



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua
dott. Giuseppe Zola
dott. Gianluca Braghò
dott. Alessandro Napoli
dott.ssa Laura De Rentiis
dott. Donato Centrone
dott. Francesco Sucameli
dott. Cristiano Baldi
dott. Andrea Luberti

Presidente
Consigliere
Primo referendario
Referendario
Referendario
Referendario (relatore)
Referendario
Referendario
Referendario

nell'adunanza del 21 maggio 2013

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

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, 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;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti.

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso in fatto

In sede di esame del questionario trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Milano, relativo al rendiconto 2011, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166-168, della



legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono emerse alcune criticità per le quali è stata avanzata richiesta istruttoria n. 3267 del 27/03/2013 in ordine a:

A) Equilibri di bilancio

- 1) costante squilibrio di parte corrente, risultato pari nel 2011 ad € -127.987.110,87 e, da preventivo 2012, a € -152.840.829,50, anche alla luce delle riduzioni operate dal d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, ai finanziamenti statali;
- 2) cospicuo utilizzo di entrate derivanti da contributi per permesso di costruire (€ 75.940.000 nel 2011 e € 43.500.000 nel 2012) e di plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali (€ 59.300.000 nel 2011 e € 121.000.000 nel 2012), specificando la natura delle plusvalenze utilizzate nel 2012, in particolare relativamente ai 76 milioni di euro derivanti dalla prevista cessione delle quote nella società "Milano Serravalle - Milano tangenziali spa" (la cui contabilizzazione, da Delibera di assestamento al bilancio 2012, n. 56/2012, risulterebbe invece rinviata all'esercizio 2013);
- 3) residui attivi di Titoli I e III, derivanti da esercizi anteriori al 2009, pari a € 141.943.301,94 evidenziando le ragioni della concreta esigibilità dei crediti in questione (incidenti sull'effettività dell'avanzo di amministrazione);
- 4) residui attivi di Titolo IV e V, derivanti da esercizi anteriori al 2007, pari rispettivamente a € 286.739.607,52 e € 167.148.644,85, confermando l'attuale esistenza del titolo giuridico fonte dei diritti di credito in discorso e se i fondi ancora da riscuotere sono sufficienti al completamento delle opere e degli interventi appaltati o programmati;
- 5) residui passivi di Titolo II, derivanti da esercizi anteriori al 2007, pari a € 878.253.162,18, specificando le principali opere cui le poste in discorso si riferiscono, il relativo stato d'avanzamento e la sufficienza delle risorse disponibili al completamento.

B) Rapporti finanziari ed economico patrimoniali con società partecipate

- 6) finanziamenti attribuiti nel 2011 dal Comune a favore delle seguenti società partecipate (cfr. quadro 2.2, "Altre spese"): "Milano Serravalle" (€ 4.285.909,49 - Titolo II), Azienda Trasporti Milanese Servizi spa" (€ 12.082.225,69 - Titolo II); Azienda milanese servizi ambientali (€ 2.704.565,40 - Titolo II), A2A spa (€ 13.346.976,53 - Titolo II) e Azienda Milanese Trasporti spa (€ 85.968.128,55 - Titolo II);
- 7) cospicuo ammontare dell'indebitamento rilevabile nello stato patrimoniale delle società partecipate (cfr. quadro 2.1) "Metropolitana milanese spa" (€ 2.267.112.114,00), "SO.GE.MI. spa" (€ 28.073.442,00), Azienda milanese servizi ambientali spa (€ 134.440.959,00) "Milano sport spa" (€ 17.864.196,00), "A2A spa" (€ 5.020.151.419,00), "Milano ristorazione spa" (€ 32.646.014,00), precisando l'eventuale incidenza del medesimo sul valore della quota di partecipazione detenuta dal Comune;
- 8) conferma dell'assenza di "crediti di organismi partecipati verso l'Ente" e/o di "crediti dell'ente verso organismi partecipati" (quadro 2.1), anche alla luce degli specifici obblighi posti in materia, a decorrere dal 2012, dall'art. 6 comma 4 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012;

- 9) principali motivazioni delle perdite d'esercizio, ed eventuale impatto sulla quota di partecipazione detenuta dal Comune (quadro 2.3), registrate dalle seguenti società e fondazioni: SO.GE.MI. spa (€-16.536.268,00), Milano sport spa (€ -3.726.245,00), A2A spa (€ -464.870.414,00), Fondazione Teatro alla Scala (€ 5.910.260);
- 10) principali motivazioni delle perdite d'esercizio, ed eventuale impatto sul patrimonio del Comune, registrate dalle seguenti società non partecipate direttamente (quadro 2.3): SEA Handling (€-10.866.525,00), Autostrade Lombarde spa (€-1.183.471,00), SO.GE.MI Food srl (€-16.516.505,00), Autostrada Pedemontana Lombarda spa (€ -3.127.366,00);
- 11) ulteriori determinazioni, medio tempore assunte, successive alla deliberazione della Sezione n. 437/2012/PRSE, in ordine all'inerenza alle finalità istituzionali del Comune, della detenzione, a mezzo della società ATM spa, di quote di partecipazioni nelle società "Movibus srl" e "Nord Est Trasporti srl" (art. 3 commi 27 e seguenti della legge n. 244/2007, ribadito da art. 14 comma 32 del d.l. n. 78/2010), anche alla luce del risultato economico negativo registrato nell'esercizio 2011.

In seguito, in data 16/04/2013 (prot. n. 4113), è stata avanzata ulteriore richiesta istruttoria, in ordine a:

A) Equilibri di bilancio

- 12) residui attivi di Titoli II, derivanti da esercizi anteriori al 2007, pari a € 226.646.169,83 evidenziando le ragioni della concreta esigibilità dei crediti in questione, in particolare per quanto riguarda le posizioni vantate verso lo Stato e la Regione;

B) Rapporti finanziari ed economico patrimoniali con società partecipate

- 13) precisazioni in merito ai "crediti di organismi partecipati verso l'Ente" e/o di "crediti dell'ente verso organismi partecipati" per quanto riguarda le seguenti società: Agenzia mobilità e territorio srl, Milano sport spa, SO.GE.MI. spa.

Il Collegio dei revisori dei conti, con nota n. 276523 del 18/04/2013, ha fornito i dovuti chiarimenti. Con riferimento ad alcuni aspetti è emersa, tuttavia, la necessità di approfondimenti in sede collegiale, in particolare relativamente a:

- I) equilibri di bilancio di parte corrente, con analisi dell'evoluzione negli esercizi 2012 e 2013;

II) residui attivi, in particolare di Titolo II, IV e V derivanti da esercizi anteriori al 2007, con analisi estesa al rendiconto 2012;

III) residui passivi di Titolo II, derivanti da esercizi anteriori al 2007, con analisi estesa al rendiconto 2012;

IV) indebitamento a carico delle seguenti società partecipate dal Comune: SO.GE.Mi. spa, Milano Sport spa e Milano Ristorazione spa;

V) crediti vantati dalle seguenti società o organismi partecipati nei confronti del Comune: Milano Sport spa, Milano Ristorazione spa, Scuole civiche Milano, Fondazione Teatro alla Scala, Azienda Milanese Servizi Ambientali.

VI) situazione economico patrimoniale delle seguenti società partecipate: Milano Sport spa e SO.GE.MI. spa (nonché della società SO.GE.MI Food srl, partecipata da quest'ultima);

VII) azioni intraprese al fine di dar seguito alle indicazioni contenute nella Deliberazione n. 437/2012/PRSE, in particolare sotto il profilo del rispetto dei tetti massimi imposti dalla legislazione vigente ai compensi attribuibili ad amministratori e dipendenti di società partecipate.

Con nota del 29 aprile 2013 il magistrato istruttore ha avanzato proposta di deferimento al Presidente della Sezione che, con ordinanza, ha convocato adunanza collegiale per il 21 maggio 2013. All'Adunanza sono intervenuti, in rappresentanza del Comune, l'Assessore al bilancio, il Responsabile del servizio economico e finanziario, il Presidente del Collegio dei revisori dei conti e un dirigente del Settore enti partecipati.

Considerato in fatto e diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis (intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"), il quale prevede che la Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei

a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, finalizzati ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

I. Equilibri di parte corrente

Il Comune non ha approvato il bilancio consuntivo per il 2011 in sostanziale equilibrio di parte corrente. I primi tre Titoli delle entrate riportano l'importo di € 2.390.013.781,46, mentre il Titolo I della spesa espone la cifra di € 2.398.419.573,51 che, sommata all'onere per il rimborso della quota capitale di mutui (€ 119.581.318,82, cfr. art. 162 comma 6 TUEL), fa emergere un disavanzo di parte corrente pari ad € -127.987.110,87.

Analoga situazione si è manifestata nei due anni precedenti: nel 2010 la differenza di parte corrente è stata pari a € -151.323.560, nel 2009 a € -419.331.821,62.

Il dato va valutato anche in rapporto all'incidenza sul risultato di amministrazione, che costituisce, ai sensi dell'art. 187 TUEL, la principale risorsa a copertura di eventuali disequilibri di bilancio. Nel 2011, in cui l'avanzo è stato pari a € 499.915.530, il rapporto è stato del 25,60% (nel 2010 del 81,00%, mentre nel 2009 era salito al 350,40%).

Nel 2012 la differenza di parte corrente, al netto delle operazioni di riclassificazione dovute all'applicazione dei nuovi principi contabili, valevoli per gli enti in sperimentazione (DPCM 28/12/2011), è stata pari a meno 243 milioni di euro. La differenza è stata coperta, da un lato, grazie all'utilizzo di entrate non ripetitive (dividendi straordinari, per 20 mln di euro; accordo transattivo sui derivati per 40 milioni di euro; Patto di stabilità nazionale orizzontale per 110 mln di euro) e, dall'altro, facendo ricorso, nei limiti consentiti dalla legge, ad alcune entrate di parte capitale, come gli oneri di urbanizzazione (28 milioni di euro) e le plusvalenze da alienazione (45 milioni di euro).

In quest'ultimo esercizio, inoltre, il risultato d'amministrazione appare in sensibile crescita (€ 1.590.388.219,40), ma va considerato al netto di una serie di fondi vincolati (fra cui il "fondo svalutazione crediti" pari a 427,1 mln di euro e il "fondo per operazioni su derivati" pari a 427,6 mln di euro), alcuni dei quali discendenti dall'applicazione dei nuovi principi contabili per gli enti in sperimentazione (in particolare il "fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale", pari a 694,2 mln di euro). Pertanto, al netto di quanto esposto, l'avanzo libero risulta pari a € 3.443.649,55.

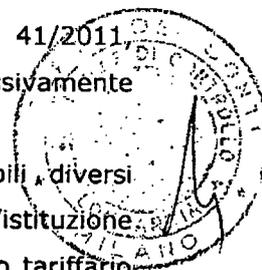
Nella risposta istruttoria del 18/04/2013, il Collegio dei revisori dei conti ha precisato che lo squilibrio segnalato si riferisce alla differenza di parte corrente esposta al lordo delle poste straordinarie (contributi per permessi di costruire, avanzo di amministrazione, plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali), utilizzate poi, a copertura, sia nell'esercizio 2011, che nel 2012 (secondo la normativa all'epoca vigente).

Il saldo al netto delle suddette poste ammonta a € -40.000 euro per il rendiconto 2011 ed a € 0,00 per il rendiconto 2012, approvato con delibera di Consiglio comunale n. 17 del 06/05/2013.

Nel corso del 2011 e del 2012, il Comune ha assunto alcune decisioni in materia di entrate volte alla riduzione dello squilibrio tendenziale di parte corrente. Tra queste, il Collegio dei revisori ricorda:

- nel 2011, l'introduzione, con delibera di Consiglio comunale n. 41/2011, dell'addizionale comunale all'IRPEF (le cui aliquote sono state successivamente rideterminate in incremento nel corso del 2012);
- nel 2012, l'istituzione dell'IMU, con aliquote maggiorate per gli stabili diversi dall'abitazione principale (delibera di Consiglio n. 22/2012), unitamente all'istituzione dell'Imposta di soggiorno (dal 01/09/2012) ed all'approvazione dell'adeguamento tariffario della TARSU.

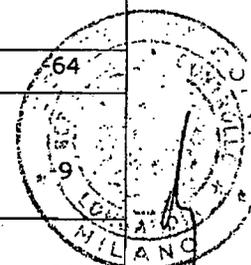
Queste azioni hanno consentito, pur in presenza di crescenti riduzioni dei trasferimenti erariali, una leggera diminuzione del fabbisogno di entrate straordinarie a finanziamento della spesa corrente (come da tabella sottostante). Tale riduzione, nel 2012, è stata consentita anche grazie ad alcune entrate non ripetibili, tra le quali, in particolare, quelle derivanti dalla partecipazione al Patto di stabilità nazionale orizzontale (PSNO) e l'accordo tra Amministrazione e banche per la risoluzione di parte dei contratti di Interest rate swan.



La Giunta comunale ha poi intrapreso altre azioni di rivisitazione della spesa. In particolare, nel 2011, nelle more dell'alienazione (poi avvenuta) di quote della società SEA spa, ha approvato la delibera n. 2101/2011 "Linee di indirizzo in merito alle necessarie azioni gestionali da perseguire ai fini del rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio finanziario 2011" e, per interventi più strutturali, la delibera n. 2099/2011 "Avvio procedura di "spending review" per la definizione del bilancio di previsione 2012-2014".

Essendo già ultimate le operazioni di chiusura del rendiconto 2012, il Collegio dei revisori dei conti ha ritenuto utile mostrare l'andamento, negli ultimi 5 anni, degli equilibri di parte corrente, con parallela evidenza delle poste straordinarie utilizzate. Si nota un trend positivo, che passa da valori di disavanzo a un sostanziale equilibrio.

	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>
Entrate Correnti	1.776	1.720	2.096	2.261	3.215
Dividendi straordinari	56	93	116	129	20
Patto di Stabilità Nazionale Orizzontale (PSNO)					110
Accordo sui derivati					40
Totale entrate a favore degli equilibri di parte corrente	1.832	1.813	2.212	2.390	3.385
Spese correnti + Ammortamento Mutui + Fondo svalutazione crediti + Accantonamento fondo rischi derivati	1.964	1.951	2.364	2.518	3.449
Differenza di parte corrente	-132	-138	-152	-128	64
Entrate correnti destinate a spese d'investimento	0	0	0	-10	
Differenza di parte corrente	-132	-138	-152	-138	-73
Entrate straordinarie, di cui:	105	94	127	138	73
Oneri di urbanizzazione	101	63	89	76	28
Plusvalenze	0	0	38	59	45
Avanzo di amministrazione	4	31	0	3	0
Equilibrio complessivo di parte corrente	-27	-44	-25	0	0



Relativamente agli esercizi 2010 e successivi, occorre rilevare inoltre che, a partire dal 01/05/2010, il Comune ha affidato ad ATM Servizi spa, con apposito contratto, il trasporto pubblico locale, recependo, da quel momento, in bilancio le entrate derivanti da tariffe e contribuzioni, nonché la spesa per il canone del servizio. In precedenza, vigendo un regime di concessione, la società ATM spa introitava direttamente i proventi tariffari ed i contributi regionali, mentre il bilancio comunale registrava la sola spesa sostenuta per la differenza.

Questo il valore delle poste finanziarie in questione.

<u>Trasporto Pubblico Locale (valori in milioni di euro)</u>			
	2010	2011	2012
Entrate Correnti	404,4	594,1	630,6
Spese Correnti	406,9	616,3	672,8
Differenza	-2,5	-22,2	-42,2

Appare foriera di progressivo squilibrio per il bilancio dell'Ente, la forbice fra entrate e uscite rilevabile dalla tabella sopra riportata, che evidenzia come, dal servizio di trasporto pubblico locale, discendano oneri di copertura, a carico del Comune, che, che dai 2,5 milioni di euro nel 2010, passano a 22,2 milioni nel 2011, per giungere sino a oltre 42 nel 2012.

In merito al taglio dei trasferimenti erariali, il Collegio dei revisori ricorda che il d.l. n. 95/2012, modificato dal d.l. n. 174/2012, ha decretato che, in luogo della riduzione al Fondo sperimentale di riequilibrio inizialmente prevista (500 milioni di euro per il comparto dei Comuni), gli enti hanno potuto destinare tale somma all'estinzione anticipata di debito (le risorse non utilizzate a tale scopo nel 2012 devono essere recuperate dallo Stato a valere sul Fondo di riequilibrio per il 2013, ora denominato Fondo di solidarietà comunale).

Il Comune di Milano ha provveduto, entro il 31/12/2012, ad estinguere anticipatamente debito per € 19.877.458,43, importo superiore al risparmio assegnato all'Ente con decreto del Ministero dell'Interno del 25/10/2012 (e definitivamente rideterminato con decreto del 31/01/2013 in € 19.859.868,66). In merito, è stata rilasciata, in data 27/02/2013, apposita attestazione alla Prefettura di Milano. Pertanto, non è previsto alcun recupero sul 2013, in conto 2012, a valere sul Fondo sperimentale di riequilibrio (Fondo di solidarietà comunale).

Invece, le riduzioni previste dall'art. 16, comma 6 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, e s.m.i., riguardanti il predetto Fondo per il 2013 e il 2014, sono state recepite con la delibera di Consiglio n. 56/2012 del 26/11/2012, avente ad oggetto "Programmazione 2012-2014: assestamento del bilancio annuale 2012, pluriennale 2012-2014 - modifica del programma triennale delle opere pubbliche 2012-2014 e dell'elenco annuale 2012. Immediatamente eseguibile".

Nel dettaglio, la riduzione, stimata pari a 70 milioni di euro per ciascun anno degli esercizi 2013 e 2014, è stata riequilibrata prevedendo lo slittamento della vendita del pacchetto azionario della società Milano-Serravalle spa dal 2012 al 2013 e a

compensazione, nel 2012, girando plusvalenze patrimoniali dalla finalizzazione a spesa di investimento al finanziamento della spesa corrente (operazione, nel 2012, permessa per il rimborso di quote capitale di mutui, ex art. 1, comma 66 della legge 30/12/2004 n. 311, ovvero per spese aventi carattere non permanente connesse alle finalità di cui all'art. 187 del TUEL, ex art. 3 comma 28 della legge 350/2003).

Utilizzo di entrate straordinarie a copertura di spese correnti

L'utilizzo di entrate straordinarie derivanti da contributi per permesso di costruire, fino all'esercizio finanziario 2012, era consentito dall'articolo 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Per l'esercizio 2013 tale possibilità doveva cessare. Invece, il legislatore, con l'art. 10 comma 4 ter del d.l. n. 35/2013, convertito con legge n. 64/2013, ha prorogato tale possibilità fino al 2014.

Il Comune di Milano, riferisce il Collegio dei revisori dei conti, già a partire dal 2011, ha proceduto alla graduale riduzione dell'utilizzo di tale fonte di entrata a favore degli equilibri di parte corrente, come dimostrato dalla seguente tabella.

Utilizzo entrate da contributo per permessi a costruire a favore degli equilibri di parte corrente					
Rendiconto 2010	Rendiconto 2011	Bilancio previsione 2012	Rendiconto 2012	Bilancio Pluriennale 2013	Bilancio Pluriennale 2014
88,572	75,940	43,500	27,680	-	-

Sull'utilizzo delle plusvalenze da alienazioni, invece, il Collegio specifica che la cessione del 29,75% del capitale della società SEA spa, avvenuta in seguito ad espletamento di procedura ad evidenza pubblica, nel corso del 2011 (aggiudicata alla società "F2I - Fondi Italiani per le Infrastrutture SGR spa"), ha originato complessivi introiti per 385 milioni di euro, di cui 79,80 contabilizzati come plusvalenze. Di questi, 340 milioni sono stati incassati al momento della stipula del contratto (reversale n. 31.707 del 28/12/2011; con generazione di plusvalenza per il 2011 pari a 34,8 milioni di euro), mentre 45 milioni, il cui incasso era subordinato alla modifica delle tariffe aeroportuali, sono stati introitati nel 2012 (reversale n. 23.473 del 25/09/2012, con generazione di plusvalenza per l'esercizio 2012).

Ulteriori 24,5 milioni di plusvalenze utilizzate, nel 2011, per il rimborso di quote capitale di mutui sono derivati dalla cessione della partecipazione azionaria (4,75%) nella società Autostrada Brescia/Verona/Vicenza/Padova spa.

Per quanto attiene al bilancio di previsione 2012, invece, il Comune aveva inizialmente previsto un'operazione di permuta della partecipazione detenuta nella società Milano Tangenziali - Milano Serravalle spa con le azioni della società SEA spa, possedute da ASAM spa (controllata dalla Provincia di Milano). Il valore della partecipazione nella società Milano-Serravalle spa era stato determinato in 145 milioni di euro (costo storico delle azioni: € 17.409.600), inseriti tra le previsioni di entrata del titolo IV del bilancio di previsione 2012

mentre il valore della partecipazione in SEA spa era stato determinato in 190 milioni di euro, stanziati in uscita nel titolo II.

Il valore di scambio delle partecipazioni azionarie citate avrebbe fatto emergere, a favore del Comune di Milano, una plusvalenza rispetto al valore di iscrizione al conto del patrimonio. Il tutto in ottemperanza al nuovo principio contabile concernente la contabilità finanziaria (adottato obbligatoriamente dagli enti sperimentatori del d.lgs. n. 118/2011), il quale prevede che il bilancio rilevi tutte le obbligazioni attive e passive, e relativi incassi e pagamenti, riguardanti le transazioni poste in essere dall'Amministrazione, anche se non producono flussi di cassa effettivi.

La contabilizzazione delle poste, a seguito della permuta, in entrata e in uscita, per il loro intero ammontare, avrebbe inciso sui saldi rilevanti ai fini del rispetto del Patto di stabilità 2012 per la differenza tra il valore di 145 milioni (rappresentanti la quota della società Milano-Serravalle spa in entrata) e quello di 190 milioni (rappresentante il corrispettivo ipotizzato per l'acquisizione di SEA SpA). In sostanza per 45 milioni di euro, concretizzati a seguito della ipotizzata permuta.

Successivamente, l'operazione con la Provincia non è andata in porto, con presa d'atto al momento della ricognizione degli equilibri di bilancio, ex art. 193 del TUEL (delibera di Consiglio n. 43 del 08/10/2013). L'omessa permuta ha prodotto il mancato pagamento alla Provincia di 45 milioni di euro a titolo di conguaglio e, insieme alla riduzione dei pagamenti in conto capitale, ha consentito di portare da 30 a 110 milioni di euro il contributo di Milano quale ente cedente spazi finanziari nell'ambito del Patto di stabilità nazionale orizzontale (istituito dall'art. 4-ter del d.l. n. 16/2012, convertito con legge n.44/2012).

Questo il riepilogo delle plusvalenze utilizzate, nelle annualità 2011 e 2012, per gli equilibri di parte corrente.

<u>Utilizzo plusvalenze provenienti da alienazioni patrimoniali a favore degli equilibri di parte corrente (in milioni di euro)</u>	<u>Rendiconto 2011</u>	<u>Bilancio previsione 2012</u>	<u>Rendiconto 2012</u>
Totale plusvalenze, di cui	59,30	121,00	45,00
<i>da Azioni Autostrada Brescia Milano</i>	<i>24,50</i>		
<i>da Azioni SEA spa- vendita 2011 Acconto</i>	<i>34,80</i>		
<i>da Azioni SEA spa- vendita 2011 Saldo</i>		<i>45,00</i>	<i>45,00</i>
<i>da Azioni Milano Serravalle spa</i>		<i>76,00</i>	<i>0,00</i>

Se è vero che, sinora, la perdurante situazione di squilibrio di parte corrente ha trovato soccorso nelle entrate da contributi per permessi a costruire (75,9 mln di euro nel 2011; 28 nel 2012) e in plusvalenze da alienazioni (59,30 mln di euro nel 2011; 45 mln di euro nel 2012), una simile prassi potrebbe, col tempo, erodere tali disponibilità e porre in pericolo gli equilibri complessivi di bilancio.

Com'è noto, ciascun Comune, per erogare servizi alla collettività, sostiene spese di funzionamento a carattere continuativo (acquisto di beni e servizi, pagamento del

personale, rimborso dei mutui in ammortamento, etc.). Principi di sana e corretta gestione impongono di assicurare la copertura di tali spese con entrate di carattere ordinario, evitando il ricorso a mezzi straordinari (mentre il risultato di amministrazione può essere utilizzato per fornire copertura in caso di evidenziazione di disequilibri nel corso della gestione, cfr. art. 187 TUEL).

In relazione a questa esigenza, l'art. 162 del TUEL stabilisce che la situazione corrente, come definita al comma 6, deve essere in equilibrio e non possa avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge.

Per tale ragione, la norma prevede che le entrate ordinarie siano tali da far fronte alle spese di titolo I e di (parte del) Titolo III.

In presenza di una "differenza di parte corrente" negativa, la legge prevede che alcune entrate (per loro natura in conto capitale o non aventi carattere ordinario) possano essere utilizzate a copertura come, per esempio, i contributi per permesso di costruire e le plusvalenze da alienazioni di beni patrimoniali che, pur essendo entrate in conto capitale, possono essere, in parte, destinate a spesa corrente.

Sotto quest'ultimo profilo, corre l'obbligo di ricordare come l'art. 1 commi 443 e 444 della legge di stabilità per il 2013, n. 228/2012, ha soppresso la possibilità di utilizzare le plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali, sottraendo una delle risorse che la legge, eccezionalmente, consentiva di utilizzare per conseguire l'equilibrio di bilancio di parte corrente. Allo stato, infatti, queste ultime, sono destinabili:

- in sede di redazione del bilancio di previsione, a copertura spese di investimento ovvero a riduzione del debito (cfr. art. art. 162 comma 6 TUEL riformulato);
- in sede di delibera di salvaguardia, per la copertura di squilibri di parte capitale (art. 193 TUEL riformulato).

La stessa riserva legislativa sottolinea l'importanza per gli enti locali del perseguimento dell'equilibrio a prescindere da entrate di parte capitale o non ripetitive.

Tali previsioni non fanno che esprimere, a livello d'impostazione di bilancio, il principio di buon andamento, di cui all'articolo 97 della Costituzione, e quello di sana gestione finanziaria posto dagli articoli 81 e 119 della Costituzione, specie come riformulati in seguito all'approvazione della legge costituzionale n. 1/2012.

Il primo impone l'equilibrio di bilancio e vieta il ricorso ad indebitamento se non "al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali".

Il secondo prevede che le Regioni e gli Enti locali "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio".

Anche le norme costituzionali esprimono il principio secondo cui le entrate in conto capitale non possono, di regola, essere utilizzate per finanziare spesa corrente (mentre non

è vietato l'inverso posto che, in questo caso, l'Ente pubblico, oltre a garantire la spesa corrente, destina parte delle entrate a spesa d'investimento creando ricchezza duratura per la collettività).

L'importanza della prescrizione introdotta dal citato art. 162 comma 6 del TUEL viene esplicitata altresì dai principi contabili approvati nel marzo 2004 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali.

Infatti, se lo squilibrio si ripete nel tempo è indice di una spesa corrente che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate di pari natura ed i rimedi che l'Ente deve adottare devono consistere, alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa di Titolo I o in un aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli).

Va ricordato, infine, che il legislatore ha ridotto le possibilità di coprire uscite di parte corrente con entrate di parte capitale non solo in sede di predisposizione del bilancio di previsione, ma anche in occasione dell'adozione dei provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Infatti l'art. 193 comma 3 del TUEL, come modificato dall'art. 1, comma 444, della legge n. 228/2012, dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio, possano essere utilizzate (per l'anno di riferimento ed i due successivi) tutte le entrate (ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge), nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili, ma solo in questo caso, con riferimento a squilibri di parte capitale (limitazione non sussistente fino all'esercizio 2012).

Equilibri di bilancio 2013

Alla luce delle nuove normative, ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio nel 2013, l'Amministrazione ha proceduto a governare l'esercizio provvisorio come segue:

a) autorizzazione delle spese in dodicesimi rispetto al bilancio 2013, risultante come il pluriennale dell'anno x+1 del bilancio di previsione pluriennale 2012-2014, così come previsto, per i Comuni sperimentatori dei nuovi schemi di bilancio e principi contabili, dal d.lgs. n. 118/2011 (e dal successivo DPCM del 28/12/2011). Più puntualmente, a fronte di un valore di spese correnti assestate, per l'esercizio finanziario 2013, di 2.125,17 milioni di euro, il totale impegnato, risultante dalle scritture dell'Ente alla data 17/04/2013, ammonta a 478,24 milioni di euro. In sostanza è stato impegnato il 22,50% della spesa, percentuale inferiore rispetto al potenziale del 29,17% (3,5 dodicesimi maturati fino al 17/04/2013). Il Collegio segnala inoltre che, sebbene la normativa per gli enti sperimentatori preveda che la limitazione debba essere considerata con riferimento ai singoli programmi di spesa sottostanti alle missioni, il Comune spinge il controllo dei dodicesimi a livello delle singole direzioni centrali, limitando ulteriormente il perimetro di spesa possibile.

b) approvazione, con delibera di Giunta n. 11 del 10/01/2013, di linee di indirizzo in merito alle necessarie azioni da perseguire ai fini della predisposizione degli strumenti di

programmazione finanziaria 2013-2015. Il provvedimento si era reso necessario in quanto l'assegnazione delle risorse ai dirigenti per la gestione di loro competenza, mediante l'approvazione un Piano esecutivo di gestione provvisorio (basato sulle previsioni 2013, estratte dal bilancio pluriennale 2012-2014), e l'utilizzo di tali risorse entro il solo limite degli stanziamenti di spesa dell'esercizio 2013, stante le modifiche normative intervenute (in particolare sul divieto di utilizzo di poste straordinarie a finanziamento della spesa corrente), avrebbe portato, nel corso dell'esercizio 2013, a sicuri squilibri nella gestione di parte corrente. In base alle linee guida della Giunta, nelle more dell'approvazione di un PEG "riequilibrato" (o dello stesso Bilancio di previsione 2013-2015), oltre alle spese obbligatorie per norma o per contratto, l'Organo esecutivo si riservava la possibilità di individuare solo "spese ritenute di estrema rilevanza", cui dare copertura finanziaria, assegnando le necessarie risorse ai dirigenti competenti.

Il Collegio dei revisori, con proprio verbale n. 11 del 26/03/2013, preso atto delle criticità che presentava la strutturazione del bilancio di previsione 2013, già ravvisate nelle osservazioni del precedente Collegio, in accordo con il responsabile dei servizi finanziari, aveva dato espressa indicazione di limitare le spese a quelle strettamente obbligatorie per legge o per contratto.

c) implementazione, secondo quanto previsto dal decreto legge n. 174/2012, ed in conformità all'art. 10 del Regolamento sul sistema dei controlli interni, approvato dal Consiglio comunale di Milano con Delibera n. 7 del 11/02/2013, del primo controllo trimestrale degli equilibri finanziari e del rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità interno (si rinvia anche alla richiesta del Responsabile del servizio finanziario ai dirigenti del Comune circa la programmazione di pagamenti e riscossioni in conto capitale da effettuarsi entro il 31/12/2013 e le spese obbligatorie per legge o per contratti in essere, da impegnare entro la stessa data).

In merito, al fine di non pregiudicare le azioni a disposizione della Giunta e del Consiglio comunale in materia di bilancio, il responsabile del servizio finanziario ha, con propria comunicazione del 27/03/2013, informato il Direttore generale e l'Assessore al bilancio che, in accordo col Collegio dei revisori, nelle more dell'approvazione del bilancio di previsione 2013-2015, poteva essere data copertura finanziaria alle sole spese strettamente obbligatorie per legge o per contratti già in essere (limitatamente all'importo minimo pagabile nel 2013), restando confermate le spese già precedentemente assegnate con provvedimenti di Giunta Comunale. Il Direttore Generale ha condiviso i contenuti della suddetta nota e, con propria mail del 04/04/2013, l'ha divulgata ai Direttori ed Assessori comunali.

In seguito al dibattito in Adunanza collegiale è stata avanzata richiesta istruttoria atta a conoscere, da un lato, gli ulteriori provvedimenti inerenti la gestione provvisoria dell'esercizio finanziario 2013, adottati in attesa della formale approvazione del bilancio di

previsione, e, dall'altro, gli esiti del riferito controllo trimestrale sugli equilibri di bilancio, effettuato ai sensi del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012.

Con mail del 28/06/2013, il Comune ha inviato i seguenti atti:

- deliberazione di Giunta comunale n. 1014 del 24/05/2013, in cui, preso atto delle azioni tese al riequilibrio di bilancio già avviate (oltre quelle già citate, la Delibera di Giunta n. 753 del 19/04/2013 con cui sono state assegnate ai dirigenti le risorse per effettuare spese sino al mese di maggio), nonché del quadro finanziario (ritardata definizione del taglio al fondo sperimentale di riequilibrio, stimato dal Comune come pari a 80 milioni di euro) e normativo in divenire (il d.l. n. 54 del 21 maggio c.a. ha sospeso, per alcune categorie di immobili, il versamento della prima rata dell'IMU, non abrogando tuttavia il tributo), sono state deliberate alcune azioni, in materia tariffaria e fiscale, tese al conseguimento degli equilibri. In particolare, l'aumento dell'aliquota dell'IMU per la prima abitazione (gettito stimato 82,5 mln di euro), l'aumento dell'addizionale IRPEF allo 0,8% (gettito stimato 110 mln di euro) e l'adeguamento delle tariffe all'inflazione (gettito stimato 2,5 mln di euro).

In virtù di tali proposte, il divario, pur riducendosi da 437 milioni di euro a 231 in virtù delle azioni già adottate, ostacolerebbe l'approvazione del bilancio di previsione 2013.

Sul fronte della spesa, la Delibera n. 1014/2013 ribadisce le azioni già adottate, in particolare riferendo il tetto posto alle Direzioni centrali entro il limite più basso fra le previsioni 2013 dell'annualità del bilancio pluriennale 2012-2014 (come da dettato normativo) e le nuove proposte di stanziamenti per l'esercizio 2013;

- deliberazione di Giunta comunale n. 1147 del 10/06/2013, in cui, preso atto delle azioni precedenti, del rinvio del termine di approvazione del bilancio di previsione 2013 al 30 settembre (art. 10 d.l. n. 35/2013, convertito con legge n. 64/2013) e della rinnovata possibilità di utilizzare parte dei proventi delle entrate da permessi di costruire (art. 10 comma 4 ter del d.l. n. 35/2013, convertito con legge n. 64/2013), si evidenzia come si tratti di fattori che, pur attenuandolo, non eliminano il prospettato squilibrio di parte corrente per l'esercizio 2013. Anzi la tabella allegata alla delibera rende evidente la connessione con le decisioni legislative del parlamento nazionale in materia di IMU (il cui aumento di aliquota garantirebbe gettito per 82,5 milioni di euro);

- deliberazione di Giunta comunale n. 1150 del 10/06/2013, in cui, alla luce delle azioni già intraprese in tema di riduzione di spesa, vengono assegnate alle Direzioni centrali le risorse fino al mese di settembre (nuovo termine ultimo per l'approvazione del bilancio di previsione 2013);

- deliberazione di Giunta comunale n. 1222 del 21/06/2013, con cui sono state adeguate le tariffe dell'imposta di soggiorno prevista dall'art. 4 del d.lgs. n. 23/2011. L'atto non riporta una stima, nemmeno presunta, sull'impatto della decisione sulle entrate comunali.

L'Amministrazione ha altresì prodotto la bozza di proposta di deliberazione da sottoporre al Consiglio comunale per l'incremento dell'aliquota IMU e dell'addizionale IRPEF, non

ancora approvate dall'organo consiliare, alla luce del quadro normativo nazionale in divenire.

Interessanti elementi di valutazione si traggono, altresì, dalla Relazione sulla verifica trimestrale degli equilibri finanziari del 24/05/2003, redatta, ai sensi dell'art. 147 quinquies TUEL (inserito dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2013), dal responsabile dei servizi finanziari del Comune.

La relazione riprende le situazioni di incertezza normativa già evidenziate, ribadendo l'emersione di un tendenziale squilibrio di parte corrente, per l'esercizio 2013, di circa 231 mln di euro (a fronte dei 437,1 stimabili in base alle iniziali proposte di spesa delle Direzioni centrali), pur in presenza, stando ai dati desumibili dall'annualità 2013 del bilancio pluriennale 2012-2014 (che costituisce il riferimento per la gestione provvisoria per gli enti che sperimentano la contabilità introdotta dal d.lgs. n. 118/2011), di una gestione in equilibrio.

A tal fine, la relazione propone alcune azioni correttive, fra le quali, oltre quelle già citate, l'adeguamento delle tariffe del trasporto pubblico locale (gettito stimato, 15 mln annui), il prelievo di dividendi straordinari dalle società interamente partecipate (gettito stimato, per la sola ATM spa, pari a 35 mln di euro). Trattasi di azioni da attivare entro il termine di approvazione del bilancio di previsione (con decorrenza dal 01/01 dell'anno di riferimento), fatta eccezione per gli adeguamenti tariffari, che necessitano, ove ritenuti necessari, di approvazione più celere (decorrendo dal momento dell'adozione della deliberazione). Anche in questo caso, la relazione fa affidamento sul gettito IMU che, tuttavia, rimane condizionato alle scelte del governo nazionale.

Sulla relazione trimestrale si è espresso anche il Collegio dei revisori dei conti che, con verbale del 04/06/2013, ha espresso perplessità circa l'incremento di entrate derivanti dall'innalzamento dell'aliquota IMU per la prima casa, in considerazione della forte incertezza del quadro normativo. Ha posto anche in evidenza la necessità di una celere approvazione delle misure di riequilibrio (posto che l'adeguamento tariffario decorre dal momento della relativa approvazione).

II. Gestione dei residui attivi

L'esame del rendiconto dell'esercizio 2011 ha messo in luce la presenza di residui attivi piuttosto elevati (€ 3.381.067.840,34), di cui una sensibile quota (€ 759.678.482,61) derivante da esercizi anteriori al 2007 (come tale, di più difficoltosa riscossione).

L'attenzione istruttoria si è concentrata sugli accertamenti iscritti ai Titoli II (€ 226.646.169,83), IV (€ 286.739.607,52) e V (€ 167.148.644,85), la cui potenziale mancata riscossione potrebbe avere incidenza sulla veridicità del risultato di amministrazione (pari a € 499.915.530,39). Il tutto anche alla luce della notevole mole di residui passivi (€ 3.896.665.066 complessivi, di cui € 924.868.862 derivanti da impegni assunti in esercizi anteriori al 2007), che, ove discendenti da obbligazioni giuridiche già perfezionate,

impongono il rispetto degli impegni presi con i contraenti privati entro predeterminati termini (cfr. d.lgs. n. 231/2002, come rivisitato dal d.lgs. n. 192/2012).

Dalla relazione al rendiconto consuntivo per il 2012 è possibile estrapolare i medesimi dati con riferimento ai residui derivanti da esercizi anteriori al 2008. Questi gli importi:

- Titolo II: € 120.212.039;
- Titolo IV: € 157.557.254;
- Titolo V: € 98.003.209.

In merito, il Collegio dei revisori ha allegato un prospetto riportante l'elenco analitico degli accertamenti presenti nel rendiconto 2011, con l'indicazione dell'importo ancora da riscuotere alla data del 04/04/2013 e del titolo giuridico sottostante al mantenimento.

Il prospetto evidenzia la presenza di alcuni accertamenti al Titolo II risalenti nel tempo, collegati a ritardi nell'erogazione delle relative spese. Ancor più anziani (esercizi 1994 e successivi) appaiono alcuni accertamenti iscritti al Titolo IV, aventi prevalente fonte in finanziamenti statali, per i quali si pone la necessità di verificarne l'attuale disponibilità, alla luce dei meccanismi di perenzione dei residui passivi dello Stato.

I residui da mutui (Titolo V), invece, salvo due casi, riguardano posizioni aperte dopo il 2004 ed, essendo collegati allo stato d'avanzamento delle opere che finanziano, il ritardo discende dal relativo procedimento di esecuzione.

La risposta istruttoria ha anche precisato che il totale dei residui attivi dei titoli I e III (su cui maggiormente si misura la capacità di riscossione dell'Ente), relativi agli esercizi 2008 e precedenti, ammonta a € 201.331.804.

Il Collegio evidenzia il progressivo miglioramento del tasso di smaltimento dei residui attivi provenienti, rispettivamente, dalle entrate correnti e da quelle in conto capitale.

Residui di parte corrente

<u>ENTRATE CORRENTI</u>	<u>RENDICONTO 2010</u>	<u>RENDICONTO 2011</u>	<u>RENDICONTO 2012</u>
<u>Residui attivi iniziali</u> , di cui:	1.225,51	1.279,02	1.307,44
Titolo 1	377,22	389,03	378,03
Titolo 2	375,39	312,94	288,61
Titolo 3	472,9	577,05	640,8
<u>Insussistenze</u> , di cui:	-28,88	-50,46	-18,58
Titolo 1	-1,49	-0,66	-0,21
Titolo 2	-16,34	-31,99	-7,51
Titolo 3	-11,05	-17,81	-10,86
<u>Riscossioni</u> , di cui:	418,68	491,8	660,61
Titolo 1	200,13	250,53	220,93
Titolo 2	97,86	36,93	146,64
Titolo 3	120,69	204,34	293,04
<u>Residui finali dalla gestione</u>	777,95	736,76	628,25
<u>residui</u> , di cui:			
Titolo 1	175,6	137,84	156,89

Titolo 2	261,19	244,02	134,46
Titolo 3	341,16	354,9	336,9
Tasso smaltimento			
Comlessivo, di cui:	36,52%	42,40%	51,95%
Titolo 1	53,45%	64,57%	58,50%
Titolo 2	30,42%	22,02%	53,41%
Titolo 3	27,86%	38,50%	47,43%

Residui di parte capitale

<u>ENTRATE IN CONTO CAPITALE</u>	<u>RENDICONTO 2010</u>	<u>RENDICONTO 2011</u>	<u>RENDICONTO 2012</u>
Residui attivi iniziali, di cui:	1.899,63	2.049,77	1.976,05
Titolo 4	868,61	575,41	769,37
Titolo 5	1031,02	1474,36	1206,68
Insussistenze, di cui:	-75,03	-155,92	-818,57
Titolo 4	-58,92	-78,9	-160,27
Titolo 5	-16,11	-77,02	-658,3
Riscossioni, di cui:	444,27	342,97	305,41
Titolo 4	312,3	108,42	122,89
Titolo 5	131,97	234,55	182,52
Residui finali dalla gestione			
residui, di cui:	1.380,33	1.550,88	852,07
Titolo 4	497,39	388,09	486,21
Titolo 5	882,94	1162,79	365,86
Tasso di smaltimento			
complessivo, di cui:	27,34%	24,34%	56,88%
Titolo 4	42,74%	32,55%	36,80%
Titolo 5	14,36%	21,13%	69,68%

Per i residui attivi di parte corrente, si può notare come quelli legati all'autonomia finanziaria dell'ente (Titoli I e III) siano relativamente recenti. La tabella sottostante evidenzia, relativamente al rendiconto 2011, un ammontare complessivo di residui relativi alle annualità 2006 e precedenti di 73,19 milioni di euro che, rispetto al totale di 1.018,83 milioni di euro, ne rappresenta solo il 7,18%.

Il valore migliora se si esamina il rendiconto 2012. L'ammontare delle medesime tipologie di entrata, riferite alle annualità 2007 e precedenti, mostra un totale di 92,23 milioni di euro che, rispetto ai complessivi 1.556,84 milioni di euro, ne rappresenta poco meno del 6%.

Tuttavia, sia i residui di titolo I e III, che quelli complessivi, crescono in termini assoluti.

RESIDUI ATTIVI TITOLI I E III CON ANZIANITÀ SUPERIORE AI 5 ANNI RISPETTO ALL'ANNO DEL RENDICONTO
1. RESIDUI 2006 E RETRO - DA RENDICONTO 2011

Titolo 1 Entrate totali residui al 31/12/2011	378,03			
Titolo 1 Entrate totali residui 2006 e retro	10,30	Pari al	2,72%	del totale residui al 31/12/2011
Titolo 3 Entrate totali residui al 31/12/2011	640,80			
Titolo 3 Entrate totali residui 2006 e retro	62,89	Pari al	9,81%	del totale residui al 31/12/2011
<u>Totale generale residui al 31/12/2011</u>	<u>1.018,83</u>			
<u>Totale generale residui 2006 e retro</u>	<u>73,19</u>	Pari al	7,18%	del totale residui al 31/12/2011

2. RESIDUI 2007 E PRECEDENTI - DA RENDICONTO 2012				
Titolo 1 Entrate totali residui al 31/12/2012	334,12			
Titolo 1 Entrate totali residui 2007 e retro	27,81	Pari al	8,32%	del totale residui al 31/12/2012
Titolo 3 Entrate totali residui al 31/12/2012	1.222,72			
Titolo 3 Entrate totali residui 2007 e retro	64,42	Pari al	5,27%	del totale residui al 31/12/2012
<u>Totale generale residui al 31/12/2012</u>	<u>1.556,84</u>			
<u>Totale generale residui 2007 e retro</u>	<u>92,23</u>	Pari al	5,92%	del totale residui al 31/12/2012

Diverso è il ragionamento sui residui di parte corrente derivanti da trasferimenti dello Stato, della Regione o di altri soggetti. Questi ultimi, pur diminuendo, ammontano, al 31/12/2012, a oltre 120 milioni di euro (e tali permangono al mese di aprile 2013).

<u>Residui attivi Titolo II</u>	<u>Rendiconto 2011</u>	<u>Rendiconto 2012</u>
<u>Anzianità > ai 5 anni</u>		
Residui 2006 e retro	226,65	
Residui 2007 e retro		120,21

<u>Risorsa</u>	<u>RESIDUI 2007 e retro</u> <u>Titolo II Entrate</u> <u>al 04/04/2013</u> <u>(valori in milioni di euro)</u>
Assegnazione di somme a valere sul fondo per lo	117,44

sviluppo degli investimenti degli enti locali, di cui:	
anno 2002	41,62
anno 2003	55,29
anno 2004	20,53
Trasferimenti statali per progetti finalizzati	1,48
Altri trasferimenti	1,28
Totale	120,20

L'analisi, peraltro, dimostra che circa il 98% deriva da crediti vantati dal Comune nei confronti dello Stato. Per questi ultimi, il Ministero dell'Interno, con comunicazione del 27/12/2011, si era impegnato al pagamento "in tempi non brevi ma certi".

Sempre in materia di esigibilità dei crediti, prendendo spunto dalla novità normativa discendente dall'art. 6 comma 17 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, il Collegio dei revisori dei conti ha evidenziato come il Comune di Milano registri un notevole miglioramento del tasso di copertura del "fondo svalutazione crediti" rispetto al totale dei residui attivi di parte corrente. Il tutto anche per effetto dell'applicazione dei nuovi principi contabili armonizzati che avvantaggiano gli enti che avevano comportamenti virtuosi nelle modalità di accertamento delle entrate (in sostanza che accertavano alcune poste per cassa).

(valori in milioni di euro)	<u>Rendiconto</u> 2010	<u>Rendiconto</u> 2011	<u>Rendiconto</u> 2012
<u>Fondo svalutazione crediti</u>	28,46	30,00	427,15
Residui attivi di parte corrente al 31/12	1.279,03	1.307,44	1.709,91
Residui attivi di parte corrente al 31/12, al netto Fondo svalutazione crediti	1.250,57	1.277,44	1.282,76
<u>Rapporto fondo svalutazione crediti al 31/12 su residui attivi correnti</u>	2,23%	2,29%	24,98%
Rapporto fondo svalutazione crediti al 31/12 su residui attivi correnti al netto del fondo svalutazione	2,28%	2,35%	33,30%

In generale, la materia dei residui, sia attivi che passivi, è di estremo rilievo nella materia dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli comunali.

La natura finanziaria dei predetti bilanci e la circostanza che le procedure di entrata e di spesa siano analiticamente disciplinate con una normativa che prevede vari passaggi prima del completamento di ciascuna fase, comporta che in numerose occasioni le attività di incasso o di pagamento non si concludano nell'esercizio nel quale sono state avviate.

Gli effetti di tali operazioni si proiettano pertanto necessariamente sugli esercizi successivi e, come tali, devono risultare nelle relative scritture contabili e, pertanto, in

primo luogo, nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente quali residui, sia attivi (inerenti le riscossioni) che passivi (inerenti i pagamenti).

Nella maggior parte dei casi la procedura si completa nell'esercizio successivo, ma ove ciò non accada il residuo può essere mantenuto nel bilancio dell'ente sino a che il procedimento di entrata o di spesa non si conclude. Tuttavia, come in sede di redazione del bilancio, anche in questo caso occorre informare il mantenimento dell'iscrizione al generale principio di prudenza e, con specifico riferimento ai residui attivi, possono essere mantenuti solo le entrate accertate per le quali permanga un effettivo titolo giuridico che costituisca l'ente territoriale creditore della relativa entrata.

L'osservanza di tali principi contabili, trasfusi in alcuni casi in precise disposizioni del TUEL, assume naturale rilevanza posto che i residui formati al 31/12 di ogni esercizio (oltre a quelli trasportati dagli esercizi precedenti) concorrono a formare il "risultato di amministrazione" che l'ente, una volta accertato definitivamente in sede di rendiconto, può applicare al bilancio dell'esercizio successivo (e come tale utilizzare a fini di copertura delle spese). Pertanto, soprattutto in relazione ai residui attivi (entrate che l'ente ha accertato, ma non incassato), si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che si ha la ragionevole certezza di incassare, proprio al fine di evitare che una sovrastima delle entrate da residui (o meglio, del risultato d'amministrazione che il saldo fra cassa, residui attivi e passivi, determina) possa creare una sola fittizia copertura delle spese con conseguente successiva emersione di passività non programmate.

A questo proposito è bene mettere in luce che, al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere all'operazione di riaccertamento che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. 228, comma 3 del TUEL).

Il mantenimento di residui attivi non esigibili nel sistema del bilancio finanziario incide sull'attendibilità del risultato di amministrazione, con potenziale formazione di un avanzo di amministrazione non veritiero (art. 187 del TUEL). Posto che quest'ultimo proietta i suoi effetti negli esercizi successivi appare chiaro che le voci che lo compongono devono essere costantemente verificate ed è, pertanto, necessario che vengano mantenuti nel Conto del bilancio i soli residui attivi esigibili (la riscossione dei quali presenti appunto un ragionevole grado di certezza).

Vincolo sull'avanzo d'amministrazione e fondo svalutazione crediti

Circa le modalità di evidenziazione del rischio di mancata futura riscossione, appare auspicabile, che, almeno per i residui più anziani e per quelli per i quali sono state individuate maggiori difficoltà di riscossione, l'avanzo d'amministrazione sia vincolato alla copertura dell'eventuale mancato incasso.

Il Comune, a decorrere dall'esercizio 2012, deve istituire il citato fondo di svalutazione crediti previsto dall'art. 6 comma 17 del d.l. n. 95/2012 (convertito con legge n. 135/2012). La novella normativa impone agli enti locali, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al d.lgs. n. 118/2011, di iscrivere nel bilancio di previsione un "fondo svalutazione crediti" non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, derivanti dai titoli I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. La norma prevede altresì che, previo parere motivato dell'organo di revisione, possano essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità.

Il rendiconto per l'esercizio 2012 espone, fra i fondi vincolati del risultato d'amministrazione, l'importo di 427,1 mln di euro a titolo di "fondo svalutazione crediti".

L'adempimento in discorso non esclude la necessità di proseguire la costante opera di rivisitazione e riaccertamento dei residui attivi, già prevista dal TUEL, nonché di mantenere un congruo vincolo all'avanzo d'amministrazione nel caso in cui la mera costituzione del fondo svalutazione crediti prevista dalla recente novella normativa non rappresenti in maniera veritiera e corretta la situazione di potenziale rischio di inesigibilità dei crediti insita nei residui attivi inseriti a bilancio.

La norma del decreto "spending review", infatti, impone, per tutti gli enti locali, un comportamento di prudenza minimo, non intervenendo nelle valutazioni che, discrezionalmente, ogni ente deve compiere (ex artt. 228 e 230 del TUEL) su tutti i residui attivi (non solo quelli di Titolo I e III aventi anzianità superiore a 5 anni), al fine di far emergere un avanzo d'amministrazione veritiero e corretto (e prevenire potenziali futuri squilibri di bilancio).

In proposito, l'esame della composizione del risultato d'amministrazione (pari a complessivi 1.877 mln di euro) permette di avere contezza di alcuni comportamenti ispirati alla necessità di dare copertura a spese non preventivate (come la costituzione del "fondo accantonamento per operazioni sui derivati", 427 mln; il vincolo alle "economie su impegni finanziati con mutui", 66,8 mln di euro; il "fondo vincolato a spesa d'investimento", 96,4 mln di euro; i fondi per passività potenziali, pari a circa 27 mln di euro).

III. Residui passivi di Titolo II

I residui passivi di Titolo II risultano pari, alla data del 31/12/2011, a € 2.904.437.681,49. In particolare, quelli derivanti da impegni assunti anteriormente al 2007 ammontano a € 878.253.162,18.

La situazione al 31/12/2012, acquisita nel corso dell'istruttoria, mostra invece i seguenti saldi:

- residui passivi complessivi di Titolo II, € 1.012.958.642, di cui derivanti da impegni assunti anteriormente al 2008, € 417.395.485.

La risposta istruttoria del 18/04/2013 ha allegato apposito prospetto con elenco analitico degli impegni residui presenti nel rendiconto 2011 e l'indicazione dell'importo ancora in essere alla data del 04/04/2013 (pari a € 339.747.285,35).

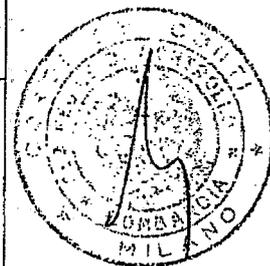
Per le principali opere pubbliche, inoltre, ha esposto gli impegni di spesa ed il relativo stato di avanzamento.

L'elenco prodotto evidenzia la presenza di alcuni residui passivi non movimentati dall'esercizio della relativa iscrizione, ormai risalente nel tempo (si fa riferimento, per esempio, alle posizioni n. 2189/1999, n. 2254/1999, n. 5840/1998, n. 2936/1996), alcuni dei quali per importi anche cospicui. In altri casi la mancata movimentazione risale a metà degli anni 2000 (si rinvia, per mero esempio, alle posizioni n. 8260/2006, n. 8827/2005, n. 16026/2005).

La circostanza induce a riflettere circa il generale stato di attuazione dei programmi di realizzazione di opere pubbliche (quali pianificate nel documento previsto dall'art. 128 del d.lgs. n. 163/2006) e, a monte, sulla sufficienza, decorso un determinato lasso temporale, delle risorse inizialmente stanziatesi per completare i lavori programmati (oltre 878 milioni di euro di residui passivi di Titolo II derivano da esercizi anteriori al 2007, ridottisi, al netto di quelli di nuova formazione, a 339 mln di euro all'aprile 2013). Inoltre, pone il problema dell'eventuale aggiornamento dei progetti, come dell'accertamento della perdurante presenza delle condizioni amministrative (autorizzazioni, licenze, espropriazioni, etc.) in base alle quali l'investimento era stato programmato.

Similmente alle entrate, il Collegio dei revisori dei conti, nella risposta istruttoria del 18/04/2013 ha evidenziato come il tasso di smaltimento dei residui passivi registri comunque un miglioramento per i valori riferiti alle spese in conto capitale (anche per effetto dei nuovi principi contabili, che richiedono l'imputazione della spesa secondo l'esigibilità), mentre rimane pressoché costante il tasso di smaltimento dei residui passivi di parte corrente.

<u>Spese correnti</u> (valori in milioni di euro)	<u>Rendiconto 2010</u>	<u>Rendiconto 2011</u>	<u>Rendiconto 2012</u>
Residui passivi iniziali	948,77	1.004,37	882,27
Economie	-55,06	-71,02	-67
Pagamenti	529	626,39	516,78
Residui finali	364,71	306,96	298,49
Tasso smaltimento complessivo	61,56%	69,44%	66,17%



<u>Spese in conto capitale</u>	<u>Rendiconto 2010</u>	<u>Rendiconto 2011</u>	<u>Rendiconto 2012</u>
Residui passivi iniziali	2.907,45	3.092,83	2.904,44
Economie	-91,55	-164,78	-1.343,41
Pagamenti	502,69	609,53	589,13
Residui finali	2.313,21	2.318,52	971,9

Tasso smaltimento	20,44%	25,04%	66,54%
--------------------------	---------------	---------------	---------------

Il medesimo andamento è riprodotto per i residui passivi provenienti dalla sola competenza.

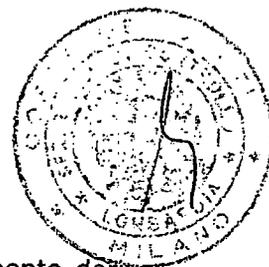
<u>Spese correnti</u> <u>(valori in milioni di euro)</u>	<u>Rendiconto 2010</u>	<u>Rendiconto 2011</u>	<u>Rendiconto 2012</u>
Impegnato di competenza	2.252,15	2.398,42	2.505,30
Pagamenti	1.612,49	1.823,10	1.892,22
Residui finali dalla gestione competenza	639,66	575,32	613,08
Tasso smaltimento	71,60%	76,01%	75,53%

<u>Spese in conto capitale</u>	<u>Rendiconto 2010</u>	<u>Rendiconto 2011</u>	<u>Rendiconto 2012</u>
Impegnato di competenza	1.580,31	1.927,13	567,73
Pagamenti	800,69	1.341,22	526,67
Residui finali dalla gestione competenza	779,62	585,91	41,06
Tasso smaltimento	50,67%	69,60%	92,77%

Nel complesso, può evidenziarsi, nel 2011, un sensibile miglioramento del tasso di smaltimento dei residui rispetto al 2010, mentre l'esercizio 2012 soffre dell'introduzione dei nuovi principi contabili per gli enti in sperimentazione (effetti sulle poste in conto capitale del principio di competenza finanziaria potenziata) e non costituisce un immediato termine di raffronto.

Il Collegio dei revisori sottolinea che è stata effettuata una sensibile revisione delle poste finanziarie passive di Titolo II, come evidenziabile dal raffronto relativo alle consistenze dei residui, con anzianità superiore a 5 anni, riferiti agli ultimi rendiconti di gestione.

<u>Residui passivi Titolo II con anzianità</u> <u>> 5 anni rispetto al rendiconto</u>	<u>Rendiconto 2011</u>	<u>Rendiconto 2012</u>
Residui 2006 e retro	878,25	
Residui 2007 e retro		417,4



Il sensibile calo registrato dai residui passivi finalizzati a spesa di investimento deriva dall'operazione straordinaria di riaccertamento dei residui attivi e passivi che gli enti in sperimentazione hanno dovuto effettuare ai sensi dell'art. 14 del DPCM 28/12/2011.

L'operazione è stata tesa ad eliminare dalle scritture dei residui le posizioni cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 31 dicembre del primo esercizio di sperimentazione. L'Ente ha dovuto poi reimpegnare i residui di spesa eliminati (in quanto non corrispondenti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate scadute alla data del 31 dicembre), con imputazione all'esercizio o ad uno degli esercizi successivi in cui l'obbligazione diviene esigibile (secondo i criteri individuati nel principio applicato della

contabilità finanziaria, di cui all'allegato n. 2 al DPCM 28/12/2011). La copertura finanziaria di tali spese reimpegnate viene poi effettuata attraverso il fondo pluriennale vincolato (art. 7 DPCM 28/12/2011).

IV. Indebitamento società partecipate

L'esame del questionario compilato dal Collegio dei revisori relativamente al rendiconto 2011 ha fatto emergere una sensibile situazione debitoria in capo ad alcune società partecipate dal Comune. Dopo l'analisi istruttoria, l'attenzione si è concentrata su:

- SO.GE.Mi. spa (Società per l'impianto e l'esercizio dei mercati annonari all'ingrosso di Milano), registrante un'esposizione di € 28.073.442;
- Milano Sport spa, registrante un'esposizione di € 17.864.196;
- Milano Ristorazione spa, registrante un'esposizione di € 32.646.014.

La risposta istruttoria del 18/04/2013, ha precisato quanto segue.

Per SO.GE.MI. spa ha elencato le voci più consistenti dei debiti rilevati al 31/12/2011:

- verso banche, € 9.558.000,00 (di cui € 8.614.000,00 a breve termine)
- verso fornitori, € 12.550.000,00 (di cui € 10.572.000,00 a breve termine)
- verso controllanti, € 2.669.000,00 (principalmente a medio lungo termine)

I debiti verso fornitori costituiscono la voce di maggior rilievo e sono, per massima parte, a breve termine.

La risposta ha allegato, inoltre, estratto della Nota integrativa al bilancio d'esercizio 2011, che specifica la tipologia e la scadenza degli impegni contratti dalla società. Quest'ultima evidenzia come il debito verso soci (Comune di Milano) per finanziamenti (€ 2.044.000) attiene, da un lato, a un mutuo erogato per interventi di messa in sicurezza del mercato e, dall'altro, ad un prestito a tantum attribuito nel corso del 2010.

Con Delibera n. 6/2012 del 16/02/2012, il Consiglio comunale ha approvato un "Piano di messa in sicurezza e mantenimento dei Mercati Generali di Milano - riorganizzazione della società partecipata Sogemi Spa" (inviata alla scrivente Sezione regionale per la valutazione di inerenza della partecipazione societaria alla missione istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 3 comma 28 della legge 244/2007).

Con il predetto atto, l'Amministrazione ha stabilito il differimento dei termini, per il rimborso dei complessivi 2,5 mln di euro concessi nel 2010, al periodo successivo all'attuazione del piano di messa in sicurezza e mantenimento dei mercati (deliberando l'applicazione di interessi per tale differimento).

Inoltre, anche al fine di dotare la società di provviste finanziarie per la riduzione dell'anzidetto debito, il Comune ha stanziato, fra l'altro, per il quinquennio 2012/2016, la somma di € 28.200.000 a titolo di aumento di capitale e/o in conto futuro aumento di capitale. Nella Delibera si dà atto che i finanziamenti accordati non costituiscono ripianamento di perdite d'esercizio, né conseguono a riduzioni del capitale sociale al di sotto dei limiti stabiliti dagli artt. 2446 o 2447 cod. civ. (e, in particolare, che non si versa

nell'ipotesi del divieto di attribuzioni patrimoniali, posta dall'art 6 comma 19 del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010).

L'operazione pianificata con la Deliberazione citata è stata già oggetto di interlocuzione istruttoria (note n. 2506 del 12/04/2012 e n. 6921 del 02/08/2012) in occasione dell'esame della conformità della partecipazione societaria agli scopi istituzionali dell'Ente (art. 3 commi 27 e seguenti della LF n. 244/2007).

Nell'occasione era stata valutata l'operazione in rapporto alle limitazioni poste ai trasferimenti verso società partecipate dall'art. 6 comma 19 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, impregiudicata la necessità che ogni attribuzione economica o patrimoniale sia sorretta da una precisa causa giustificatrice e da un orizzonte di sostenibilità economica di medio lungo periodo (come da costante orientamento della Sezione regionale di controllo).

In particolare, posto che il piano approvato si fonda sulla rivisitazione dei rapporti convenzionali fra Comune e società, appare necessario rideterminare le tariffe da applicare agli operatori del mercato (in aderenza e nei limiti della legge regionale n. 6/2010) al fine di garantire, a fronte del deliberato impegno finanziario, la sostenibilità economica della gestione societaria (le tariffe dovrebbero, infatti, incorporare il valore dei trasferimenti che saranno effettuati, in base al piano deliberato il 16/02/2012, dal Comune alla società).

Quanto sopra al fine di sorreggere le motivazioni delle risorse attribuite in un contesto di programmato e, per quanto possibile, duraturo equilibrio economico della società SO.GE.MI. spa (secondo quei principi di razionalità economica e sana gestione finanziaria che debbono presidiare il rapporto fra Comune e società partecipate).

Per la società MILANO SPORT spa (partecipata dal Comune al 100%), i debiti (€ 17.864.196) si riferiscono principalmente a posizioni verso fornitori (€ 14.928.284, pari al 84% del totale), per lo più a breve termine (€ 12.813.769).

La risposta istruttoria ha allegato estratto della Nota integrativa al bilancio d'esercizio 2011, specificante tipologia e scadenza dei debiti contratti. Da quest'ultima si desume come la società abbia incrementato sensibilmente le disponibilità liquide (da 4,7 a 11,9 mln di euro) che, sommate ai crediti esigibili entro l'esercizio (pari a circa 12 mln di euro), dovrebbe permettere l'adempimento delle obbligazioni assunte. Un elemento di attenzione discende dal fatto che buona parte dei crediti esigibili entro l'anno discende da posizioni aperte verso il Comune controllante (9,8 mln di euro).

Anche per la società MILANO Ristorazione spa (partecipata dal Comune al 99%), i debiti verso fornitori costituiscono la parte più consistente della posta in oggetto (€ 23.664.819,00 su € 32.646.014,00). La risposta allega estratto della Nota integrativa al bilancio d'esercizio 2011, che specifica tipologia e scadenza dei predetti debiti.

Da quest'ultima si desume, in primo luogo, come il patrimonio societario netto (€ 9.724.584) sia gravato da passività potenziali, esposte nei conti d'ordine, per oltre 34 mln di euro. In particolare sono presenti garanzie reali prestate ad altre imprese per 19,7 mln di

euro e "altri conti d'ordine" per 14,4 mln di euro. Appare evidente come la ridetta situazione di rischio influenzi la reale situazione patrimoniale della società che, da valori positivi, potrebbe mutare segno.

L'attivo patrimoniale evidenzia il sensibile calo delle disponibilità liquide (da 9,1 a 4,6 mln di euro) che, sommato ai crediti esigibili entro l'esercizio successivo (pari a circa 30 mln di euro), evidenzia che le eventuali tensioni di tipo finanziario a breve termine possono essere superate solo in caso di riscossione dei crediti vantati.

I dati esposti evidenziano la necessità che il Comune prosegua le azioni intraprese ai fini del controllo sugli equilibri economico patrimoniali delle società partecipate, in particolare alla luce del nuovo art. 147 quater del TUEL, introdotto dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012.

La norma prevede che l'ente locale definisca, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, adempiuto, sul piano regolamentare, dal Comune di Milano con la Deliberazione n. 7 del 11/02/2013.

Per l'attuazione, l'amministrazione deve definire preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata e organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società, nonché la situazione contabile, gestionale e organizzativa di quest'ultima (oltre ai contratti di servizio, alla qualità dei servizi, al rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica).

Sulla base delle informazioni assunte, l'ente locale deve poi effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

Pur non avendo un'immediata incidenza di carattere finanziario sul bilancio del Comune, l'eventuale eccessivo accumulo di debiti da parte di società partecipate si riflette sul valore del relativo patrimonio netto che, a sua volta, costituisce il reale valore di cui dispone l'ente socio (in disparte gli eventuali differenti criteri di iscrizione contabile, che potrebbero esporre il costo storico, cioè il valore del capitale a suo tempo attribuito, eventualmente aumentato dei successivi conferimenti).

La necessità di una considerazione complessiva della holding comunale emerge, altresì, dal comma successivo dell'art. 147 quater che dispone che i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate siano rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica. Richiedendo il legislatore la redazione di un bilancio consolidato secondo la competenza economica (non la mera rilevazione dei rapporti finanziari), il nuovo documento evidenzierà, fra gli altri, l'incidenza che un eventuale eccessivo indebitamento di società partecipate può produrre sul patrimonio complessivo del "gruppo comunale".

V. Debiti verso società partecipate

In sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti circa l'assenza di dati, nel quadro 2.1 del questionario, inerenti i "crediti di organismi partecipati verso l'Ente" ed i "crediti dell'ente verso organismi partecipati". Istanza avanzata anche alla luce degli specifici obblighi, posti in materia, a decorrere dal 2012, dall'art. 6 comma 4 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012.

La risposta istruttoria del 18/04/2013 ha precisato che, in sede di compilazione della banca dati SIQUEL, le posizioni di credito e debito delle società ed organismi partecipati risultano inseriti (è stato allegato apposito prospetto). In particolare, le poste coinciderebbero con i residui passivi e attivi iscritti nel bilancio del Comune di Milano.

Invece, non sono reperibili, nelle note integrative a corredo dei relativi bilanci, i dettagli dei debiti e crediti, esistenti al 31/12/2011, delle società partecipate dal Comune in quota minoritaria o indirettamente (gli specifici obblighi posti dall'art. 6 comma 4 del d.l. n. 95/2012 decorrono dal 2012).

Con successiva istanza istruttoria sono state chieste precisazioni per quanto riguarda i debiti esposti verso le seguenti società partecipate: Agenzia mobilità e territorio srl, Milano sport spa, So.Ge.Mi. spa. In seguito al relativo esame, è stato deferito all'Adunanza collegiale l'analisi della situazione creditoria vantata, nei confronti del Comune, dalle seguenti società o organismi partecipati:

- 1) Milano Sport spa, € 9.892.460 (debiti verso Comune pari a € 423.146);
- 2) Milano Ristorazione spa, € 20.530.944 (nessun debito verso il Comune);
- 3) Scuole civiche Milano, € 2.665.464,45 (nessun debito verso il Comune);
- 4) Fondazione Teatro alla Scala, € 2.638.000 (nessun debito verso il Comune);
- 5) Azienda Milanese Servizi Ambientali, € 23.305.000 (nessun debito verso il Comune).

L'approfondimento istruttorio si è reso necessario per capire la derivazione di tali posizioni, nonché l'adempimento, da parte del Comune, nel corso dell'esercizio successivo (o le ragioni dell'eventuale mancato pagamento).

La situazione al 31/12/2012, oggetto di successiva richiesta istruttoria, evidenzia le seguenti risultanze:

- 1) Milano Sport spa, € 6.587.152 (debiti verso Comune pari a € 464.416);
- 2) Milano Ristorazione spa, € 22.632.154 (nessun debito verso il Comune);
- 3) Scuole civiche Milano, € 3.737.089 (nessun debito verso il Comune);
- 4) Fondazione Teatro alla Scala (dato non ancora disponibile);
- 5) Azienda Milanese Servizi Ambientali, € 17.769.000 (nessun debito verso il Comune).

Si rileva una sostanziale stabilità del debito complessivo presente in capo al Comune di Milano, segno del progressivo adempimento delle obbligazioni scadute, cui, tuttavia, si sommano quelle insorte nel corso dell'esercizio. L'assunto trova conferma, su base campionaria, nella nota di verifica dei reciproci rapporti di debito e credito fra Comune e società partecipate, da cui si desume che, salvo alcune eccezioni, i crediti vantati dalle

società Milano ristorazione spa e Milano sport spa derivano da posizioni aperte nell'esercizio 2012 o, al limite, in quello immediatamente precedente.

Dalla citata nota informativa di verifica, redatta ai sensi dell'art. 6 comma 4 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, è possibile trarre elementi di raffronto, limitatamente all'esercizio 2012, rispetto alla situazione comunicata in sede istruttoria.

Secondo la legge, la predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, oltre a rilevare i reciproci rapporti obbligatori, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione. In tal caso il Comune deve adottare non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

Milano sport spa

Debiti del Comune verso Milano sport, secondo la società	€ 5.870.269,42
Debiti del Comune verso Milano sport, secondo il Comune	€ 5.888.122,07
Differenza	17.852,65
Crediti del Comune verso Milano sport, secondo la società	€ 611.837,06
Crediti del Comune verso Milano sport, secondo il Comune	€ 127.046,81
Differenza	€ 484.790,25 (la nota specifica che verrà rendicontata e successivamente utilizzata dal Settore sport per compensare mandati a favore della società)

La differenza, pur non sensibile, rilevabile fra la situazione creditoria della società verso il Comune, desumibile dalle scritture contabili di quest'ultima e quanto recepito dal bilancio dell'Ente non viene giustificata. Va tenuto presente che tale discrasia potrebbe ampliarsi in virtù di due fatture, dichiarate in corso di verifica, pari complessivamente a € 42.175,33.

I dati non coincidono con quelli comunicati nel corso dell'istruttoria (in cui il debito, al 31/12/2012 verso la società Milano sport risulta pari a € 6.587.152). La differenza deriverebbe, in base a quanto comunicato dal Comune, dai differenti momenti in cui sono state effettuate le rilevazioni (tra il momento in cui è stata elaborata la certificazione e la redazione del bilancio sono intervenute le operazioni tese alla chiusura delle scritture contabili ai fini della predisposizione del bilancio d'esercizio della società).

Milano Ristorazione spa

Debiti del Comune verso Milano ristorazione, secondo la società	€ 16.737.561,78
---	-----------------

Debiti del Comune verso Milano ristorazione, secondo il Comune	€ 15.875.765,72
Differenza	€ 861.796,06
Crediti del Comune verso Milano ristorazione, secondo la società	€ 6.095,04
Crediti del Comune verso Milano ristorazione, secondo il Comune	€ 6.095,04
Differenza	€ 0,00

La differenza rilevabile fra la situazione creditoria della società verso il Comune, desumibile dalle scritture contabili di quest'ultima e quanto recepito nel bilancio dell'Ente pare derivare da una serie di fatture in corso di verifica (analiticamente indicate nel prospetto redatto ex art. 6 comma 4 del d.l. n. 95/2012), già iscritte a credito nell'attivo patrimoniale della società, ma non ancora oggetto di impegno (e conseguente residuo passivo) da parte del Comune.

I dati non coincidono con quelli comunicati nel corso dell'istruttoria (in cui il debito, al 31/12/2012 verso la società Milano ristorazione spa risulta pari a € 22.632.154). In base a quanto riferito dal Comune, i dati della certificazione ex art. 6 comma 4 d.l. n. 95/2012 differiscono da quelli del bilancio societario a causa del fatto che la prima è stata redatta in un momento antecedente (gennaio/febbraio) a quello del bilancio e quindi sulla base delle informazioni a quel momento disponibili. I dati di bilancio tengono invece conto delle scritture di chiusura, dei ratei e delle fatture da emettere definitivamente accertate al 31/12/2012.

Circa, invece, i debiti della società Milano Ristorazione verso il Comune, il dato corretto risulterebbe quello di € 6.095,04 esposto nel prospetto ex art. 6 comma 4 del d.l. 95/2012. In sede istruttoria, non è emerso in quanto inserito nel più generico "conto fornitori" e non in una voce specifica (tipo "debiti verso Comune di Milano").

La rilevazione dei rapporti di debito e credito con le società partecipate indirettamente
Nel prospetto, redatto ai sensi del citato art. 6 comma 4 del d.l. n. 95/2012, non risultano asseverate le reciproche posizioni di debito e credito con la società Azienda

Milaneze Servizi Ambientali spa (in breve AMSA spa), in quanto partecipata solo indirettamente, a mezzo della società A2A spa. Il Comune, infatti, in sede di prima applicazione della norma, ha ritenuto di limitare il perimetro applicativo della disposizione alle sole partecipazioni dirette (a prescindere dalla relativa quota).

Tale modalità adempitiva sarà oggetto di successivo approfondimento interpretativo, al fine di valutare l'eventuale inclusione, nella rilevazione dei rapporti obbligatori, delle società partecipate, anche indirettamente (e relative modalità e limiti).

I rapporti di debito e credito con le società quotate in borsa

Nella nota informativa si riporta che la società A2A spa ha dichiarato che l'art. 6 comma 4 del d.l. n. 95/2012 non si applica alle società quotate in borsa, specificando la propria posizione in un'apposita relazione. Tuttavia, in un'ottica di trasparenza e collaborazione, la società ha comunque fornito i dati delle posizioni debitorie e creditorie.

Rimandando gli eventuali approfondimenti in punto di diritto alle ipotesi future di assenza di collaborazione, in questa sede può essere sufficiente precisare che, alla luce del dettato normativo, l'obbligo incombe anche sulle società quotate ("a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i Comuni e le Province allegano al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate"). Non sussiste, infatti, come in altri casi invece disposto dal legislatore, un'esplicita esclusione, segno della volontà di estendere l'ambito applicativo della disposizione anche alle società quotate.

La nota della società A2A richiama differenti disposizioni legislative, limitanti la capacità di organizzazione e azione delle società, non pertinenti nel caso di specie. La ratio dell'art. 6 comma 4 del d.l. n. 95/2012 appare, infatti, quella di rendere monitorabili e trasparenti i reciproci rapporti finanziari fra ente e società partecipate discendenti dai relativi contratti di servizio, esigenza che si manifesta nei confronti di qualunque organismo societario (alle stessa esigenza si ispira l'operazione di circolarizzazione dei rapporti dei debito e credito, usualmente compiuta dalle società, anche quotate, in sede di chiusura del bilancio d'esercizio).

VI. Situazione economico patrimoniale di alcune società partecipate

In sede istruttoria sono state chieste le principali motivazioni delle perdite d'esercizio registrate da alcune società partecipate dal Comune. In particolare, dopo l'esame della risposta fornita dal Collegio dei revisori dei conti, l'attenzione si è concentrata sulle società SO.GE.MI. spa (€ -16.536.268 nel 2011), sulla sua partecipata SO.GE.MI Food srl (€ -16.516.505), nonché su Milano Sport spa (€ -3.726.245,00).

La risposta istruttoria del 18/04/2013 ha precisato che, per la società SO.GE.MI. spa, il risultato negativo (€ -16.536.268) è principalmente costituito dalla svalutazione del valore della partecipazione in SO.GE.MI. Food srl. In assenza, il risultato della gestione tipica dell'esercizio 2011 sarebbe stato, infatti, positivo (€ 113.000). La risposta allega estratto della Nota integrativa al bilancio d'esercizio 2011.

Circa la perdita, pari a € -16.516.505, registrata dalla società SO.GE.MI. Food srl, la risposta fa rilevare che l'evoluzione economico finanziaria di quest'ultima è stata condizionata dalla decisione del Comune, azionista di maggioranza della controllante SO.GE.MI. spa, di annullare, per carenza di fattibilità e finanziamento, il progetto "Città del gusto e della salute", per il quale la società era stata costituita.

Pertanto, in sede di redazione del bilancio d'esercizio 2011, è stata effettuata una svalutazione di cespiti per € 16.652.549, corrispondente ai valori con cui tale progettualità era quantificata alla voce "Immobilizzazioni immateriali". In particolare:

- € 16.614.689 relativi al diritto d'uso dell'area macello;
- € 32.640 relativi al progetto "Città del gusto e della salute" (studi capitalizzati, non ancora ammortizzati);
- € 5.220 relativi ai costi di impianto e ampliamento.

L'assemblea straordinaria di SO.GE.MI. Food, in data 28 febbraio 2012, ha deciso di coprire le perdite, generatesi con la svalutazione del progetto, utilizzando la riserva straordinaria e riducendo il capitale sociale (a sua volta, SO.GE.MI. spa ha provveduto alla svalutazione della partecipazione). In seguito, secondo le direttive del Comune, SO.GE.MI. Food srl è stata incorporata per fusione in SO.GE.MI spa nel corso del 2012.

Si evidenzia come la perdita economica della società SO.GE.MI. Food srl sembra discendere dalle decisioni, di costituzione, prima, e di estinzione, dopo, assunta dalla società proprietaria (SO.GE.MI. spa), a sua volta determinata da direttive prese dal Comune socio. Nel breve arco di esistenza, la società ha prodotto solo costi, sia pure contenuti, senza generazione di ricavi.

Come evidenziato più volte dalla Sezione, la responsabilità dell'andamento societario va condivisa con l'ente proprietario, sia in relazione alla programmazione del piano economico finanziario iniziale che all'attività successivamente svolta. Ogni volta che l'Amministrazione ricorre a soggetti terzi per raggiungere i propri fini (in coerenza ai propri scopi istituzionali, cfr. art. 113 del TUEL ribadito, in materia di partecipazioni societarie, dall'art. 3 comma 27 della legge n. 244/2007), s'impongono particolari cautele al fine di garantire l'applicazione dei generali principi di buon andamento (art. 97 Costituzione e art. 1 legge n. 241/1990), che debbono caratterizzare ogni tipo di esercizio di funzioni o di erogazione di servizi (cfr. delibera n. 72/2012/PAR) e che vanno assunte non solo in sede costitutiva (con l'individuazione di un'adeguata dotazione patrimoniale e di una ponderata programmazione), ma anche in fase esecutiva (con la stipula di un congruo contratto di servizio).

La scelta dello strumento societario sottintende una precisa causa giuridica, che è quella di produrre, se non utili, quantomeno un equilibrio di bilancio, che non arrechi danno economico ai soci (cfr. deliberazione n. 1052/2010/PRSE in tema di abuso dello strumento societario). Più precisamente, l'Ente deve temperare gli interessi di cui è portatore quale esponente della collettività di riferimento con l'esigenza di governare la spesa. In concreto, tale mediazione deve tradursi nell'equilibrio economico e finanziario dell'organismo partecipato.

Per garantirlo l'ente proprietario può provvedere in vari modi. La modalità fisiologica è la programmazione di un contributo (anche in forma di corrispettivo) adeguato a erogare il servizio. Nel caso di servizi strumentali, il corrispettivo deve essere adeguato a coprire i

costi per l'approvvigionamento. Nel caso di servizi pubblici locali, dato che il prezzo per le prestazioni viene pagato direttamente dagli utenti, deve essere tale da compensare il "costo sociale" del servizio universale (vale a dire lo standard minimo garantito all'intera collettività).

Un'errata impostazione del piano economico finanziario, o un manchevole esercizio delle prerogative di controllo nell'esecuzione dei contratti, possono determinare la lievitazione dei costi di produzione e arrecare danno alle finanze del Comune (che, al momento della costituzione, vi ha apportato il capitale sociale).

La strutturale incapacità della gestione caratteristica di coprire i costi della produzione e di generare seppur minimi utili, si traduce, se protratta nel tempo, in una surrettizia copertura di passività attraverso il patrimonio netto (cosa che, nel caso di specie, si è verificata).

In tal modo il patrimonio viene sottratto alla sua destinazione fisiologica (ovvero, fornire garanzia all'organizzazione della produzione) e destinato alla copertura ordinaria dei costi gestionali, i quali dovrebbero invece trovare ristoro nel ciclo della produzione.

La progressiva erosione del patrimonio può essere utilizzata per dilazionare nel tempo l'intervento dei soci (nel caso specifico, del Comune), fino al momento in cui sarà necessario coprire la perdita di bilancio (a causa dell'azzeramento del patrimonio aziendale) o adottare altre, più drastiche decisioni.

Per la situazione economico patrimoniale della società Milano Sport spa (perdita d'esercizio 2011 pari a € 3.726.245), la risposta istruttoria ha precisato che, a fronte di un valore della produzione, nel 2011, pressoché stabile rispetto all'esercizio precedente, si è verificato un generalizzato aumento dei costi di produzione.

L'analisi evidenzia un incremento di circa 100 mila euro nei costi per merci (connessi agli acquisti per la gestione diretta dei bar presso impianti sportivi) e di quasi 600 mila euro per servizi, in particolare per lavoro interinale, utenze e pulizie, oltre che per la gestione di un nuovo centro sportivo, consegnato nel corso del 2011.

Tuttavia i principali elementi determinanti l'incremento dei costi di produzione (da € 25.640.000 a € 30.804.000) sono da attribuire alla voce "accantonamenti per rischi", che ha registrato, nel 2011, un valore di circa 4,2 milioni di euro (a fronte di € 35.000 nel 2010). Tali accantonamenti sono stati ritenuti opportuni in relazione alla valutazione dei potenziali oneri derivanti da:

- contenziosi legali del lavoro (€ 0,41 milioni); riferiti, in particolare, a cause riguardanti le modalità di utilizzo di lavoro interinale;
- cause civili (€ 0,78 milioni);
- gestione appalto calore (circa € 3 milioni per possibili conguagli negativi per consumi).

Nella risposta istruttoria post adunanza del 03/06/2013, il Comune ha riferito che, nel 2012, il fondo rischi relativo alla gestione dell'appalto calore è stato ridotto a € 800.000, in quanto si è chiusa la vertenza per il pagamento dei conguagli (anni 2009, 2010 e 2011).

La risposta precisa, infine, che la perdita dell'esercizio, cumulata con quelle pregresse, trova assorbimento nel patrimonio netto, nei limiti previsti dall'art. 2446 del codice civile.

Dallo stato patrimoniale si desume che il patrimonio netto della società ammonta a € 17.781.680, importo superiore al capitale sociale, pari a € 10.656.308. Tuttavia, si rileva la presenza di € 14.058.000 di versamenti in conto futuro aumento di capitale, dei quali € 9.000.000 costituiscono incremento avvenuto nel corso dell'esercizio 2011.

Dal questionario (quadro 2.2) compilato dal Collegio dei revisori, ai sensi dell'art. 1 commi 166 e seguenti della LF n. 266/2005, invece, i trasferimenti in conto capitale effettuati dal Comune (socio unico) risultano pari a € 1.072.995,39.

In base a quanto comunicato dal Settore enti partecipati, l'importo esposto nel questionario (€ 1.072.995,39) non è relativo a quota dell'aumento del capitale sociale, bensì ad un trasferimento e, come tale, inserito nella relativa voce.

L'aumento di capitale (per complessivi € 30.705.000) trova invece fonte nella deliberazione di Consiglio comunale n. 40 del 25/09/2008, che aveva previsto un versamento rateale nel corso dei successivi esercizi.

Ogni bilancio (e il relativo questionario compilato dal Collegio dei revisori dei conti) ha poi esposto la somma concretamente pagata per cassa in ogni esercizio. Va tenuto presente che le somme erogate a fine anno potrebbero essere registrate nel bilancio dell'esercizio successivo della società, secondo il principio di competenza economica.

Infatti nel bilancio societario 2011 si espone l'importo di € 14.058.000 a titolo di versamenti in conto aumento capitale sociale (frutto dei pagamenti fino a quel momento effettuati dal Comune in virtù della deliberazione n. 40/2008).

Il valore riportato nel 2012, nella medesima voce, è pari a € 20.470.000. L'incremento di € 6.412.000 corrisponde al versamento effettuato dal Comune nel 2012 (mandato n. 16916/2012). Nel medesimo esercizio è stato emesso, altresì, il mandato n. 19127/2012 di € 10.235.000 a saldo dell'aumento deliberato nel 2008. Tale versamento è stato registrato dalla società nel 2013 (come da verbale dell'assemblea straordinaria del 28/06/2013, che ha deliberato l'aumento formale del capitale per € 30.705.000).

VII. Azioni conseguenti a Deliberazione n. 437/2012/PRSE

Infine, è stata oggetto di deferimento all'Adunanza collegiale la verifica delle azioni intraprese dal Comune in ordine al rispetto dei tetti massimi, imposti dalla legislazione vigente, ai compensi attribuibili ad amministratori, dirigenti e dipendenti di società partecipate.

Nella Deliberazione n. 437/2012/PRSE, infatti, la Sezione aveva rilevato alcune criticità inerenti, in alcuni casi, il mancato rispetto dei tetti massimi imposti dalla legge ai compensi

dei componenti il CdA della società SEA spa, ma soprattutto, in relazione all'avvento degli artt. 23 bis e ter del d.l. n. 201/2011, convertito con legge n. 214/2011; integrato dall'art. 2 comma 20 quater del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, la necessità di ricondurre entro i limiti normativi, al momento del rinnovo delle cariche, i compensi attribuiti al direttore generale della società SEA spa (partecipata al 54,81% dal Comune, per il 44,31% da un socio privato e, per quote minori, da altri enti pubblici del territorio).

Compensi a Presidente e membri del CdA della società SEA spa

Chiesti chiarimenti nel corso dell'Adunanza, il Comune, con nota n. 379625 del 04/06/2013, ha riferito che il Consiglio d'Amministrazione della società, scaduto il 30 aprile, è in fase di rinnovo.

In seguito, con mail del 29/07/2013, l'Amministrazione ha inviato estratto delle deliberazioni assembleari del 24/06/2013 della società SEA spa inerenti la nomina (n. 7 membri) e la determinazione dei compensi agli organi di amministrazione e controllo, nonché uno schema riassuntivo.

La delibera societaria ha determinato in € 400.000 complessivi i compensi annui attribuiti al Consiglio d'amministrazione, così ripartiti:

- € 200.000 per il Presidente;
- € 50.000 per il vice Presidente;
- € 30.000 per gli altri membri del Consiglio;

Rimandando per gli approfondimenti in punto di diritto a quanto già riportato nella Deliberazione n. 437/2012/PRSE, va ricordato che, oltre quanto previsto dall'art. 2389 del codice civile, essendo la SEA spa una società a maggioranza pubblica, sono applicabili le disposizioni della legge finanziaria n. 296 del 27/12/2006, commi 725, 726 e 728, che prevedono:

A) per le società a totale partecipazione di comuni o province:

- un tetto al compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al Presidente e ai componenti del Consiglio di amministrazione; non superiore, per il presidente, al 70 per cento e, per i componenti, al 60 per cento delle indennità spettanti, rispettivamente, al Sindaco e al Presidente della Provincia (ex art. 82 del TUEL);
- la possibilità di prevedere indennità di risultato solo nel caso di produzione di utili e in misura comunque non superiore al doppio del compenso onnicomprensivo sopra indicato;
- l'applicabilità delle disposizioni anche alle società controllate;

B) per le società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati, i compensi sopra indicati possono essere elevati in proporzione alla partecipazione di soggetti diversi dagli enti locali, nella misura di:

- un punto percentuale ogni cinque punti percentuali di partecipazione di soggetti diversi, nelle società in cui la partecipazione degli enti locali è pari o superiore al 50 per cento del capitale);

- due punti percentuali ogni cinque punti percentuali di partecipazione di soggetti diversi, nelle società in cui la partecipazione degli enti locali è inferiore al 50 per cento del capitale.

Appare opportuno ricordare, inoltre, come la ridetta disciplina sia stata ritenuta compatibile con l'autonomia riconosciuta agli enti locali dalla Costituzione, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 159/2008.

In base all'istruttoria tecnica condotta dal competente settore del Comune, datata 19/06/2013 (prodromica all'espressione del voto da parte del rappresentante del Sindaco in Assemblea) si desume che l'indennità spettante al Sindaco di Milano è pari a € 109.491 lordi annui (recentemente autoridotta a € 71.179 lordi annui).

Pertanto il compenso totale dell'organo di amministrazione della SEA spa è pari a:

- € 76.643 (70% dell'indennità del Sindaco), elevabili sino a € 82.774 per il Presidente (maggiorazione del 8%, trattandosi di società mista)

- € 65.694 (60% dell'indennità del Sindaco), elevabili sino a € 70.950 per gli altri membri del C.d.A. (maggiorazione del 8%, trattandosi di società mista).

Il compenso totale del C.d.A. risulterebbe, pertanto, pari, in base all'istruttoria condotta dal Comune, a € 470.807 annui (somma dei vari compensi massimi teoricamente attribuibili a presidente e altri componenti del CdA), elevabili fino a € 508.474 annui.

Inoltre, in base alla normativa, resta ferma la possibilità di prevedere un'indennità di risultato, nel solo caso di produzione di utili, in misura non superiore:

- per il Presidente del CdA, a € 153.286 (pari al doppio di € 76.643);
- per ogni componente il CdA a € 131.388 (pari al doppio di € 65.694).

Il Comune, nell'indicata istruttoria, ricorda che un consolidato orientamento della magistratura contabile (Corte Conti, Sezione Emilia Romagna n. 11/2012/PAR, Sezione Piemonte, n. 29/2009/PAR e Sezione Lazio, n. 18/2011/PAR) ritiene che, nel rispetto del tetto massimo fissato dalla legge, sia ammissibile un regime differenziato per la remunerazione dei componenti il consiglio di amministrazione (in ragione della circostanza che una maggiore remunerazione possa essere riconosciuta all'amministratore delegato e/o ad altri consiglieri, in quanto rivestiti di particolari cariche).

La scrivente Sezione regionale di controllo ha, invece, assunto, sin da tempo risalente, un orientamento teso a valorizzare la lettera della norma. Già nella Deliberazione n. 220/2008, riferita ai compensi attribuiti agli amministratori delle società SEA spa e ATM spa, era stato affermato, fra l'altro, che la formulazione letterale dell'art. 1 commi 725 e seguenti evidenzia come il legislatore non abbia inteso limitare solamente la facoltà dei soci pubblici locali di determinare il compenso degli amministratori delle società partecipate, ma ha voluto che gli emolumenti a qualunque titolo percepiti da questi ultimi ("onnicomprensivo") non sia superiore ad una frazione dell'indennità di funzione dell'organo di vertice dell'amministrazione di riferimento (precetto volto non solo all'azionista pubblico ma anche al consiglio di amministrazione che può provvedere a determinare eventuali

specifiche indennità, ex art. 2389 comma 3 cod. civ., nei soli limiti quantitativi indicati). Nessun accenno si faceva, nella Deliberazione in discorso, ad ipotesi di compensazione fra i vari emolumenti massimi spettanti a Presidente e componenti del CdA (orientamento confermato, sia pure implicitamente, nel parere della Sezione n. 265/2012)

In seguito, nel parere n. 218/2012, alla luce dell'interpretazione tesa a impedire un superamento del tetto previsto dalla LF n. 296/2006 anche in caso di attribuzione, al Presidente o ad altri membri, di specifiche deleghe ex art. 2389 comma 3 del codice civile, la Sezione, proprio su richiesta del Comune di Milano, ha scrutinato la diversa ipotesi di attribuzione al Presidente del CdA delle funzioni di Direttore generale, ritenendo la fattispecie ammissibile in presenza di determinati presupposti (ed assoggettata al tetto retributivo, più elevato, previsto per il Primo presidente della Corte di Cassazione, ex art. 3 comma 44 della LF n. 244/2007).

Pochi mesi dopo è intervenuta la Delibera n. 437/2012/PRSE (della cui osservanza in questa sede si discute), in cui non è stata prospettata alcuna ipotesi di compensazione fra i compensi attribuibili al Presidente ed agli altri membri del consiglio d'amministrazione.

Infine, nella Deliberazione n. 530/2012/PRSE, la Sezione ha esplicitamente precisato che l'art. 1 comma 725 della legge n. 296/2006, dato il suo tenore letterale, si riferisce distintamente al presidente ed ai singoli consiglieri d'amministrazione. La volontà del legislatore appare tesa non solo a conseguire un generico risparmio di spesa per gli organi di amministrazione complessivamente considerati (come può desumersi, per esempio, dalle disposizioni che ne hanno ridotto il numero dei componenti, cfr. artt. 6 comma 5 del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010 o art. 4 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012; o da quelle che, a prescindere dall'importo attribuito, ne hanno imposto l'azzeramento o la decurtazione, cfr. art. 6 commi 2 e 3 del d.l. n. 78/2010), ma ad imporre il non superamento di predeterminati tetti retributivi alle singole persone fisiche attributarie dei relativi incarichi. Nella medesima direzione il legislatore si è mosso con le successive norme (art. 3 commi 44-52 bis della LF n. 244/2007 e, da ultimo, art. 2 commi 20 quater e 20 quinquies del d.l. n. 95/2012).

Emolumenti retributivi a direttore generale della società SEA spa

Nella Deliberazione n. 437/2012 era stata evidenziata, altresì, la necessità di ricondurre, in occasione del relativo rinnovo, i compensi attribuiti al direttore generale della società SEA spa ai limiti normativi posti dagli artt. 23 bis e ter del d.l. n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, come integrati dall'art. 2 comma 20 quater del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012 (esigenza che, in generale, si pone per tutti i dirigenti e dipendenti di società controllate da pubbliche amministrazioni).

Quest'ultima disposizione ha, infatti, introdotto due nuovi commi (5 bis e 5 ter) all'art. 21 bis del d.l. n. 201/2011, imponendo quanto segue:

5-bis) Il compenso stabilito ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile, dai consigli di amministrazione delle società non quotate, direttamente o indirettamente

controllate dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può comunque essere superiore al trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione. Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quello previsto al periodo precedente.

5-ter) Il trattamento economico annuo onnicomprensivo dei dipendenti delle società non quotate di cui al comma 5-bis non può comunque essere superiore al trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione. Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quello previsto al periodo precedente.

Le due norme sono intervenute nuovamente (dopo l'art. 3 commi 44 e seguenti della LF n. 244/2007) a disciplinare la materia dei compensi ad amministratori e dipendenti (fra i quali, dirigenti e direttore generale) di società partecipate da amministrazioni pubbliche (e, quindi, anche da enti locali, cfr. art. 1 comma 2 d.lgs. n. 165/2001) e hanno imposto, in ogni caso, il rispetto del tetto massimo costituito dal trattamento economico spettante al primo presidente della Corte di Cassazione.

I due commi, inoltre, fanno salve le disposizioni legislative e regolamentari previgenti che prevedono limiti inferiori (con implicito rinvio, per i componenti del consiglio d'amministrazione, al già esaminato art. 1 commi 725 e seguenti della legge n. 296/2006).

Il legislatore ha anche disciplinato (comma 20 quinquies dell'art. 2 del d.l. n. 95/2012) i profili di diritto intertemporale legati all'introduzione della nuova norma, prevedendo che le disposizioni "si applicano a decorrere dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e ai contratti stipulati e agli atti emanati successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

Di conseguenza la nuova disciplina è efficace per i consigli d'amministrazione rinnovati ed i contratti di lavoro stipulati dopo il 15 agosto 2012 (data di entrata in vigore della legge n. 135/2012, di conversione del d.l. n. 95/2012).

In conclusione, in aderenza al nuovo dettato legislativo, e riprendendo gli interventi normativi precedenti, dopo il 15 agosto 2012, per le società partecipate da enti locali:

1) i compensi erogati a presidente e consiglieri d'amministrazione non devono superare, rispettivamente, il 70% ed il 60% dell'indennità annua prevista per il Sindaco (salve le integrazioni previste dalla norma);

2) i compensi erogati a presidente e consiglieri d'amministrazione, ex art. 2389 comma 3 del codice civile, non possono superare il doppio del compenso onnicomprensivo di cui sopra (in virtù dell'art. 1 comma 725 della legge n. 296/2006, fatto salvo dall'art. 23 bis del d.l. n. 201/2011);

3) i compensi erogati a dipendenti e dirigenti di società partecipate (compreso il direttore generale) non devono superare lo stipendio del primo presidente della Corte di

Cassazione (ex art. 21 bis comma 5 ter del d.l. n. 201/2011, come integrato dal d.l. n. 95/2012) ed essere comunque ancorati ai livelli retributivi previsti per il personale dell'amministrazione socia (ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 1/2012, convertito con legge n. 27/2012, dell'art. 18 comma 2 bis del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008 e dell'art. 9 comma 29 del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010).

Si può aggiungere che, medio tempore, l'art. 147 quater del TUEL ha introdotto una specifica forma di controllo sugli organismi societari non quotati, che deve concretarsi nella definizione di un sistema informativo finalizzato a rilevare, oltre ai rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, anche il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (fra cui vanno annoverate quelle ponenti tetti massimi ai compensi di organi di amministrazione e controllo o agli emolumenti dei dirigenti e dipendenti).

Nella risposta istruttoria del 05/06/2013, il Comune ha prodotto copia della circolare n. 694825 del 30/10/2012 con cui il Settore enti partecipati ha inviato alle società controllate (fra le quali, SEA spa) specifiche indicazioni circa i limiti assunzionali, gli obblighi di contenimento della spesa per il personale ed i limiti al trattamento economico, vigenti, alla luce delle novità normative, anche per gli organismi societari. La predetta circolare, al punto 5, che interessa in questa sede, richiama il disposto dell'art. 23 bis del d.l. n. 201/2011, come integrato dal d.l. n. 95/2012, invitando le società a trasmettere al competente Settore del Comune i provvedimenti adottati in adeguamento alla normativa.

La risposta istruttoria non contiene indicazioni, invece, circa l'effettivo attuale rispetto, da parte di SEA spa, dei limiti posti dalla ridetta normativa (sia per il direttore generale che per dirigenti e dipendenti).

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

accerta

sulla base dell'esame del questionario compilato dal Collegio dei revisori dei conti in riferimento al rendiconto consuntivo 2011 e della successiva attività istruttoria:

- 1) il costante squilibrio di parte corrente registrato nell'ultimo triennio, con conseguente ricorso, per il conseguimento degli equilibri di bilancio, a entrate non ricorrenti o di parte capitale;
- 2) un'elevata mole di residui attivi, in particolare iscritti ai titoli II e IV, risalenti ad esercizi anteriori al 2007, la cui presenza incide sulla veridicità dell'avanzo di amministrazione;
- 3) un cospicuo ammontare di residui passivi di Titolo II, derivanti da esercizi anteriori al 2007, discendenti da opere non completate o non ancora appaltate, con conseguente potenziale immobilizzazione di risorse;
- 4) la presenza di una notevole mole di indebitamento in capo ad alcune società partecipate, anche integralmente, dal Comune, con rischi di successiva incidenza sul patrimonio dell'Ente;

- 5) la perdita d'esercizio registrata da alcune società partecipate, con conseguente potenziale incidenza sul valore del conferimento a suo tempo operato;
- 6) la determinazione del compenso spettante al presidente del Consiglio d'amministrazione della società SEA spa in misura non aderente ai precetti limitativi posti dal legislatore.

invita

il Comune di Milano a:

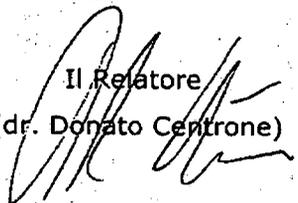
- 1) adottare iniziative utili a prevenire ulteriori squilibri della situazione corrente, assicurando un bilanciamento strutturale tra entrate e spese;
- 2) proseguire l'attività di costante riaccertamento dei residui attivi, in omaggio ai principi di trasparenza e veridicità del bilancio, specie- al fine di conseguire un avanzo d'amministrazione maggiormente attendibile;
- 3) proseguire l'attività di riaccertamento dei residui passivi di parte capitale, gestendo in modo differenziato quelli derivanti da opere già appaltate e quelli discendenti da impegni automatici, anche alla luce dei nuovi principi contabili introdotti dal d.lgs. n. 118/2011;
- 4) vigilare sulla situazione di indebitamento delle società partecipate, in particolare alla luce della recente riforma dei controlli interni;
- 5) adottare i necessari provvedimenti atti a mantenere il rapporto con le società partecipate nell'ambito dei canoni di sana gestione e legalità finanziaria, evitando l'incidenza negativa sulla situazione finanziaria e patrimoniale del Comune.

ordina

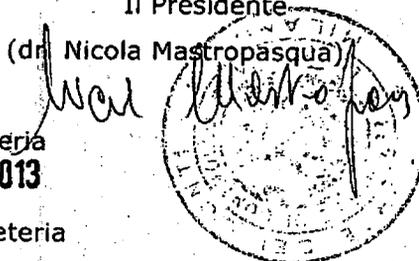
ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, di adottare, entro il termine di 60 giorni dal deposito della presente pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere l'irregolarità riscontrata circa i compensi attribuiti al presidente del Consiglio d'amministrazione della società SEA spa e a relazionare circa gli emolumenti retributivi attualmente corrisposti al direttore generale ed ai dipendenti della predetta società.

Dispone che la presente Deliberazione sia trasmessa, a mezzo fax, al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema SIQUEL, al Collegio dei revisori dei conti. Dispone, altresì, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, che la presente pronuncia venga pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione.

Il Relatore
(dr. Donato Centrone)



Il Presidente
(dr. Nicola Mastropasqua)



Depositata in Segreteria
2 AGO 2013

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

