



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Degni Marcello	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Vittoria Cerasi	Consigliere
dott. Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario (Relatore)
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nell'adunanza pubblica del 10 marzo 2022, nella camera di consiglio da remoto del 23 marzo 2022 e nella camera di consiglio del 5 maggio 2022 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Milano

esame rendiconti esercizi finanziari 2016, 2017, 2018 e 2019

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, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

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

Esaminati i questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016, 2017, 2018 e 2019 redatti dall'organo di revisione del Comune di Milano (MI), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie;

Vista le richieste istruttorie (nota prot. Cdc n. 21022 del 23 dicembre 2020 e, successivamente, nota prot. Cdc n. 31668 del 22 dicembre 2021) e le risposte del comune di Milano (prima risposta istruttoria prot. Cdc n. 2302 del 29 gennaio 2021; seconda risposta istruttoria prot. Cdc nn. 1353, 1354 e 1355 del 31 gennaio 2022);

Vista la richiesta del magistrato istruttore di sottoporre i rendiconti all'esame collegiale della Sezione;

Vista la nota pervenuta in data 4 marzo 2022 (prot. Cdc 2725), con cui il Comune ha fornito ulteriori elementi;

Sentiti, dopo la relazione del magistrato istruttore, i rappresentanti del Comune intervenuti in adunanza pubblica nelle persone dei signori Roberto Colangelo (Direttore della Direzione Bilancio e Partecipate); Barbara De Capitani (Responsabile Unità Bilancio e Controllo - Direzione Bilancio e Partecipate); Mario Almasio (Direttore dell'Area Sport e Attrattività della Direzione Lavoro, Giovani e Sport) nonché Giovanna Cielo (Responsabile dell'Unità Amministrativa e Rapporti col Gestore dell'Area Gestione Erp della Direzione Casa).

PREMESSA

A seguito dell'esame dei questionari sui rendiconti del Comune di Milano degli esercizi finanziari 2016, 2017, 2018 e 2019, questa Sezione di controllo ha svolto attività istruttoria al fine di verificare, nelle quattro annualità citate, la sana gestione finanziaria dell'ente. La prima richiesta istruttoria (prot. Cdc n. 21022 del 23 dicembre 2020) è stata riscontrata dall'ente in data 29 gennaio 2021 (prot. Cdc n. 2302). Successivamente, in data 22 dicembre 2021, veniva inviata al comune una seconda nota istruttoria (prot. Cdc n. 31668), a cui faceva seguito la risposta dell'ente (prott. Cdc nn. 1353, 1354 e 1355 del 31 gennaio 2022).

Ciò posto, il magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Milano all'esame del Collegio, assegnando termine sino al 4 marzo 2022 per fornire ulteriori elementi istruttori. Detti elementi sono stati acquisiti al prot. Cdc n. 2725 del 4 marzo 2022.

FATTO E DIRITTO

1. Quadro normativo.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, 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 (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Tale controllo, in linea con le

previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è ascrivibile nella categoria del riesame di legalità e regolarità, finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

Successivamente l'art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli sulla gestione delle risorse finanziarie pubbliche, prevedendo che, in caso di accertamento, da parte della Sezione, 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 obbiettivi posti dal patto di stabilità interno, gli enti interessati hanno l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

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, co. 3 del TUEL, la natura della descritta funzione di controllo richiede di segnalare all'ente anche irregolarità contabili meno gravi, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente. In ogni caso, l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto e a realizzare interventi idonei per addivenire al loro superamento.

2. Le criticità riscontrate.

Si evidenzia che la Sezione illustra nel prosieguo solo le principali criticità riscontrate in sede istruttoria e le relative risposte fornite dal comune, pertanto, l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva. Si riservano tutti gli eventuali ed aggiuntivi approfondimenti, che risulteranno necessari, in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi

successivi. Infatti, tutti gli esercizi sopravvenienti nel tempo sono collegati fra loro *“in modo ordinato e concatenato”* in quanto, come sottolineato a più riprese dalla giurisprudenza contabile e da quella costituzionale, *“il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell’equilibrio pluriennale del bilancio di cui all’art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell’esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie”* (in tal senso Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49, il principio è richiamato da Corte dei conti, Sezione delle autonomie in occasione dell’elaborazione delle linee guida sui rendiconti 2018 approvate con delibera n. 12/2019/INPR).

2.1. Gestione dei residui attivi e la capacità di riscossione.

L’esame dei questionari sui rendiconti del quadriennio 2016-2019 ha evidenziato il permanere della problematica della bassa capacità di riscossione dei residui attivi, che comporta, da una parte, l’elevato ammontare delle cancellazioni per residui divenuti inesigibili o rilevatisi insussistenti, e dall’altra, la necessità di elevati accantonamenti a fondo crediti di dubbia esigibilità. Le entrate più critiche sono quelle legate al recupero dell’evasione (titolo 1) e le entrate extratributarie (titolo 3), fra queste ultime, in particolare, le sanzioni per violazioni codice strada ed i crediti per fitti attivi, concessioni e relative spese.

A seguito di richiesta istruttoria, il Comune di Milano, con nota del 31 gennaio 2022, ha fornito i dati richiesti, che sono stati utilizzati dalla Sezione, come evidenziato dalle tabelle seguenti, per calcolare le percentuali di riscossione in conto competenza e di incidenza dei residui attivi di competenza sugli accertamenti, nonché di riscossione in conto residui e di accumulo dei residui per effetto della sola gestione dei residui (pari al rapporto fra i residui conto residui eliminati nel corso dell’esercizio per cancellazioni e per incassi e l’ammontare dei residui all’inizio dell’esercizio).

Sanzioni al codice della strada	2016	2017	2018	2019	2020
GESTIONE COMPETENZA					
Accertamenti	291.123.201,30	280.950.273,79	263.856.024,14	245.892.646,13	149.335.274,97
Riscossioni in conto competenza	114.998.601,25	123.909.827,56	129.089.629,53	117.191.889,86	81.124.861,44
Residui attivi da esercizio di competenza	176.124.600,05	157.040.446,23	134.766.394,61	128.700.756,27	68.210.413,53
capacità di riscossione in c/compet	39,50%	44,10%	48,92%	47,66%	54,32%
r.a. competenza/accertamenti	60,50%	55,90%	51,08%	52,34%	45,68%
GESTIONE RESIDUI					
Residui attivi iniziali	946.314.835,40	988.706.275,57	1.076.867.063,53	1.126.921.450,60	1.077.141.923,38
Riscossioni in conto residui	37.205.534,27	28.748.042,40	40.895.417,56	49.521.804,39	31.020.844,45
Maggiori residui	-	-	-	-	-
Minori residui	-96.527.625,61	-40.131.615,87	-43.816.589,98	-128.958.479,10	-220.750.302,18
Residui attivi da esercizi precedenti	812.581.675,52	919.826.617,30	992.155.055,99	948.441.167,11	825.370.776,75
capacità di riscossione in c/residui	3,93%	2,91%	3,80%	4,39%	2,88%
tasso di accumulo res. Attivi c/res	-14,13%	-6,97%	-7,87%	-15,84%	-23,37%
TOTALE RESIDUI ATTIVI DA RIPORTARE	988.706.275,57	1.076.867.063,53	1.126.921.450,60	1.077.141.923,38	893.581.190,28
MINORI RESIDUI, di cui:	-96.527.625,61	-40.131.615,87	-43.816.589,98	-128.958.479,10	-220.750.302,18
<i>a) insussistenti</i>	-96.527.625,61	-40.131.615,87	-43.816.589,98	-37.602.026,66	-22.825.597,70
<i>b) stralciati per dubbia o difficile esazione, di cui:</i>		-	-	-91.356.452,44	-197.924.704,48
<i>b.1) iscritti nello stato patrimoniale</i>		-	-	91.356.452,44	197.924.704,48
<i>Fondo Svalutazione Crediti</i>		-	-	91.356.452,44	197.924.704,48

Fonte: elaborazione Cdc su dati risposta istruttoria prot. Cdc 1353/31.01.2022

Proventi dalla gestione dei beni - ERP abitativa	2016	2017	2018	2019	2020
GESTIONE COMPETENZA					
Accertamenti	80.765.779,09	71.970.956,80	78.873.758,66	57.081.153,44	50.490.781,06
Riscossioni in conto competenza	24.653.478,00	25.356.495,17	26.718.234,74	27.818.666,03	20.489.974,79
Residui attivi da esercizio di competenza	56.112.301,09	46.614.461,63	52.155.523,92	29.262.487,41	30.000.806,27
capacità di riscossione in c/compet	30,52%	35,23%	33,87%	48,74%	40,58%
r.a. competenza/accertamenti	69,48%	64,77%	66,13%	51,26%	59,42%
GESTIONE RESIDUI					
Residui attivi iniziali	153.970.870,27	202.472.052,04	233.929.463,21	261.898.622,68	269.895.833,80
Riscossioni in conto residui	6.784.997,47	8.723.868,63	7.901.541,33	6.652.281,75	3.250.056,37
Maggiori residui	-	-	-	-	-
Minori residui	826.121,85	-6.433.181,83	-16.284.823,12	-14.612.994,54	-28.485.968,73
Residui attivi da esercizi precedenti	146.359.750,95	187.315.001,58	209.743.098,76	240.633.346,39	238.159.808,70
capacità di riscossione in c/residui	4,41%	4,31%	3,38%	2,54%	1,20%
tasso di accumulo res. Attivi c/res	-4,94%	-7,49%	-10,34%	-8,12%	-11,76%
TOTALE RESIDUI ATTIVI DA RIPORTARE	202.472.052,04	233.929.463,21	261.898.622,68	269.895.833,80	268.160.614,97
MINORI RESIDUI, di cui:	-826.121,85	6.433.181,83	-16.284.823,12	-14.612.994,54	28.485.968,73
<i>a) insussistenti</i>	-826.121,85	-6.433.181,83	-16.284.823,12	-6.588.446,08	-4.451.800,99
<i>b) stralciati per dubbia o difficile esazione, di cui:</i>		-	-	8.024.548,46	-24.034.167,74
<i>6.1) iscritti nello stato patrimoniale</i>		-	-	-	24.034.167,74
<i>Fondo Svalutazione Crediti</i>		-	-	-	24.034.167,74

Fonte: elaborazione Cdc su dati risposta istruttoria prot. Cdc 1353/31.01.2022

Proventi dalla gestione dei beni - ERP usi diversi	2016	2017	2018	2019	2020
GESTIONE COMPETENZA					
Accertamenti	5.511.565,35	5.387.531,32	5.500.665,83	5.317.903,23	4.886.756,56
Riscossioni in conto competenza	3.205.199,18	2.874.832,76	3.099.344,36	3.893.978,84	2.114.880,64
Residui attivi da esercizio di competenza	2306.366,17	2.512.698,56	2.401.321,47	1.423.924,39	2.771.875,92
capacità di riscossione in c/compet r.a. competenza/accertamenti	58,15% 41,85%	53,36% 46,64%	56,34% 43,66%	73,22% 26,78%	43,28% 56,72%
GESTIONE RESIDUI					
Residui attivi iniziali	5.217.275,20	6.743.960,87	8.486.766,03	9.482.180,38	8.938.691,05
Riscossioni in conto residui	779.680,50	757.896,34	1.389.610,10	1.965.764,59	702.545,28
Maggiori residui	-	-	-	-	-
Minori residui	-	-11.997,06	-16.297,02	-1.649,13	-146.932,14
Residui attivi da esercizi precedenti	4.437.594,70	5.974.067,47	7.080.858,91	7.514.766,66	8.089.213,63
capacità di riscossione in c/residui	14,94%	11,24%	16,37%	20,73%	7,86%
tasso di accumulo res. Attivi c/res	-14,94%	-11,42%	-16,57%	-20,75%	-9,50%
TOTALE RESIDUI ATTIVI DA RIPORTARE	6.743.960,87	8.486.766,03	9.482.180,38	8.938.691,05	10.861.089,55
MINORI RESIDUI, di cui:	-	-11.997,06	-16.297,02	1.649,13	-146.932,14
a) insussistenti	-	11.997,06	-16.297,02	-1.649,13	146.932,14
b) stralciati per dubbia o difficile esazione, di cui:	-	-	-	-	-
b.1) iscritti nello stato patrimoniale	-	-	-	-	-
Fondo Svalutazione Crediti	-	-	-	-	-

Fonte: elaborazione Cdc su dati risposta istruttoria prot. Cdc 1353/31.01.2022

Proventi dalla gestione dei beni - NON ERP	2016	2017	2018	2019	2020
GESTIONE COMPETENZA					
Accertamenti	117.243.255,38	94.655.133,00	164.849.620,47	162.774.853,03	123.645.820,96
Riscossioni in conto competenza	94.512.045,64	83.049.960,47	132.733.903,70	125.095.797,42	69.208.325,63
Residui attivi da esercizio di competenza	22.731.209,74	11.605.172,53	32.115.716,77	37.679.055,61	54.437.495,33
capacità di riscossione in c/compet r.a. competenza/accertamenti	80,61% 19,39%	87,74% 12,26%	80,52% 19,48%	76,85% 23,15%	55,97% 44,03%
GESTIONE RESIDUI					
Residui attivi iniziali	77.893.901,87	76.308.495,78	66.441.938,90	79.977.442,65	100.627.631,72
Riscossioni in conto residui	20.402.103,63	14.942.957,92	14.331.351,64	13.135.426,30	16.767.307,19
Maggiori residui	-	-	-	-	-
Minori residui	3.914.512,20	-6.528.771,49	-4.248.861,38	3.893.440,24	-13.043.255,51
Residui attivi da esercizi precedenti	53.577.286,04	54.836.766,37	47.861.725,88	62.948.576,11	70.817.069,02
capacità di riscossione in c/residui	26,19%	19,58%	21,57%	16,42%	16,66%
tasso di accumulo res. Attivi c/res	-31,22%	-28,14%	-27,96%	-21,29%	-29,62%
TOTALE RESIDUI ATTIVI DA RIPORTARE	76.308.495,78	66.441.938,90	79.977.442,65	100.627.631,72	125.254.564,35
MINORI RESIDUI, di cui:	-3.914.512,20	6.528.771,49	-4.248.861,38	-3.893.440,24	13.043.255,51
a) insussistenti	-1.519,25	-6.528.771,49	-4.248.861,38	-1.860.098,48	-12.581.624,10
b) stralciati per dubbia o difficile esazione, di cui:	-3.912.992,95	-	-	-2.033.341,76	-461.631,41
b.1) iscritti nello stato patrimoniale	-	-	-	-	461.631,41
Fondo Svalutazione Crediti	-	-	-	-	461.631,41

Fonte: elaborazione Cdc su dati risposta istruttoria prot. Cdc 1353/31.01.2022

Oneri accessori ERP (abitativa e usi diversi)	2016	2017	2018	2019	2020
GESTIONE COMPETENZA					
Accertamenti	32.551.585,48	34.281.375,14	28.968.103,55	26.859.287,32	29.464.617,38
Riscossioni in conto competenza	18.430.079,93	16.786.216,73	14.746.520,59	16.377.812,48	12.023.927,83
Residui attivi da esercizio di competenza	14.121.505,55	17.495.158,41	14.221.582,96	10.481.474,84	17.440.689,55
capacità di riscossione in c/compet r.a. competenza/accertamenti	56,62% 43,38%	48,97% 51,03%	50,91% 49,09%	60,98% 39,02%	40,81% 59,19%
GESTIONE RESIDUI					
Residui attivi iniziali	61.295.837,31	70.154.828,05	81.022.715,73	87.246.303,36	86.501.850,10
Riscossioni in conto residui	4.125.989,81	5.212.139,46	3.904.955,08	4.860.316,70	3.304.489,26
Maggiori residui	-	-	-	-	-
Minori residui	1.136.525,00	-1.415.131,27	4.093.040,25	6.365.611,40	12.823.404,04
Residui attivi da esercizi precedenti	56.033.322,50	63.527.557,32	73.024.720,40	76.020.375,26	70.373.956,80
capacità di riscossione in c/residui	6,73%	7,43%	4,82%	5,57%	3,82%
tasso di accumulo res. Attivi c/res	-8,59%	-9,45%	-9,87%	-12,87%	-18,64%
TOTALE RESIDUI ATTIVI DA RIPORTARE	70.154.828,05	81.022.715,73	87.246.303,36	86.501.850,10	87.814.646,35
MINORI RESIDUI, di cui:					
a) insussistenti	-1.136.525,00	-1.415.131,27	-4.093.040,25	-6.365.611,40	-12.823.404,04
b) stralciati per dubbia o difficile esazione, di cui:	1.136.525,00	-1.415.131,27	4.093.040,25	-1.031.125,32	-1.236.929,33
b.1) iscritti nello stato patrimoniale	-	-	-	-5.334.486,08	11.586.474,71
Fondo Svalutazione Crediti	-	-	-	-	6.234.251,18

Fonte: elaborazione Cdc su dati risposta istruttoria prot. Cdc 1353/31.01.2022

Oneri accessori NON ERP	2016	2017	2018	2019	2020
GESTIONE COMPETENZA					
Accertamenti	2.053.938,34	1.982.786,85	1.983.871,93	2.115.910,63	2.045.410,69
Riscossioni in conto competenza	1.630.687,81	1.627.658,59	1.835.461,80	1.832.693,59	1.230.373,19
Residui attivi da esercizio di competenza	423.250,53	355.128,26	148.410,13	283.217,04	815.037,50
capacità di riscossione in c/compet r.a. competenza/accertamenti	79,39% 20,61%	82,09% 17,91%	92,52% 7,48%	86,61% 13,39%	60,15% 39,85%
GESTIONE RESIDUI					
Residui attivi iniziali	2.197.493,22	848.390,06	976.610,92	842.176,21	790.429,28
Riscossioni in conto residui	310.705,28	226.907,40	280.931,94	174.207,00	146.959,28
Maggiori residui	-	-	-	-	-
Minori residui	-1.461.648,41	-	-1.912,90	-160.756,97	-33.810,76
Residui attivi da esercizi precedenti	425.139,53	621.482,66	693.766,08	507.212,24	609.659,24
capacità di riscossione in c/residui	14,14%	26,75%	28,77%	20,69%	18,59%
tasso di accumulo res. Attivi c/res	-80,65%	-26,75%	-28,96%	-39,77%	-22,87%
TOTALE RESIDUI ATTIVI DA RIPORTARE	848.390,06	976.610,92	842.176,21	790.429,28	1.424.696,74
MINORI RESIDUI, di cui:					
a) insussistenti	-1.461.648,41	-	-1.912,90	-160.756,97	-33.810,76
b) stralciati per dubbia o difficile esazione, di cui:	-	-	1.912,90	-1.760,85	54,79
b.1) iscritti nello stato patrimoniale	-1.461.648,41	-	-	-158.996,12	-33.755,97
Fondo Svalutazione Crediti	-	-	-	-	33.755,97

Fonte: elaborazione Cdc su dati risposta istruttoria prot. Cdc 1353/31.01.2022

I dati forniti consentono di evidenziare che:

- la capacità di riscossione in c/competenza delle sanzioni per violazioni al codice della strada, dopo il leggero decremento del 2019 (47,66% vs. 48,92% del 2018), nel 2020 registra il valore più alto del quinquennio osservato (54,32%). Tuttavia,

detto miglioramento non coincide con un incremento del valore assoluto degli incassi (che, infatti, scendono da 117.191.889,86 euro del 2019 a 81.124.861,44 euro del 2020). In conto residui, invece, la capacità di riscossione, già molto bassa, tocca il minimo del quinquennio (2,88% contro il 4,39% del 2019);

- i proventi della gestione di beni immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) abitativi mostrano che nel 2019 il Comune ha realizzato un deciso miglioramento della capacità di riscossione in c/competenza dei beni ERP (48,74% contro il 33,87% del 2018). Il dato è da ascrivere soprattutto ai minori accertamenti (nel 2019, poco più di 57 milioni di euro contro i quasi 79 milioni del 2018), ma anche all'incremento delle riscossioni in valore assoluto (rispetto al 2018 più 1,1 milione di euro circa). Nel 2020, invece, la capacità di riscossione in c/competenza scende al 40,58%. In conto residui, la capacità di riscossione permane problematica (3,38% nel 2018, 2,54% nel 2019 e 1,20% nel 2020);
- anche i proventi della gestione di beni immobili ERP 'usi diversi' mostrano, nel 2019, un notevole incremento della capacità di riscossione in c/competenza (che passa dal 56,34% del 2018 al 73,22% del 2019). A differenza di quanto osservato per i proventi dei beni 'ERP abitativa', detto miglioramento è dovuto soprattutto ai maggiori importi riscossi (3,9 milioni di euro circa nel 2019 contro i 3,1 milioni del 2018). Nel 2020, invece, le riscossioni si attestano a 2,1 milioni di euro, il valore più basso del quinquennio osservato, che determina anche il quasi dimezzamento della capacità di riscossione (che scende al 43,28%). Analogo andamento si osserva anche per le riscossioni in c/residui che, tanto in termini assoluti quanto in termini relativi, nel 2019 raggiungono il picco (20,73%) mentre nel 2020 fanno osservare il minimo (7,86%);
- la gestione dei beni immobili NON ERP mostra un andamento differente dalla gestione ERP in quanto il 2019 presenta la capacità di riscossione sia in conto competenza sia in conto residui più bassa del quadriennio 2016-2019. Infatti, le pur rilevanti riscossioni di competenza del 2019 (125,1 milioni di euro) rispetto a quelle del 2016 (94,5 milioni) devono essere rapportate ai maggiori accertamenti (162,8 milioni nel 2019 e 117,2 milioni nel 2016). In conto residui, invece, le

riscossioni assumono il valore minimo del quinquennio 2016-2020 (13,14 milioni). Parzialmente differente dalle entrate sopra esaminate appare anche il 2020, soprattutto per quanto attiene la gestione residua che vede aumentare le riscossioni (16,8 milioni di euro vs. i 13,1 milioni del 2019), sebbene la capacità di riscossione in c/residui resti sostanzialmente invariata (16,66% nel 2020 vs. il 16,42% nel 2019) a causa dei maggiori residui attivi iniziali;

- l'andamento degli oneri accessori ERP (abitativa e usi diversi) fa osservare il progressivo incremento della capacità di riscossione in c/competenza fino al 2019 (60,98%), mentre nel 2020 tocca il minimo del quinquennio. In conto residui, la capacità di riscossione assume il valore minimo del quinquennio (3,82% vs. il 5,57% del 2019);
- la gestione degli oneri accessori NON ERP, come quella dei proventi principali della medesima area, mostra un peggioramento della capacità di riscossione già nel 2019, che si accentua nel 2020. In particolare, quella di competenza passa dal 92,52% del 2018 all'86,61% del 2019 per scendere al 60,15% nel 2020. Il dato del 2019 è sostanzialmente da attribuire al più elevato ammontare di accertamenti; quello del 2020 è legato a un'effettiva diminuzione degli incassi in valore assoluto. La capacità di riscossione in c/residui, invece, passa dal 28,77% del 2018 al 20,69% del 2019 per attestarsi al 18,59% del 2020: la riduzione è da attribuire alla progressiva diminuzione degli incassi.

Inoltre, negli esercizi considerati, analizzando, sulla base dei dati di rendiconto reperiti nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), la composizione di tutti i residui iscritti, risulta sempre preponderante l'importo dei residui in conto residui rispetto a quello dei residui di competenza.

Nel 2019 i residui attivi in conto residui, infatti, sono pari a 2,77 miliardi a fronte di residui complessivi per 3,79 miliardi ed anche nel 2020 il dato è pressoché analogo con 2,73 miliardi di residui in conto residui a fronte di 3,61 miliardi di residui complessivi (dati BDAP). A livello generale, pertanto, l'incidenza dei residui in conto residui è pari al 73,05% nel 2019 ed a 75,74% nel 2020 dei residui totali, per le sanzioni al codice della strada tale incidenza è ancora superiore attestandosi al

88,05% nel 2019 e 92,37% nel 2020, così come elevata si presenta anche per i proventi ERP abitativi con un'incidenza dell'89,16% nel 2019 e dell'88,81% nel 2020.

Le difficoltà di riscossione in conto residui, pertanto, determinano la formazione di una consistente mole di residui attivi vetusti, che, con il trascorrere del tempo, diventano di sempre più difficile riscossione.

A tal fine è stato chiesto, in sede istruttoria, al Comune di Milano di illustrare le iniziative intraprese per migliorare la capacità di riscossione.

Con particolare riferimento alle sanzioni per violazione del codice della strada, il comune, dopo avere premesso che sin dal 2014 gestisce in economia tutte le attività di riscossione, sia bonaria che coattiva, delle proprie entrate, ha riferito che dal 2021 sono state ampliate le possibilità di avvalersi del pagamento rateale in concomitanza con il perdurare dell'emergenza sanitaria. Contemporaneamente, a seguito della sospensione legislativa dei termini per le attività di riscossione coattiva, l'ente ha cercato di incoraggiare l'adempimento spontaneo attraverso l'invio di avvisi bonari.

Il comune ha, inoltre, illustrato le misure poste in essere al fine di incrementare l'efficacia della riscossione coattiva, fra cui, in particolare, l'individuazione, all'interno della Direzione specialistica incassi e riscossione, di un'area dedicata alla riscossione coattiva anche dei ruoli trasmessi dalla Polizia Locale relativi a verbali e sanzioni non rimosse a seguito di prima notifica, l'emissione massiva di fermi amministrativi di veicoli, la previsione di attività finalizzate a ridurre le tempistiche tra la consegna delle liste da parte della Polizia locale e la successiva emissione di atti a carico dei soggetti debitori, la previsione di attività dirette alla riduzione delle spese di spedizioni e di gestione, le emissioni massive di pignoramenti presso terzi, la verifica sistematica delle ragioni di soccombenza in giudizio del comune al fine di avviare attività migliorative dei processi.

L'ente ha, inoltre, prodotto una tabella riassuntiva dei carichi trasmessi e avviati alla riscossione coattiva per il periodo 2013-2021. Dai dati esposti emerge che, per tutto il periodo considerato, a fronte di un carico originario pari a euro 981.266.337,40, l'ente è riuscito a notificare un importo complessivo pari a euro 770.672.244,69 e ad

incassare un importo pari a euro 168.632.888,85, che rappresenta il 21,88% del notificato. Si evidenzia, per effetto della situazione emergenziale, una consistente riduzione del notificato nell'anno 2021.

Con riferimento alla gestione di beni immobili, invece, i dati forniti dal comune evidenziano un progressivo incremento della mole dei residui attivi che:

- per i proventi della gestione dei beni ERP abitativa passano da euro 202.472.052,04 nel 2016 a euro 268.160.614,97 nel 2020;
- per i proventi della gestione dei beni ERP usi diversi passano da euro 6.743.960,87 nel 2016 a euro 10.861.089,55 nel 2020;
- per i proventi della gestione dei beni non ERP passano da euro 76.308.495,78 nel 2016 a euro 125.254.564,35 nel 2020.

Al fine di incrementare la riscossione della gestione ERP, il Comune riferisce di avere cercato di favorire la riscossione volontaria attraverso forme di rateizzazione, sia ordinaria, che straordinaria, dato che le azioni di riscossione coattiva non avevano prodotto i risultati attesi, nonché, al fine di definire i rapporti con gli inquilini morosi degli alloggi ERP, di avere adottato linee di indirizzo per la soluzione in via transattiva delle morosità, definendone criteri e modalità.

Inoltre, a fronte del mancato pagamento delle spese condominiali da parte di inquilini di alloggi popolari nell'ambito di condomini di proprietà mista (pubblica e privata), il Comune ha riferito di avere emesso 1.184 atti di riscossione – per complessivi 1.511.924 euro – relativi all'annualità 2019 nonché 1.295 atti – per complessivi 1.896.991 euro – relativi all'annualità 2020. Alla data di risposta, i termini di riscossione erano scaduti solo per la prima emissione, la quale ha portato a riscuotere 42.435 euro.

In relazione ai debiti che non possono beneficiare della rateizzazione straordinaria (debiti relativi a contratti stipulati dopo il 31.12.2016 o a contratti stipulati precedentemente ma con sola morosità successiva al 31.12.2016), il comune ha illustrato le attività compiute dalla società MM spa, riferendo che la morosità al 31.12.2020 ammonta a 6.827.095,14 euro, che oltre l'80% dei diffidati (n. 1.916 diffide

per complessivi 5.575.758,90 euro) non ha fornito riscontro alle diffide ricevute e che solo per 848 milioni circa di morosità è stata avanzata richiesta di piano di rientro, con un incassato a tutt'oggi di poco più dell'1%.

Infine, il comune ha riferito di essersi attivato per contenere le occupazioni senza titolo (che sono scese costantemente nel corso del quadriennio: 1.172 a fine 2017, 788 a fine 2019, 661 a fine 2020 e 623 a fine 2021) e per aggiornare l'anagrafe dell'utenza con le comunicazioni della situazione patrimoniale e reddituale degli inquilini, provvedendo a contattare gli inquilini "non rispondenti" per sollecitare la consegna dei documenti necessari per il corretto inquadramento della loro posizione e del relativo debito. Parimenti, al fine di contenere il problema dell'emissione di conguagli degli oneri accessori su più anni per elevati importi (spesso di difficile sostenibilità per inquilini redditualmente/patrimonialmente deboli), il comune ha riferito che nel 2021 *"sono state emesse due bollettazioni inerenti i conguagli degli oneri accessori relativi agli anni 2016, 2017, 2018 e 2019; tale attività ha consentito di recuperare in buona parte i ritardi precedentemente accumulati in questo campo"*.

L'istruttoria svolta ed i dati forniti dal comune evidenziano il permanere di criticità sul fronte della riscossione dei residui attivi delle entrate extratributarie: percentuali di riscossione, sia per le sanzioni da violazione del codice della strada, che per i crediti connessi alla gestione di beni immobili, molto esigue; preponderante incidenza dei residui in conto residui sul complesso dei residui iscritti e progressiva tendenza, per i crediti relativi alla gestione di beni immobili, all'incremento dei residui. Inoltre, nonostante il novero di azioni poste in campo dal comune per far fronte a tali criticità, i risultati attesi, soprattutto in alcuni ambiti connotati da maggiore criticità, stentano ancora a concretizzarsi.

Emerge, in particolare, la complessità delle attività di gestione e recupero dei crediti in un settore, quale quello dell'edilizia residenziale pubblica, su cui impattano fattori di ordine sociale ed assistenziale che coinvolgono a tutto campo il ruolo del comune, quale soggetto strutturalmente chiamato a curare gli interessi e a promuovere lo sviluppo della propria comunità di riferimento con funzioni fondamentali nel campo

delle politiche sociali (si richiama a tal proposito quanto già rilevato da questa Sezione in occasione della precedente delibera n. 35/2018).

Si invita, pertanto, il Comune di Milano a proseguire le azioni volte all'incremento della capacità di riscossione, con particolare riferimento al recupero dell'evasione (titolo 1) ed alle entrate extratributarie (titolo 3), nonché, tenuto conto delle peculiari caratteristiche dei crediti derivanti dalla gestione degli immobili di edilizia residenziale pubblica, a monitorare l'efficacia degli interventi posti in essere, nel quadro della normativa statale e regionale vigente, per rispondere alle relative finalità sociali.

2.2. Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Con riferimento alla quantificazione del FCDE da accantonare nel risultato di amministrazione sono stati effettuati approfondimenti istruttori sulle modalità di calcolo nel quadriennio considerato, con particolare riferimento alla quantificazione del fondo nel 2017, quando il comune ha chiuso l'esercizio con un avanzo di amministrazione disponibile pari a zero, ed all'esame dei residui non considerati ai fini del calcolo del FCDE.

Con riferimento al primo aspetto, la Sezione rileva che il comune ha accantonato nel 2017 un FCDE pari a euro 1.849.686.187,61. Su tale quantificazione l'organo di revisione, nella propria relazione al rendiconto 2017 (cfr. pag. 49), evidenzia che l'importo che il comune avrebbe dovuto accantonare in applicazione del metodo ordinario di calcolo *"sarebbe stato pari a euro 1.923.145.288,50; l'importo accantonato nel FCDE al 31/12/2017 assicura pertanto una copertura pari al 96,2% di tale importo"*. Al riguardo va considerato che nell'esercizio 2017 era ancora possibile avvalersi, in deroga al metodo ordinario, del c.d. metodo semplificato; pertanto, l'importo effettivamente accantonato, seppure inferiore a quello quantificato con il metodo ordinario, risulta compatibile con la quantificazione derivante dal metodo semplificato. Peraltro, lo stesso organo di revisione ha fatto atto che l'applicazione del metodo semplificato avrebbe comportato un accantonamento di euro

1.719.473.882,59, inferiore rispetto all'importo effettivamente accantonato dal comune.

Con riferimento alla scelta di non accantonare FCDE per alcuni residui iscritti, si sottolinea che, nella risposta istruttoria del 29 gennaio 2021, fra le motivazioni addotte emerge quella legata all'esiguità degli importi. Sul punto la Sezione rileva, tuttavia, che, considerando il complesso dei residui per i quali è stata fornita tale motivazione, nell'esercizio 2018 l'importo raggiunto è di ben 31,4 milioni di euro.

Quanto ai crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni, per i quali il principio contabile consente l'accertamento solo quando è assunto il corrispondente impegno nelle scritture contabili dell'ente debitore, il comune ha riferito, con la risposta del 31 gennaio 2022, che *"in sede di riaccertamento dei residui le Direzioni competenti sull'entrata verificano la sussistenza del titolo giuridico ed indicano lo stato di avanzamento delle procedure di rendicontazione, dando conto, se necessario, delle azioni di sollecito o interlocuzione con le Amministrazioni debitrice ai fini dell'incasso dei crediti ancora aperti"*.

2.3 Analisi dei residui derivanti dalla Convenzione per la concessione d'uso e di gestione dello stadio Meazza e dei relativi servizi.

A seguito di quanto riferito dal comune nella prima e nella seconda risposta istruttoria, è emerso che risultano iscritti al titolo 3 tipologia 2 residui attivi per euro 71.135.282,42 derivanti dalla Convenzione per la concessione d'uso e di gestione dello stadio Meazza e dei relativi servizi, sottoscritta in data 1.7.2000, fra il Comune di Milano e le società F.C. Internazionale Milano s.p.a. e AC Milan s.p.a.. Sulla base di tale convenzione le società devono corrispondere annualmente al comune un canone contrattuale che, per il 2020, ammonta a 9.394.481,67 euro, di cui una parte (pari contrattualmente al 53,30%, ridotta al 30% per gli anni 2011-2016) è corrisposta in termini monetari e la restante parte (pari contrattualmente al 46,70%, innalzata al 70% per gli anni 2011-2016) viene riscossa dal comune *"sotto forma di interventi di Manutenzione Straordinaria o di Innovazioni"*. Nella risposta istruttoria del 29 gennaio 2021, il comune ha riferito, altresì, che *"dall'anno 2012 in poi, tenuto conto dei disallineamenti che avrebbero potuto manifestarsi nell'anno di riferimento tra costi degli*

interventi da un lato e entità del canone a scomputo dall'altro, si è ritenuto opportuno procedere con un unico accertamento e impegno, dalla quale procedere poi a scalare, in sede di operazioni di scomputo, i costi effettivamente sostenuti". Attualmente, sempre in base a quanto riferito dal comune, è in atto l'istruttoria per gli interventi realizzati nel decennio 01.07.2010-30.06.2020, "che andranno scomputati a valere sulla quota di canone a scomputo opere".

Nella risposta istruttoria del 31 gennaio 2022 si precisa che i residui attivi del comune relativi a crediti che dovranno essere soddisfatti a scomputo ammontano a 71.135.282,42 euro. I residui passivi ammontano, invece, a euro 71.118.175,13 per opere a scomputo, cui si aggiungono "€ 3.699.348,73 corrispondenti ad un contributo di € 3.500.000,00 da riconoscere alle società nel caso le opere realizzate dalle stesse dovessero risultare di importo maggiore rispetto all'ammontare della relativa parte del canone maturata ed € 199.348,73 relativo ad un intervento richiesto dalla UEFA di rimozione delle reti divisorie tra II e III anello che si era convenuto rimanesse a totale carico dell'Amministrazione e pertanto al di fuori delle operazioni di scomputo".

Quanto alla differenza riscontrata fra i residui attivi (euro 71.135.282,42) e i residui passivi (euro 71.118.175,13), il comune, con la nota del 4 marzo 2022, ha riferito trattarsi di "un mero errore materiale, a causa del quale non era stato inserito un residuo passivo di € 17.107,29 nella relativa elencazione".

Mentre con riferimento al contributo di 3,5 milioni di euro, nella medesima nota del 4 marzo 2022, il comune ha riferito che, con deliberazione della Giunta comunale n. 2878 del 30 dicembre 2014, è stato stabilito un contributo di 3.500.000,00 euro in favore delle società concessionarie nel caso in cui gli importi dei lavori di manutenzione straordinaria effettuati in occasione dello svolgimento della finale di Champions League 2016 eccedano l'ammontare del canone destinato allo scomputo. Nella delibera il comune ha statuito che erogherà la somma solo dopo che le concessionarie avranno dimostrato di avere eseguito i lavori e di avere erogato agli appaltatori somme eccedenti il 70% del corrispettivo. Nella nota il comune riferisce, in proposito, che "le operazioni di conguaglio non si sono ancora concluse pertanto il

contributo risulta ancora impegnato ma non liquidato e [...] nel caso non si evidenziassero spese eccedenti il 70% del corrispettivo, le relative risorse verranno economizzate” e aggiunge, nella sostanza, che tale eventualità non appare remota, in quanto “dai primi atti istruttori relativi al calcolo complessivo dello scomputo, il Comune risulta creditore nei confronti delle concessionarie e pertanto la fattispecie prevista dalla deliberazione n. 2878 del 30/12/2014 non sembra potersi realizzare”.

Infine, per quanto riguarda “l’accollo” dei 199.348,73 euro quale spesa per la rimozione delle reti al III anello, nelle medesime memorie il Comune specifica che «la spesa è stata prevista ai sensi dell’art. 8.7 della convenzione in Comune di Milano - Prot. 02/03/2022.0124649.I. – in vigore che testualmente recita: “Dopo che sia stata accertata l’impossibilità di un pronto intervento da parte dell’Amministrazione Comunale, gli interventi di manutenzione straordinaria indifferibili e urgenti, non compresi nel programma quinquennale, possono essere eseguiti direttamente a cura delle Concessionarie previa autorizzazione dell’Amministrazione Comunale. In questo caso l’Amministrazione Comunale, previa la verifica dell’esecuzione delle opere a regola d’arte ed in conformità al progetto autorizzato, rimborserà, entro 90 giorni, le spese sostenute debitamente documentate valutate in base all’Allegato n. 3”. L’intervento, il cui progetto preliminare è stato approvato con la deliberazione di Giunta Comunale n. 560 del 01/04/2016, si è reso necessario in quanto per lo svolgimento della finale di Champions League del 2016, la normativa UEFA prevedeva, tra le altre, la rimozione delle reti, poste a protezione del lancio di oggetti, presenti al 3° anello in prossimità dei settori ospiti. La liquidazione dell’importo impegnato doveva avvenire a seguito della presentazione della relativa documentazione da parte delle concessionarie, circostanza che ancora non è stata perfezionata e che presumibilmente verrà conclusa in concomitanza con le operazioni di scomputo decennale».

Per quanto riguarda la rizollatura dell’area gioco (il cui costo risulta, peraltro, più che raddoppiato a partire dall’anno 2011-2012 rispetto al costo dell’anno precedente), in sede istruttoria erano stati chiesti chiarimenti sulla natura delle relative spese, considerato che tale attività è effettuata in tutte le annualità, ma viene qualificata dall’ente quale spesa di natura straordinaria da scomputare dal canone annuale. In proposito il comune ha riferito che tale attività è prevista come manutenzione

straordinaria dalla stessa convenzione quando comporta il rifacimento totale delle zone prative (cfr. nota del 4 marzo 2022 e relativi allegati). In effetti l'allegato 3 alla convenzione prevede che *"sono di M.O. gli interventi rivolti al mantenimento in piena efficienza delle zone prativa"*, quali, a titolo esemplificativo, taglio, concimazione, arieggiamento, carotaggio, integrazione di sementi, sostituzione parziale dello strato superficiale del manto erboso (zolle), rullatura, tracciamento, ecc.. Quanto agli interventi di manutenzione straordinaria, premesso, in via generale, che la necessità di tali interventi non deve essere dovuta *"ad inottemperanza alle operazioni di manutenzione ordinaria, o che la causa che li determini non dipenda da inosservanza, incuria, incompetenza o disattenzione da parte delle concessionarie"*, l'allegato 3 specifica *"quanto all'area di gioco la rizollatura completa potrà essere a scomputo per una sola volta a stagione sportiva. Ulteriori rizollature complete saranno a carico delle concessionarie"*.

Alla luce degli elementi acquisiti, la Sezione, in primo luogo, evidenzia che, ancora all'inizio del 2022, risultano non completate le operazioni per la verifica delle opere realizzate nel decennio compreso fra l'1.7.2010 e il 30.6.2020. Tale ritardo rispetto alla data entro cui avrebbe dovuto essere regolata la rata e cioè il 30 settembre 2020 (cfr. all. C alla risposta istruttoria del 31 gennaio 2022), seppure giustificato dall'ente con riferimento alla situazione pandemica, incide, peraltro, su una tempistica ulteriormente dilatata dalle modifiche apportate nel tempo al testo originario della convenzione che, inizialmente, prevedeva la regolazione quinquennale degli interventi a scomputo.

In secondo luogo, quanto alla quota denominata *"corrispettivo a scomputo"*, si rileva che la concessione, nella sua formulazione originaria, prevedeva all'art. 4 che una parte potesse essere sostituita dall'esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria ed una parte dalla realizzazione di innovazioni, con verifica quinquennale delle opere realizzate ed eventuale versamento, a congruo, della parte di canone eventualmente ancora dovuta perché eccedente il valore delle opere realizzate.

Successivamente, a quanto consta sulla base della documentazione acquisita (cfr. allegati a nota del 4 marzo 2022), la convenzione è stata più volte modificata: il 7 aprile 2005 le parti hanno convenuto che le innovazioni possano essere sostituite da opere di manutenzione straordinaria; il 18 luglio 2005 le parti sono intervenute nuovamente sul corrispettivo a scomputo, pattuendo che lo stesso possa essere sostituito, su richiesta delle concessionarie, dalla realizzazione di opere inserite in un programma concordato e approvato dall'amministrazione; il 2 ottobre 2006 le parti hanno stabilito, fra le altre cose, che la regolazione del corrispettivo a scomputo del primo periodo (2000-2010) avvenga con cadenza decennale; il 6 maggio 2011 le parti, fra le diverse modifiche, sono intervenute parimenti sulla durata del secondo periodo (2010-2020) innalzando anche in questo caso a 10 anni il periodo da considerare per la regolazione del corrispettivo a scomputo. Nella stessa data hanno pattuito, limitatamente agli anni 2011-2016, di abbassare al 30% dell'intero corrispettivo la quota di canone da pagare in contanti e di innalzare al 70% la quota di corrispettivo a scomputo.

Dall'illustrazione, peraltro parziale, delle modifiche che hanno riguardato a più riprese la concessione emerge la progressiva alterazione del rapporto tra canone di concessione e corrispettivo a scomputo, con il conseguente spostamento su quest'ultimo e, dunque, in ultima analisi, sull'ente pubblico, di oneri che, secondo l'accordo iniziale, avrebbero dovuto restare a carico del concessionario. Va, inoltre, soggiunto che l'eccessiva dilatazione dei tempi previsti per la verifica degli elementi da portare a scomputo dal canone risulta difficilmente compatibile con la cadenza temporale del ciclo di bilancio e con l'esigenza di assicurare trasparenza e buon andamento alla gestione intrapresa.

L'art. 8 della convenzione prevede, inoltre, in linea generale che gli interventi di manutenzione straordinaria siano a carico dell'amministrazione comunale e che le concessionarie possano eseguire, in sostituzione del comune, gli interventi di manutenzione straordinaria individuati per categoria nell'allegato C, detraendone il relativo importo dal canone a scomputo. È prevista parimenti l'elaborazione da parte

di un collegio tecnico, costituito da rappresentanti di entrambe le parti, di un programma quinquennale di interventi di manutenzione straordinaria con indicazione degli stessi, del loro costo presunto e della tempistica di realizzazione. È, inoltre, aggiunta la facoltà di inserire nel programma quinquennale la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria di valore superiore all'importo del corrispettivo a scomputo quinquennale (il cui costo sarà scomputato nei quinquenni successivi), nonché che i lavori di manutenzione straordinaria non compresi nel programma concordato con l'amministrazione possano essere realizzati dalle concessionarie solo se indifferibili ed urgenti. In ogni caso le concessionarie, previa autorizzazione dell'amministrazione, possono eseguire a loro cura e spese, anche ulteriori interventi di manutenzione straordinaria.

Alla luce di tale disciplina convenzionale, che peraltro consente alle concessionarie di sostituirsi all'amministrazione nella realizzazione di appalti di lavori, che, in quanto riferibili all'amministrazione comunale, avrebbero dovuto essere soggetti alle norme del codice dei contratti pubblici, risultano di difficile inquadramento i due interventi di 3,5 milioni di euro e di 199.348,73 euro, realizzati dalle concessionarie con oneri a carico del Comune di Milano. In proposito, infatti, dovrebbe essere rigorosamente verificata la sussistenza dei requisiti di indifferibilità ed urgenza che avrebbero giustificato lo svolgimento delle opere da parte delle concessionarie in sostituzione dell'amministrazione con oneri a carico di quest'ultima. Inoltre, con particolare riferimento all'appalto di 3,5 milioni di euro, la Sezione non ritiene conforme al dettato normativo la scelta, adottata dal comune con la deliberazione di giunta n. 2878 del 30 dicembre 2014, di inquadrare l'erogazione della somma in favore delle concessionarie nell'ambito dell'art. 12 della legge n. 241/90, sebbene il rapporto tra il comune e le destinatarie sia già regolamentato da specifica convenzione. La norma richiamata, infatti, disciplina l'attribuzione di benefici economici al di fuori di ogni rapporto di corrispettività in fattispecie caratterizzate dalla mancanza di un rapporto contrattuale.

Alla luce di quanto rilevato e riservando ogni ulteriore approfondimento in occasione dei successivi controlli sui rendiconti ed i bilanci, si invita il comune a vigilare sulle attività connesse alla verifica degli interventi realizzati a scomputo della quota di canone dovuta, assicurando il rispetto delle vigenti disposizioni normative in materia.

2.4 Riconciliazione rapporti debito/credito con le società partecipate.

Alla luce della risposta istruttoria del 29 gennaio 2021, si prende atto che a conclusione dell'esercizio 2019, l'esposizione debitoria del comune verso le società partecipate risulta decisamente ridotta, ammontando a 133.359.567,53 euro secondo le risultanze dell'amministrazione ed a 146.679.567,28 euro secondo le risultanze societarie, mentre i crediti del comune ammontano a 161.454.947,47 euro secondo le risultanze dell'amministrazione e 161.020.240,52 euro secondo le risultanze societarie.

Quanto alla rispondenza dei debiti/crediti reciproci iscritti nei rispettivi bilanci, si rileva che, nell'esercizio 2019, l'ammontare delle partite in fase di verifica è in aumento, passando da 10 a 13 milioni, con una riduzione dei debiti verso società iscritti nelle scritture del comune, cui non corrisponde analoga riduzione nelle scritture delle società. Il grado di riscontro sul fronte dei crediti del comune è buono, con scostamenti, anche in valore assoluto, contenuti.

Gli scostamenti maggiori si riscontrano sul fronte dei debiti del comune, prevalentemente nei confronti delle società ATM s.p.a. (Azienda Trasporti Milanese s.p.a.) e MM spa (Metropolitana Milanese s.p.a.), con il rischio di possibili sopravveniente passive.

Con riferimento al successivo esercizio, l'analisi dei prospetti relativi ai rapporti debito/credito tra il Comune e gli organismi partecipati tratti dal rendiconto 2020 pubblicato sul sito web del Comune, ha evidenziato scostamenti sulle partite creditorie di ammontare contenuto (73.481,24 euro). Sul fronte dei debiti, invece, risultano partite debitorie in fase di verifica per 3.846.793,05 euro.

In proposito, in sede di risposta istruttoria (prot. Cdc 1353/31.01.2022), il comune ha riferito che *«nel complesso, rispetto al rendiconto 2020, il saldo delle partite non riconciliate si riduce passando da € 3.846.793,05 a € 3.020.204,63»*. Infatti, *«per effetto di ulteriori controlli intervenuti a seguito delle verifiche della migrazione dati per cambio software»*, in occasione dell'approvazione e relativa certificazione di bilancio della MM Spa da parte dei revisori in data 28 luglio 2021 i crediti verso il comune di Milano sono stati rideterminati nel minore importo di *«26.318.628,49 con una riduzione pari a € 826.598,42»*. Per l'effetto, *«l'importo delle partite in fase di verifica fra il Comune di Milano e la società MM passa da € 1.290.320,21 a € 463.731,79»*.

Il comune evidenzia, inoltre, che parte della differenza presente in corrispondenza del gruppo A2A *«è costituita per € 89.324,30 da una fattura registrata al 31.12.2020 dalla società e al 01.01.2021 da parte del Comune di Milano»* e che *«pertanto tale discrasia non è frutto di mancata riconciliazione, ma è dovuta alla differente tempistica di registrazione nelle rispettive scritture contabili»*, con la conseguenza che *«l'importo delle partite per le quali è necessaria ulteriore attività di verifica scende sotto i 3 milioni di euro, attestandosi a € 2.930.784,63»*.

Resta invariata la discrasia riconducibile al gruppo ATM (2.368.402,57 euro), per la quale il Comune evidenzia che l'importo *«pari a € 2.085.539,76 si riferisce al riversamento di contributi statali assegnati per un'opera denominata "Metrotranvia Sud" per i quali sono in corso interlocuzioni con il competente Ministero. Nel corso della riconciliazione 2021 si presuppone di risolvere buona parte delle suddette verifiche tese alla riconciliazione dei reciproci rapporti finanziari»*.

Con particolare riferimento ai rapporti con la controllata MM s.p.a., l'Organo di revisione ha segnalato la cancellazione, in sede di riaccertamento ordinario dei residui dell'anno 2019, di 10,4 milioni di euro riferibili a crediti verso la controllata. Le ragioni della cancellazione sono state indicate dal comune nella mancanza di documentazione attestante l'esecuzione delle attività da parte del comune stesso.

Sul punto l'ente, nella risposta istruttoria del 29 gennaio 2021, ha riferito che, dopo una complessa attività di verifica e di ricostruzione delle partite pregresse e delle

motivazioni delle registrazioni contabili, non è riuscito a *“identificare alcun presupposto idoneo a determinare obbligazioni giuridiche di debito o credito”* con riferimento a 10,4 milioni di euro di residui attivi relativi a crediti nei confronti della società MM s.p.a. per prestazioni connesse alla gestione del servizio idrico integrato, che il comune aveva affidato alla società. Nella medesima risposta è riferito, inoltre, che *“a seguito, dunque, di lunga e laboriosa ricerca, sentiti i dirigenti comunali competenti, l’Ente ha ritenuto di procedere con la cancellazione di questi residui attivi non solo per mancanza di documentazione in merito alle prestazioni, ma anche per aver riscontrato una effettiva impossibilità di svolgimento da parte del Comune”*.

Sul punto la Sezione rileva che le argomentazioni svolte dal comune sono del tutto inadeguate a chiarire l’anomalia contabile consistente nell’iscrizione a bilancio di tali crediti (i cui accertamenti risalgono al triennio 2008-2010), nonostante l’asserita assenza di un titolo giuridico giustificativo del credito, ed il successivo mantenimento in bilancio degli stessi crediti in tutti gli esercizi successivi, senza la necessaria verifica, nel corso delle diverse operazioni di riaccertamento dei residui, delle ragioni di esigibilità e fondatezza che ne giustificassero la permanente iscrizione. Per tali ragioni la problematica è meritevole di essere segnalata per competenza alla Procura contabile.

Con riferimento ai rapporti di debito credito con le società partecipate, la Sezione, preso atto dei progressi conseguiti negli ultimi esercizi, invita il comune a monitorarne l’andamento, assumendo tutte le iniziative necessarie per assicurare la conciliazione delle rispettive partire debitorie e creditorie.

2.5 Accantonamenti nel risultato di amministrazione

Con riferimento al **fondo rischi per contenzioso**, si rileva che, nel 2019, l’organo di revisione evidenzia che il fondo accantonato, seppure innalzato da 25 a 30 milioni di euro, non risulta congruo in considerazione della consistenza complessiva del contenzioso con “rischio legale” alto, che ammonta a 300 milioni, a fronte di una soccombenza del comune che, nel 2019, è stata pari al 32% dei casi, in aumento rispetto al 20% dell’esercizio pregresso.

Analoga valutazione è presente nel rendiconto 2020, il cui fondo contenzioso è stato ulteriormente incrementato di 40 milioni *«per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze»* (cfr. relazione Organo di revisione al rendiconto 2020). Infatti, l'Organo di revisione riferisce che dopo aver esaminato sia la relazione fornita dall'Avvocatura comunale sia i report del contenzioso in corso, il contenzioso su cause di valore non indeterminato potrebbe essere quantificato in 706 milioni di euro, di cui 335.980.434 riclassificati nelle tre classi di rischio alto, medio e basso e 370.019.566 euro senza classificazione. L'applicazione delle percentuali di accantonamento del 51% e 30% nonché, per rischio basso e non classificato, del 10%, porta l'Organo di revisione a ritenere congruo un fondo contenzioso di 190.935.662,00 euro e quindi a ritenere non congruo quello effettivamente accantonato.

Il comune, nella seconda risposta istruttoria, ha riferito che, nella quantificazione del fondo, l'ente, oltre a procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso, tiene conto, nella valutazione del rischio, anche delle conoscenze delle specifiche situazioni, dell'esperienza del passato e di ogni altro elemento utile. Pertanto, oltre al rischio di soccombenza ed all'entità economica del rischio, al fine di valutare la congruità dell'accantonamento considera anche lo sviluppo temporale della causa, al fine di valutare l'esercizio sul quale potrà ricadere l'onere finanziario dell'eventuale soccombenza, nonché l'esito complessivo del contenzioso, che vede il comune soccombente in meno del 35% delle cause, e la fisiologica riduzione dell'importo accolto rispetto alla domanda attorea, discendente dalla tendenza alla sovrastima delle richieste. Evidenzia, inoltre, la necessità di temperare il rischio di disequilibrio derivante dal mancato accantonamento con quello di immobilizzazione eccessiva di risorse economiche.

La Sezione, nel prendere atto di quanto illustrato dall'ente, rimarca che la mappatura del rischio di soccombenza connesso alle cause pendenti, pur rientrando nella discrezionalità tecnica dell'ente, deve essere effettuata con "particolare attenzione", risultando *“essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere*

verificata dall'Organo di revisione" (Corte dei conti, Sez. autonomie, n. 14/2017/INPR). Si richiama, a tal proposito, la recente giurisprudenza di questa Corte (cfr. deliberazioni Sezione regionale di controllo per la Campania n. 125/2019/PRSP, Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 18/2020/PRSE e Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 69/2020/PRSE) che ha fatto riferimento, ai fini della classificazione delle passività potenziali tra passività "probabili", "possibili" e da "evento remoto", agli standard nazionali e internazionali in tema di contabilità, ed in particolare allo IAS 37 e all'OIC 31 (prima OIC n. 19). Alla luce di tali coordinate ermeneutiche è, pertanto, necessario che l'ente valuti la congruità dell'accantonamento effettuato. Peraltro la necessità di una congrua valutazione del rischio discendente dalle cause già instaurate non può essere esclusa né dall'esistenza di altri fondi per passività potenziali, posto che tali fondi sono finalizzati a contrastare il rischio dell'insorgenza di ulteriore contenzioso, non ancora attuale alla data della chiusura del rendiconto, né dall'esistenza di un risultato di amministrazione disponibile, che, pur rappresentando un surplus di risorse dell'esercizio appena concluso, è in linea di massima liberamente utilizzabile dall'ente. Si chiede, pertanto, all'ente di monitorare il rischio connesso al contenzioso esistente, assicurando la congruità del relativo accantonamento nel risultato di amministrazione.

Quanto all'accantonamento **per indennità di fine mandato**, anche nel 2019 il comune non accantona nulla in considerazione dell'ammontare non rilevante dell'importo. Con nota di risposta prot. Cdc 1353/31.01.2022, il Comune ha riferito che *«in sede di redazione del Rendiconto 2021, procederà all'accantonamento, in apposito specifico fondo delle risorse accantonate del Risultato di Amministrazione 2021, dell'importo di euro 2.281,06, quantificato dalla Direzione Organizzazione e Risorse Umane quale quota di competenza dell'anno 2021 delle spese per indennità di fine mandato del Sindaco (3/12 dell'indennità lorda annuale spettante al Sindaco e pari a 9.124,25)»* e che *«le quote di competenza degli anni successivi verranno stanziare nel Bilancio di Previsione finanziario 2022-2024 in apposito capitolo della Missione di spesa "Fondi e accantonamenti" per quote annue di euro 9.124,25»*.

Si rileva che, sia nell'esercizio 2018 che nell'esercizio 2019, manca totalmente il fondo pluriennale **vincolato di parte corrente**. In proposito, il Comune ha affermato che *«negli ultimi due anni (2020 e 2021) il Fondo Pluriennale Vincolato è stato attivato principalmente per le spese relative al trattamento accessorio e premiante del personale, nonché per altre spese finanziate da entrate vincolate. Nell'anno 2019 l'Ente, entro il 31/12/2019, aveva approvato la costituzione del fondo ma non ancora provveduto alla sottoscrizione della contrattazione integrativa. Ai sensi del Principio Contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, non potendo assumere l'impegno di spesa – con attivazione del Fondo Pluriennale Vincolato - le correlate economie di spesa sono confluite nella quota vincolata del risultato di amministrazione (per complessivi 24,3 mln €)»*.

Quanto al **fondo perdite società partecipate**, permane la necessità della sua costituzione in considerazione dell'ammontare delle perdite non ripianate della società Arexpo s.p.a., il cui andamento si conferma negativo anche nel 2019. In tale esercizio il fondo è stato quantificato in 3.469.182,00 euro. Si evidenzia, tuttavia, che in considerazione dello scostamento esistente fra la tempistica di approvazione del rendiconto del comune e quello delle sue partecipate è necessario, come peraltro sottolineato dall'organo di revisione, che, nel corso della gestione, l'accantonamento sia aggiornato per tenere conto anche delle perdite non ancora conosciute alla data di chiusura del rendiconto.

2.6 Strumenti finanziari derivati.

In sede istruttoria si è ricostruito l'attuale assetto delle posizioni in derivati del comune a seguito dell'accordo transattivo che è stato stipulato in data 20 marzo 2012 con le banche Deutsche Bank s.p.a., J.P. Morgan Chase Bank, UBS Investment Bank e Depfa Bank PLC. Tale accordo è stato originato dalla complessa operazione di ristrutturazione del debito, analiticamente descritta nella delibera di questa Sezione n. 52/2008. L'ente, infatti, ha deciso di procedere all'estinzione anticipata di mutui mediante l'emissione di un prestito obbligazionario 2005-2035 di euro 1.685.000.000. Contemporaneamente ha stipulato con le banche che hanno curato il collocamento delle obbligazioni:

- un amortising swap, con il quale il comune si è impegnato *“ad accantonare progressivamente, nel corso dei trenta anni dell’operazione, l’importo relativo alla restituzione del capitale ai possessori dei titoli obbligazionari, versando ogni anno agli intermediari finanziari un importo prestabilito, pari complessivamente a quello del prestito obbligazionario; gli intermediari, a loro volta, si sono impegnati, alla scadenza del trentesimo anno, a versare al Comune l’intero importo, al fine di consentire all’ente di rimborsare il capitale dovuto agli obbligazionisti”* (del. n. 52/2008 cit.);
- degli interest rate swap per regolare la remunerazione del capitale.

Successivamente, nell’ambito di una serie di interventi di rinegoziazione dell’originario assetto contrattuale (per la cui accurata ricostruzione si rinvia alla del. n. 52/2008), nell’ottobre 2007 le parti hanno stipulato un credit default swap (CDS), con il quale il comune di Milano garantisce le banche controparti dai rischi connessi al default dell’ente di riferimento (lo Stato italiano) dietro pagamento di un premio, pari a euro 14.000.000.

Secondo quanto riferito dal comune nella risposta istruttoria del 31 gennaio 2022, con la transazione del 2012 le parti hanno concordato di risolvere consensualmente gli interest rate swap nascenti dalla descritta operazione mediante il riconoscimento al Comune di Milano dell’importo di 474,48 milioni di euro, pari al mark to market positivo e alle banche dell’importo di euro 58,9 milioni di euro per costi di transazione. La differenza, pari a euro 415,58 milioni di euro in favore del comune, è stata, tuttavia, depositata presso le medesime banche a garanzia dell’adempimento delle obbligazioni incombenti sul Comune di Milano per effetto dei contratti derivati ancora in essere (Amortising swap e Credi default swap) ed è costituita in parte (per euro 277,58 milioni) da titoli BTP depositati in un portafoglio titoli e per la parte restante (euro 138 milioni) da un deposito liquido che viene progressivamente restituito, mediante quote annuali fino al 2035, secondo un prospetto comunicato dal comune in sede istruttoria. Quanto all’attuale consistenza del portafoglio titoli il comune, con la nota del 4 marzo 2022, ha specificato che *“ad oggi nessun BTP è ancora stato smobilizzato quindi la consistenza del deposito titoli rimane la medesima”* e che le

cedole maturate hanno consentito all'ente di introitare nel tempo interessi per un importo complessivo, alla data della risposta, di euro 148.796.555,48.

Si evidenzia, inoltre, che un importo pari alla somma complessiva incassata dal comune per effetto della transazione del 2012 (415,58 milioni di euro) risulta accantonato nel risultato di amministrazione in applicazione del principio 3.23 di cui all'all. 4/2 al d. lgs. 118/2011.

L'andamento nel triennio 2018-2020 dei mark to market dei derivati attualmente in essere è illustrato dalla seguente tabella.

	2018	2019	2020
UBS Limited			
<i>interim exchange</i>	32.940.227,20	85.287.736,67	123.738.601,22
<i>cash deposit</i>	64.486.271,46	70.750.768,50	74.366.498,86
CDS	-39.140.395,21	-35.948.661,50	-29.713.206,20
JP Morgan Chase Bank			
<i>amortizing swap</i>	70.851.837,83	115.525.564,62	149.894.325,46
CDS	-44.989.482,66	-37.089.015,09	-33.326.753,63
Depfa Bank plc (ora FMSW)			
<i>amortizing swap</i>	66.696.765,04	110.114.961,06	148.243.648,51
CDS	-44.077.280,31	-37.363.110,70	-33.355.141,67
Deutsche Bank AG			
<i>amortizing swap</i>	70.674.228,75	114.087.665,50	150.504.157,60
CDS	-44.363.482,15	-36.144.764,77	-32.651.933,04
Unicredit			
IRS	-4.080.572,06*	-1.256.608,95**	-1.144.541,71

* valore al 30.11.2018

** valore al 29.02.2020

Quanto alle modalità di contabilizzazione delle quote capitale versate alle banche in esecuzione dello swap di ammortamento il comune ha evidenziato che nel 2005, anno di stipula dell'amortizing swap, per accantonare annualmente una quota di rimborso dell'obbligazione bullet City of Milan 2005-2035, «la contabilizzazione era stata impostata ... al Titolo III della spesa a titolo di rimborso di prestiti». Negli anni successivi, e sino ad oggi, tale modalità di contabilizzazione è stata mantenuta. «La spesa è stata così contabilizzata negli equilibri del bilancio corrente e registrata nelle specifiche missioni e programmi di bilancio in correlazione con gli investimenti finanziati, consentendo la comparabilità della spesa negli anni».

Alla luce del quadro delineato, si invita il comune a monitorare costantemente l'andamento dei contratti derivati ed i rischi connessi, ponendo tempestivamente in essere ogni iniziativa atta a prevenire eventuali effetti pregiudizievoli sul bilancio.

2.7 Contabilizzazione dei contributi per permesso di costruire.

L'esame della relazione del revisore al rendiconto 2018 (cfr. p. 36) ha evidenziato che l'ente ha accertato i contributi per permesso di costruire per cassa, in difformità da quanto stabilito al punto 3.11 dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011.

Con nota di risposta prot. Cdc 2302/2021, il Comune ha riferito che *«la procedura di registrazione delle entrate da permessi di costruire seguita dall'Ente, seppur non perfettamente aderente nelle modalità operative alle previsioni del principio contabile – registrazione preventiva degli accertamenti secondo esigibilità – assicuri un risultato in termini di contabilizzazione effettiva – imputazione dell'entrata riscossa secondo esigibilità della stessa – nel complesso aderente alle previsioni del principio, in considerazione principalmente delle specifiche modalità di riscossione previste per tale tipologia di entrata (rateizzazione assistita da garanzia per il versamento)»*.

Con la successiva risposta istruttoria (prot. Cdc 1353/2022), dopo aver richiamato la precedente, l'ente, tuttavia, aggiunge che *«nel corso del 2021 è stata avviata, dalle Direzioni competenti in merito, Direzione Urbanistica e Direzione Specialistica Incassi e riscossioni, una attività di revisione del processo di accertamento delle entrate relative a contributi di costruzione e monetizzazioni. In particolare, per i titoli edilizi presentati attraverso il portale di "Impresainungiorno", attualmente CILA e SCIA art. 22, che rappresentano numericamente la maggior parte dei titoli, viene effettuata la registrazione degli accertamenti degli importi dovuti sulle annualità di bilancio, secondo la scadenza del credito prevista dalla rateizzazione. Per tali titoli l'attività di registrazione è stata avviata nel 2021 e andrà a regime nel 2022. Per gli altri titoli edilizi la registrazione degli accertamenti avverrà contestualmente all'avvio della presentazione degli stessi tramite Impresainungiorno, prevista entro il 2023»*.

La Sezione, nel prendere atto di quanto riferito dal comune e nel riservare all'esame dei futuri rendiconti la realizzazione di quanto indicato, ribadisce la necessità che le

entrate per permessi di costruire e per altri titoli abilitativi edilizi siano accertate nel rispetto di quanto stabilito al punto 3.11 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

2.8 Gestione del patrimonio immobiliare

In sede di elaborazione della relazione al rendiconto 2018, l'organo di revisione aveva invitato il comune ad adottare procedure utili a una più razionale ed efficiente gestione del patrimonio immobiliare. La raccomandazione è stata rinnovata nel 2019.

In proposito il comune ha riferito, con la risposta istruttoria del 29 gennaio 2021, in merito allo stato di avanzamento della realizzazione dell'archivio unico, che avrebbe anche la funzione di favorire la valorizzazione del patrimonio comunale. In sede di nota del 31 gennaio 2022, la Direzione Demanio e Patrimonio ha riferito che *«sono in corso le attività di riversamento definitivo, nel nuovo sistema, dei dati inventariali opportunamente bonificati»*. Il caricamento definitivo di tutti gli elementi (anagrafiche, schede inventario, mappe patrimoniali, contratti gestiti dall'area patrimonio immobiliare) è previsto per la fine di gennaio 2022. Successivamente all'esito positivo delle quadrature tecniche, *«potrà avviarsi l'esercizio dell'inventario»*.

2.9 Debiti fuori bilancio

Si rileva l'esistenza, nei quattro esercizi considerati, di una consistente mole di debiti fuori bilancio e, con particolare riferimento all'esercizio 2019, si evidenzia che tali debiti, per l'importo di euro 1.295.947,34, sono riferibili all'acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa (art. 194 lett. e) del TUEL) (cfr. relazione revisori rendiconto 2019 pag. 11).

La criticità è, peraltro, richiamata dall'organo di revisione anche nelle proprie conclusioni finali (pag. 58 rel. rev. cit.).

Con risposta istruttoria del 29 gennaio 2021, il comune ha riferito in merito ai controlli effettuati nel caso di emersione di tali fenomeni e ha illustrato le nuove iniziative finalizzate alla loro prevenzione, fra cui la costituzione della nuova direzione incassi e riscossione nel settembre 2019, il ricorso a nuovi sistemi informatici volti a dare maggiore evidenza ai contenziosi in corso, nonché, sulle

sanzioni per codice della strada, l'eliminazione delle bollette cartacee e l'introduzione di un sistema di pagamento legato al numero di atti per i quali vengono comunicati gli esiti delle notifiche, in materia tributaria, il monitoraggio degli orientamenti giurisprudenziali al fine di individuare tempestivamente l'affermarsi di orientamenti consolidati sfavorevoli al comune e prevedere gli interventi di annullamento in autotutela.

Nella successiva risposta istruttoria del 31 gennaio 2022, la Direzione Generale ha riferito che la maggior parte dei debiti fuori bilancio riferibili all'acquisizione di beni e servizi senza impegni di spesa è stata riconosciuta con deliberazione del C.C. n. 51 del 19 dicembre 2019 relativa a "Riconoscimento debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lettera e) del D. Lgs. n. 267/2000. Importo euro 1.216.012,38 e contestuale variazione del bilancio finanziario 2019/2021". In proposito il comune, dopo avere richiamato l'attività di analisi compiuta con riferimento ad ogni deliberazione di riconoscimento di debiti fuori bilancio al fine di *"consentire la ricostruzione dei fatti che hanno dato origine al debito e del contesto normativo e procedurale, organizzativo e gestionale in cui si sono svolti con la duplice finalità di valutare l'adozione di possibili misure correttive/migliorative in ordine agli aspetti organizzativi e gestionali degli ambiti interessati, nonché di rilevare eventuali profili di responsabilità disciplinare dei dipendenti e dirigenti interessati"*, ha specificato, con particolare riferimento alla delibera cc 51/2019, che il debito fuori bilancio è stato causato dall'adozione di atti di affidamento di servizi informativi dopo l'avvio dei servizi stessi. In proposito, l'ente ha riferito che sono state poste in essere diverse azioni per superare la criticità, sia sotto il profilo organizzativo, che operativo, consentendo, da un lato, di monitorare le scadenze dei contratti, essenziale per la corretta programmazione degli acquisti e il rispetto dei tempi di contrattualizzazione, dall'altro, di correlare le informazioni allo scadenziario fatture, al fine di monitorare i tempi di liquidazione, individuare eventuali criticità e intervenire per la loro risoluzione.

La Sezione, nel prendere atto delle misure illustrate, invita il comune a verificare l'efficacia delle misure adottate per la riduzione dei debiti fuori bilancio, con particolare riferimento a quelli di cui all'art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL.

2.10 Rinegoziazione mutui.

Da quanto emerge dalla relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2019, il comune ha provveduto, nel periodo considerato, ad ingenti rinegoziazioni di prestiti, approvate con deliberazioni del consiglio comunale n. 33 del 2017 e n. 35 del 2019. Dall'esame delle delibere e dei relativi allegati, si rileva che entrambe le operazioni hanno avuto l'effetto di ridurre gli esborsi a carico del comune nel primo periodo di durata dei prestiti e di incrementarli nella fase successiva, con un sostanziale spostamento in avanti degli oneri connessi ai finanziamenti.

In particolare con la rinegoziazione approvata nel 2017, come evincibile dall'allegato 2 alla delibera n. 33, il comune sostituisce debiti che, complessivamente considerati, per interessi e capitali avrebbero comportato l'esborso complessivo di euro 1.648.791.330,15 con debiti che, complessivamente considerati, comporteranno l'esborso complessivo di euro 1.716.107.538,87 con un aggravio di euro 67.316.238,72 di interessi a fronte di un allungamento della durata dei finanziamenti dal 2036 al 2038.

Con la rinegoziazione approvata nel 2019, come evincibile dall'allegato 2 alla delibera n. 35, il comune sostituisce debiti che, complessivamente considerati, per interessi e capitali avrebbero comportato l'esborso complessivo di euro 1.730.974.828 con debiti che, complessivamente considerati, comporteranno l'esborso complessivo di euro 1.934.065.963,83 con un aggravio di euro 203.091.135,83 di interessi a fronte di un allungamento della durata dei finanziamenti dal 2038 al 2043.

In entrambe le deliberazioni si dà, inoltre, atto che *“con la predetta rimodulazione dei mutui si ottiene il risultato di rimodulare su un periodo più lungo le rate di mutuo e l'operazione è ad “equivalenza finanziaria” tra vecchio e nuovo mutuo, attraverso l'applicazione dei fattori di sconto CDP; in altre parole con la rimodulazione si generano gli stessi valori attualizzati di flusso del contratto originario”*.

La valutazione delle operazioni poste in essere, tuttavia, non può essere effettuata esclusivamente alla luce della riferita equivalenza finanziaria fra i piani di ammortamento pre e post rinegoziazione, in quanto l'allungamento della durata del

finanziamento ed il conseguente spostamento in avanti degli oneri connessi, che risultano incombere in misura preponderante sugli esercizi più lontani nel tempo, ha, infatti, una serie di ricadute negative, determinando un irrigidimento della gestione futura ed una cesura fra la durata del piano di ammortamento del finanziamento e la vita utile dei beni finanziati. Inoltre se, come riferito nel caso in esame, le risorse risparmiate nei primi anni del nuovo piano di ammortamento sono utilizzate *“per il bilancio dell'anno in corso (2019-2021) e per i bilanci degli anni successivi, ai fini degli equilibri del bilancio corrente”* (nota del 31 gennaio 2022) si realizzano anche effetti difficilmente conciliabili con il principio dell'equità intergenerazionale. Infatti, se attualmente e provvisoriamente l'art. 7, co. 2 del DL n. 78/2015, così come successivamente modificato (da ultimo dall'art. 3, comma 5-octies, D.L. 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 febbraio 2022, n. 15), consente agli enti di utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui senza vincoli di destinazione, deve essere sottolineato che tali economie derivano dallo spostamento in avanti di oneri che andranno a gravare sulle gestioni successive e, dunque, sulle generazioni future.

A tal fine la giurisprudenza, sia contabile che costituzionale, ha a più riprese rimarcato che lo spostamento sulle generazioni future del peso del debito contratto dalle generazioni precedenti non può ritenersi compatibile con il dettato costituzionale se le risorse sono utilizzate per finanziare spese correnti. Parimenti per il finanziamento delle spese di investimento è necessario, secondo il disposto dell'art. 10 co. 2 l. 243/2012, che i piani di ammortamento delle operazioni di indebitamento abbiano durata non superiore alla vita utile dell'investimento. La necessaria sincronizzazione del piano di ammortamento con la vita utile dell'investimento finanziato ha la funzione, come sottolineato da ultimo dalla giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei conti, SSRR speciale composizione, sentenza n. 23/2019/EL), di assicurare la tutela della solidarietà intergenerazionale. Infatti, solo in tal modo si realizza un diretto collegamento, nel tempo e, dunque, anche per le generazioni future, fra l'onere connesso al finanziamento ed i benefici dell'opera finanziata.

A tal proposito il comune, con nota del 31 gennaio 2022, al fine di verificare che la durata dell'ammortamento del debito non sia superiore alla vita utile dell'investimento, ha riferito di avere adottato *“un criterio di uniformità con i coefficienti di ammortamento delle immobilizzazioni delle medesime categorie per il calcolo dei quali il principio applicato per la contabilità economico patrimoniale prevede la commisurazione alla residua possibilità di utilizzazione dei beni”*.

La Sezione, pertanto, alla luce dei principi richiamati, invita l'ente ad assicurare costantemente che le operazioni di indebitamento, anche a seguito di rinegoziazione, risultino conformi al principio di equità intergenerazionale, così come enucleato dalla giurisprudenza costituzionale e contabile, e presentino piani di ammortamento di durata coerente con la vita utile dell'investimento.

2.11 Regolamento contabilità.

L'organo di revisione ha evidenziato che il regolamento di contabilità del comune non risulta ancora aggiornato al d.lgs. 118/2011, risalendo l'ultima modifica al 2012.

Nella risposta istruttoria del 31 gennaio 2022 si evince che, anche a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'attività di aggiornamento ha subito rallentamenti. Ad oggi, infatti, è stato *«predisposto lo schema del nuovo Regolamento di Contabilità, contenente l'aggiornamento della normativa interna comunale ai nuovi principi contabili ed, in particolare, alla riforma riguardante l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti locali di cui al decreto legislativo 118/2011»* mentre *«sono ancora in corso gli approfondimenti tecnico-giuridici ai fini del proseguimento dell'istruttoria, necessaria per l'approvazione del documento da parte del Consiglio Comunale, che avverrà quanto prima»*.

La Sezione, pertanto, invita l'ente a procedere all'adeguamento del regolamento di contabilità alle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 118/2011.

2.12 Controllo di regolarità contabile dei fondi a render conto (FARC)

Con riferimento ai fondi a render conto, per i quali l'organo di revisione segnalava l'assenza di talune rendicontazioni e la presenza nel rendiconto di consistenti residui, sia attivi che passivi, agli stessi riconducibili, con nota di risposta del 31 gennaio

2022, il Comune ha riferito che «nel corso del triennio 2019/2021 sono state accelerate le operazioni di verifica e liquidazione dei rendiconti dei Fondi a Render Conto (FARC) relativi agli anni pregressi ed è stato gradualmente ridotto l'ammontare dei relativi residui attivi e passivi, consentendo di recuperare buona parte dell'arretrato che si era prodotto negli anni». A tal fine, ha allegato due tabelle dalle quali si evince che le riduzioni di residui attivi e passivi si sono realizzate essenzialmente nel 2021.

Residui attivi				
Titolo 9 - Riversamento di fondi (FARC)				
ANNO	Importo residuo al 31/12/2019	Importo residuo al 31/12/2020	Importo residuo 2021 al 20/01/2022	Differenza
2006	99.392,89	99.392,89	0,00	99.392,89
2007	669.611,76	669.611,76	0,00	669.611,76
2008	454.219,43	454.219,43	0,00	454.219,43
2009	1.124,20	1.124,20	0,00	1.124,20
2010	221.839,04	151.153,96	7.077,39	144.076,57
2011	264.415,04	264.415,04	264.415,04	0,00
2015	15.092,61	15.092,61	15.092,61	0,00
2016	104.351,07	19.379,30	19.379,30	0,00
2017	733.180,58	331.543,02	54.870,23	276.672,79
2018	1.136.838,23	878.284,91	45.349,99	832.934,92
2019	2.317.452,55	1.130.364,80	611.099,59	519.265,21
2020		1.858.862,72	713.755,75	1.145.106,97
Subtotale	6.017.517,40	5.873.444,64	1.731.039,90	4.142.404,74
2021			1.958.287,64	-1.958.287,64
Totale	6.017.517,40	5.873.444,64	3.689.327,54	2.184.117,10

Fonte: elaborazione Cdc su dati risposta istruttoria prot. Cdc 1353/31.01.2022

Titolo 1
Residui passivi FARC e mandati di sistemazione contabile (liquidazione rendiconti)

ANNO	Importo residuo al 31/12/2019	Importo residuo al 31/12/2020	Importo residuo 2021 al 20/01/2022	Differenza
2004	531.575,24	286.990,11	0,00	286.990,11
2005	699.619,97	430.899,38	0,00	430.899,38
2006	332.271,51 €	141.084,83	0,00	141.084,83
2007	215.180,62	174.961,47	0,00	174.961,47
2008	166.768,10	105.095,89	0,00	105.095,89
2009	222.085,81 €	195.194,75	0,00	195.194,75
2010	211.586,53	23.113,08	0,00	23.113,08
2011	102.044,06	11.085,34	0,00	11.085,34
2015	50.000,00	50.000,00	50.000,00	0,00
2016	167.553,46 €	41.053,46	30.000,00	11.053,46
2017	1.595.465,62	905.077,35	230.159,65	674.917,70
2018	2.193.037,59	1.817.793,91	0,00	1.817.793,91
2019	2.304.431,77 €	2.304.427,34	1.255.760,00	1.048.667,34
2020		1.867.562,72	1.840.340,00	27.222,72
Subtotale	8.791.620,28	8.354.339,63	3.406.259,65	4.948.079,98
2021			1.958.287,64	-1.958.287,64
Totale	8.791.620,28	8.354.339,63	5.364.547,29	2.989.792,34

Fonte: elaborazione Cdc su dati risposta istruttoria prot. Cdc 1353/31.01.2022

Il Comune riferisce che le riduzioni del 2021 sono state ottenute «*per effetto della liquidazione dei rendiconti e della conseguente registrazione delle economie di spesa relative alle somme anticipate e non utilizzate*». Tra i rendiconti chiusi nel 2021 vi sono «*gli ultimi rendiconti dei Fondi a Render conto del Gabinetto del Sindaco di cui all'allegato G della nota di riscontro del 29/01/2021 all'istruttoria della Corte dei Conti del 22/12/2020. In relazione ai fondi del Gabinetto del Sindaco attualmente sono mantenuti a bilancio i residui attivi degli anni 2010 e 2011 corrispondenti al credito dell'Ente nei confronti dell'intestatario dei FARC, per il recupero del quale è in corso una causa*».

I residui attivi e passivi:

- degli anni 2015 e 2016 sono relativi a un FARC «*per il quale è in corso un supplemento di istruttoria a seguito di irregolarità riscontrate, già contestate nei termini di legge all'intestatario*»;

- del 2017 sono relativi a:

-n. 1 FARC per il quale a breve si deve procedere alla liquidazione;

-n. 1 FARC per il quale non si è ancora proceduto alla liquidazione in quanto è in corso un supplemento di istruttoria a seguito di irregolarità riscontrate.

«Tutti i rendiconti dei Fondi a Render Conto dell'anno 2018 sono stati regolarmente liquidati» mentre «la verifica dei rendiconti dei Fondi a Render Conto relativi all'anno 2019 è tuttora in corso; al momento risultano controllati e liquidati 64 fondi su un totale di 121.»

La Sezione, nel prendere atto di quanto riferito dall'ente in sede istruttoria, invita il comune a completare le operazioni di verifica e liquidazione dei predetti fondi.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, accerta le criticità come in parte motiva e, per l'effetto,

INVITA

a proseguire le azioni volte all'incremento della capacità di riscossione, con particolare riferimento al recupero dell'evasione (titolo 1) ed alle entrate extratributarie (titolo 3), nonché, tenuto conto delle peculiari caratteristiche dei crediti derivanti dalla gestione degli immobili di edilizia residenziale pubblica, a monitorare l'efficacia degli interventi posti in essere, nel quadro della normativa statale e regionale vigente, per rispondere alle relative finalità sociali;

a vigilare sulle attività connesse alla verifica degli interventi realizzati a scomputo della quota di canone dovuta dalle società concessionarie di cui alla 'Convenzione per la concessione d'uso e di gestione dello stadio Meazza e dei relativi servizi', nel rispetto delle vigenti disposizioni normative in materia;

a monitorare il rischio connesso al contenzioso esistente, assicurando la congruità del relativo accantonamento nel risultato di amministrazione;

a monitorare l'andamento dei rapporti di debito-credito con le società partecipate, assumendo tutte le iniziative necessarie per assicurare la conciliazione delle rispettive partite debitorie e creditorie;

a monitorare costantemente l'andamento dei contratti di finanza derivata ed i rischi connessi, ponendo tempestivamente in essere ogni iniziativa atta a prevenire eventuali effetti pregiudizievoli sul bilancio;

ad accertare le entrate per permessi di costruire e per altri titoli abilitativi edilizi nel rispetto di quanto stabilito al punto 3.11 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011;

a verificare l'efficacia delle misure adottate per la riduzione dei debiti fuori bilancio, con particolare riferimento a quelli di cui all'art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL;

ad assicurare costantemente che le operazioni di indebitamento, anche a seguito di rinegoziazione, presentino piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento;

ad adeguare il regolamento di contabilità alle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 118/2011;

a completare le operazioni di verifica e liquidazione dei fondi a render conto;

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al Sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;

che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro sessanta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi trenta giorni;

la trasmissione alla Procura contabile, ai sensi dell'art. 52 co. 4 del d. lgs. 174/2016, in relazione ai fatti di cui ai punti 2.3 (attuazione della convenzione per la concessione d'uso e di gestione dello stadio Meazza e dei relativi servizi) e 2.4 (cancellazione di crediti per l'importo complessivo di euro 10,4 milioni nei confronti della controllata MM s.p.a.);

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al revisore dei conti del Comune di Milano;

che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nell'adunanza pubblica del 10 marzo 2022, nella camera di consiglio da remoto del 23 marzo 2022 e nella camera di consiglio del 5 maggio 2022.

Il Magistrato Estensore
(dott.ssa Alessandra Cucuzza)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

9 maggio 2022

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)