ricognizione dei fondi PNRR “non nativi”, ritenendo non dovuto l’adempimento, in quanto, a piena garanzia della “perimetrazione” prevista in particolare dall’art. 9, c.4, d.l. 77/2021 “si è provveduto per tutti gli interventi finanziati a valere sul PNRR, e in particolare per quegli interventi finanziati con “Fondi NON NATIVI PNRR ma transitati nel PNRR [...] con specifici richiami e codificazioni che rappresentate dettagliatamente al Collegio che comunque ritiene opportuna l’adozione di un provvedimento ricognitivo in merito”.

Sul punto, deve rilevarsi che, come ricordato, di recente, dalla Sezione delle Autonomie (n.16/SEZAUT/2023/FRG, p.28), gli investimenti “non nativi PNRR”, cioè, finanziati da linee confluite ex post nel Piano, sono soggetti alle stesse regole di rendicontazione previste per i progetti “nativi” e devono essere oggetto di specifica ricognizione da parte degli enti attuatori.

Nel Manuale delle procedure finanziarie degli interventi PNRR, allegato alla circolare MEF-RGS n.29 del 26.07.2022, prot. 201590 (p.24) è specificata l’opportunità, inoltre, di un atto formale con il quale l’ente prenda atto che il progetto sarà trattato come progetto PNRR, assumendosi tutti gli obblighi previsti dalla normativa PNRR per gli enti attuatori.

Dalla relazione/questionario al bilancio preventivo 2023/2025 risultano progetti (di cui n.17 attivi) per un totale impegnato 2022 di euro 457.627,27, di cui pagato euro 286.014,90.

Si riporta la tabella riassuntiva elaborata dalla Sezione.

| Totale progetti attivi | Finanziamento progetto | | | | | Esercizi precedenti al 2022 | | | Anticipazioni | | | Esercizio 2022 | | | | | | |
|------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|--|-------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|-------------------------------|------------------------------------|----------------|---|--------------------------------|-----------------------|--------------|---------------------------|---------------|
| | Costo Totale Progetti | Importi finanziati PNRR | Importo finanziati PNC | Importo Finanziamento altra fonte pubblica | Importo quota risorse proprie | Totale Accertato esercizi precedenti | Totale impegnato esercizi precedenti | Totale pagato esercizi precedenti | Richiesta anticipazione | Importo anticipazione erogata | Esercizio erogazione anticipazione | Accertamenti | FPV Entrata attivato per trasferimenti anticipazione PNRR | Utilizzo avanzo vincolato PNRR | Totale Impegnato 2022 | FPV di spesa | Avanzo vincolato al 31/12 | Totale pagato |
| 17 | 5.078.374,59 | 4.771.004,07 | 0,00 | 307.370,52 | 0,00 | 134.839,66 | 64.839,66 | 24.839,67 | 0,00 | 130.000,00 | 6.064,00 | 1.380.060,37 | 70.000,00 | 0,00 | 457.627,27 | 139.775,00 | 0,00 | 286.014,90 |

La Sezione prende atto e, nel riservarsi eventuali ulteriori considerazioni in sede di controllo sui successivi esercizi, raccomanda il rispetto delle disposizioni normative ed il monitoraggio dei progetti a valere sui fondi PNRR.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con riserva di ogni ulteriore considerazione in sede di controllo sui successivi rendiconti

ACCERTA

- la bassa percentuale di riscossione, in particolare, in c/residui delle entrate del Titolo III;
- il mancato accantonamento al fondo partecipate nel 2022;
- il mancato rispetto del vincolo assunzionale previsto dall'art.33 d.l. 34/2019 per il 2022;
- la tardiva approvazione del rendiconto 2021 e 2022;
- la mancata adozione della deliberazione di ricognizione dei progetti non nativi PNRR;

INVITA

l'Ente a:

- adottare con tempestività strategie che consentano di conseguire una maggiore efficacia dell'attività di riscossione in c/residui, in particolare, del Titolo III, e a monitorare in modo costante gli esiti dell'attività svolta;
- a quantificare gli accantonamenti nel rispetto dei principi e delle norme contabili e a monitorare la gestione delle società partecipate;
- a porre attenzione al rispetto dei termini di approvazione del rendiconto;
- a monitorare il rispetto dei vincoli di spesa per il personale in rapporto, in particolare, all'equilibrio sostanziale di bilancio;
- ad adottare la deliberazione di ricognizione dei fondi Non nativi PNRR;
- a monitorare e perseguire il graduale rientro dall'indebitamento;

DISPONE

- la trasmissione di codesta pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al Presidente della Provincia a che informi l'Organo consiliare dei contenuti della presente deliberazione;
- che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio provinciale sia assunta entro trenta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi trenta giorni;
- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, all'Organo di revisione della Provincia di Cremona (Cr);
- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione (sezione "Amministrazione Trasparente"), ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 33/2013.

Così deciso nella camera di consiglio del 5 dicembre 2023.

Il Magistrato Estensore
(Adriana Caroselli)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

12 dicembre 2023

Il Funzionario preposto f.f.
(Aldo Rosso)