



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nell'adunanza del 19 maggio 2015**

**e nella camera di consiglio del 22 giugno 2015**

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il RD 12/07/1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16/06/2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3/07/2003 e n. 1 del 17/12/2004;

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;

visto l'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012;

udito il relatore, referendario dott. Donato Centrone

**Premesso in fatto**

In sede di esame del questionario trasmesso dall'organo di revisione del comune di Milano, relativo al rendiconto 2013, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, come integrato dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, è emersa la necessità di alcuni chiarimenti relativamente al corretto conseguimento degli equilibri di bilancio, in particolare di parte corrente; alla spesa per la contrattazione integrativa del personale dipendente (in particolare, sotto il profilo del rispetto delle norme di finanza pubblica e delle azioni eventualmente intraprese, ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 16/2014, convertito con legge n. 68/2014, al fine di ricondurre gli oneri previsti dalla contrattazione

integrativa, e le relative destinazioni, nell'alveo imposto dalla legge e dal CCNL di comparto, anche ai fini della potenziale incidenza sui futuri bilanci dell'Ente); ai rapporti finanziari ed economico patrimoniali con le società partecipate (in punto di riconciliazione delle posizioni debitorie e creditorie intercorrenti con queste ultime alla luce delle discrasie rilevate in sede di esame del rendiconto 2012; di equilibrio economico patrimoniale degli organismi partecipati; di corretta regolamentazione dei rapporti finanziari esistenti con il Comune).

Il Collegio dei revisori dei conti, con nota del 30 gennaio 2015, ha fornito i chiarimenti richiesti.

Con nota del 28 aprile 2015, il magistrato istruttore ha avanzato al Presidente della Sezione istanza di deferimento in adunanza collegiale per i seguenti aspetti:

1. residui attivi iscritti a titolo di trasferimenti di capitale dallo Stato (euro 426.612.942), in particolare sotto i profili dello stato di avanzamento delle opere finanziate e della sostenibilità finanziaria delle ridette infrastrutture sui bilanci futuri dell'Ente;
2. azioni intraprese, ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014, convertito con legge n. 68 del 2014, al fine di ricondurre gli oneri complessivi della contrattazione integrativa, e le relative destinazioni, nei limiti imposti dalla legge (d.lgs. n. 165 del 2001 e d.lgs. n. 150 del 2009) e dai contratti collettivi nazionali di comparto, in particolare sotto i profili dell'assenza di rischi per i futuri bilanci dell'Ente e della congruità dei compensi attribuiti al personale;
3. adeguata rappresentazione nel bilancio delle posizioni debitorie e creditore intercorrenti con le società partecipate, alla luce delle discrasie emerse in sede di redazione del prospetto informativo prescritto dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, convertito con legge n. 135 del 2012, allegato ai rendiconti degli esercizi 2012 e 2013;
4. situazione economico-patrimoniale delle società partecipate SO.GE.MI spa e Milanosport spa, che registrano, nel bilancio 2013, perdite d'esercizio (pari, rispettivamente, a euro 1.1336.368 ed euro 2.282.215), e le cui difficoltà economica erano già state oggetto di accertamento, da parte della scrivente Sezione, con la deliberazione n. 355/2013/PRSP.

All'adunanza pubblica del 19 maggio 2015 sono intervenuti, in rappresentanza del Comune, il dott. Maurizio Quaranta, componente del Collegio dei revisori dei conti, il dott. Michele Petrelli, Responsabile dei servizi finanziari, il dott. Alessandro Pollio Salimbeni, Direttore delle risorse umane, la dott.ssa Mariangela Rimoldi, Responsabile settore società partecipate, il dott. Roberto Colangelo, Direttore settore programmazione bilancio ed il dott. Savino Sarcina, funzionario del settore società partecipate.

Il Comune, in data 20 e 21 maggio 2015 e 22 giugno 2015, ha trasmesso la documentazione istruttoria richiesta in sede di adunanza.

#### **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 decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 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 esaminino 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 predetti fini la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In base al citato art. 148-*bis*, comma 3, 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"*, ed a trasmetterli alla Sezione regionale in modo che 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 del 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 comunque agli enti le irregolarità contabili riscontrate, 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 e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

### **I. Residui attivi di parte capitale**

Il questionario redatto dal collegio dei revisori in relazione al rendiconto dell'esercizio 2013 ha evidenziato, al quadro 1.10.9, residui attivi complessivi pari a euro 2.797.196.765, di cui euro 274.501.808 provenienti da esercizi anteriori al 2009. Nello specifico, anche alla luce degli accertamenti in precedenza condotti dalla Sezione, confluiti nella deliberazione n. 355/2013/PRSP, l'esame istruttorio si è concentrato sui residui attivi di parte capitale iscritti a titolo di trasferimenti dallo Stato (pari a euro 426.612.942), sotto i profili dell'avanzamento delle opere e della sostenibilità finanziaria delle infrastrutture in corso di realizzazione sui bilanci futuri dell'Ente.

Nella risposta istruttoria del 30 gennaio 2015, l'organo di revisione ha evidenziato che la quota principale di residui attivi riguarda contributi ministeriali, erogati sulla base degli stati di avanzamento lavori che vengono trasmessi dalla direzione competente del Comune.

Relativamente all'avanzamento delle opere ed alla sostenibilità futura del costo di gestione discendente da queste ultime, ha comunicato che la Direzione mobilità, trasporti, ambiente ed energia non ha fornito elementi di analisi. Sempre i revisori hanno ricordato come, con provvedimento del Commissario delegato per l'EXPO n. 3 del 22 dicembre 2014, è stato approvato lo schema di convenzione unica ed i quadri tecnico-economici relativi alla Linea 5 della metropolitana (con unificazione delle due tratte precedentemente distinte) e che, con delibera di Giunta n. 2418 del 28 novembre 2014, sono state approvate le linee di indirizzo per la stipula della convenzione di concessione necessaria alla prosecuzione del progetto di realizzazione e gestione della Linea 4 della metropolitana.

Il magistrato istruttorie ha disposto il deferimento del Comune in adunanza collegiale al fine di approfondire lo stato di realizzazione delle opere finanziate dai residui attivi iscritti a titolo di trasferimento di capitale dallo Stato, nonché la sostenibilità finanziaria delle ridette infrastrutture sui bilanci futuri dell'Ente.

Per quanto riguarda il primo profilo, in allegato alla memoria del 15 maggio 2015, il Comune ha inviato una relazione, a cura della Direzione centrale mobilità, trasporti.

L'avanzamento dei lavori della Linea 4, per la cosiddetta "tratta Expo", viene dichiarato raggiunto per il 70% (al 28 febbraio 2015). La relazione precisa che, a gennaio 2015, ha avuto inizio la consegna delle aree per la restante parte della linea. Il termine ultimo dei lavori,

comprensivo del rilascio del nulla osta di esercizio, è previsto per il 30 aprile 2022, secondo il cronoprogramma di costruzione allegato alla convenzione di concessione.

Per quanto concerne lo stato dei finanziamenti, la memoria ricorda come il costo del progetto originario, pari a euro 1.698.709.532, sia stato incrementato, nel progetto definitivo unificato, approvato con delibera CIPE n. 66 del 9 settembre 2013, ad euro 1.819.704.812, comprensivo di progettazione. La copertura economica è assicurata per 958 milioni di euro da contributi statali (di cui 480 attribuiti in ragione dell'evento EXPO), per 400 da risorse del comune di Milano e per 461 da apporti finanziari del privato concessionario. I pagamenti sinora effettuati ammontano complessivamente a circa 287 milioni di euro ed il credito del Comune verso lo Stato risulta pari a 858 milioni di euro (di cui 516 imputati, in aderenza al principio contabile della competenza finanziaria potenziata, ad esercizi successivi).

Circa la Linea 5, la relazione prodotta dalla Direzione mobilità evidenzia come lo stato di avanzamento delle opere della prima tratta, avviate nel settembre 2007, sia quasi concluso (con entrata in esercizio dell'infrastruttura), mentre resta da ultimare il collaudo tecnico-amministrativo. Anche i lavori per la seconda tratta, avviati definitivamente nel marzo 2011, vengono dichiarati in fase di ultimazione (in data 29 aprile 2015 è stata attivata una tratta per facilitare il raggiungimento dell'evento EXPO). L'ultimazione dei lavori, secondo la convenzione unica stipulata il 22 dicembre 2014, è prevista per il 31 ottobre 2015. Per quanto concerne l'utilizzo dei finanziamenti attribuiti, la memoria evidenzia come la spesa per i due progetti originari (pari a euro 653.815.617 per la 1^ tratta e euro 886.596.681 per la 2^ tratta, con contributi privati pari a circa 246 milioni di euro per la prima tratta ed a 383 per la seconda), sia stato quasi interamente sostenuta (residuano impegni non pagati pari a 51 milioni di euro per la prima tratta ed a 66 per la seconda). Il credito residuo del Comune verso lo Stato ammonta a circa 29 milioni di euro.

Per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria futura di dette opere per il bilanci dell'Ente, in assenza di precise informazioni da parte della competente Direzione, nel parere alla citata delibera di Giunta n. 2418/2014, il Responsabile del servizio finanziario del Comune ha evidenziato l'assenza di un formalizzato piano di sostenibilità degli impatti di queste infrastrutture sui bilanci futuri. Ha comunque espresso parere favorevole di regolarità contabile, nel presupposto che l'Amministrazione, al fine di preservare la sostenibilità economica e finanziaria del progetto, adotti le necessarie azioni di breve e medio periodo tese alla rimodulazione della spesa e delle entrate, a garanzia dei futuri equilibri di bilancio e del rispetto del patto di stabilità interno. Tale parere è supportato da un'analisi della flessibilità della spesa secondo una riclassificazione in uso presso la Direzione bilancio del Comune, nonché da un'analisi di sensitività delle entrate e delle spese alla rimodulazione del sistema tariffario del trasporto pubblico locale.

Le tabelle allegate all'esposto parere di regolarità contabile evidenziano come l'impatto della realizzazione e messa in esercizio della Linea 4 sugli oneri correnti del bilancio del Comune cresca dai 10,43 milioni di euro previsti per il 2015 ai 52,57 del 2020, per giungere ad un picco

di 174,19 nel 2034 (anno di scadenza del mutuo contratto per la realizzazione) e attestarsi fra i 100 ed i 122 milioni di euro, a titolo di canone di disponibilità, nell'arco temporale 2035-2045.

Inoltre, a seguito dell'interlocuzione avvenuta nell'adunanza pubblica del 19 maggio 2015, il Comune ha inviato analitico prospetto in cui si evidenzia la riclassificazione del proprio bilancio secondo criteri di maggiore o minore rigidità (suddivisi in 4 fasce) e la possibilità di rimodulare parte della spesa nel medio periodo. La classificazione proposta, esponente i dati dei consuntivi 2012 e 2013 e dell'assestato 2014, mostra come, nell'ultimo esercizio, a fronte di una spesa complessiva di circa 3 miliardi di euro, quasi 2,3 vengano collocati nella fascia più elevata di rigidità e solo 195 milioni di euro siano ritenuti facilmente comprimibili (342 e 175 milioni di euro i valori, invece, delle fasce intermedie di rigidità).

La memoria comunale del 20 maggio 2015 riporta, altresì, un prospetto sintetico relativo all'analisi di sensitività delle spese e delle entrate del trasporto pubblico locale, in cui si evidenzia, in primo luogo, la possibile crescita, sulla base di ipotetiche percentuali di incremento del costo di biglietti e abbonamenti (dal 10% al 50%), dei ricavi da vendita (da 392 milioni di euro annui fino ad un massimo di circa 590) rispetto al valore previsto in sede di assestamento di bilancio 2014. L'ipotesi sottostante è che, all'aumentare del servizio, anche il costo di accesso possa aumentare, fino a rendere il prezzo del biglietto comparabile con quello di altre città europee dotate di una fitta rete metropolitana (le maggiori entrate stimate sembrano coprire i futuri oneri di realizzazione e disponibilità, che, come esposto, dal 2023 crescono a oltre 100 milioni di euro annui).

Inoltre, il documento sintetizza la quantificazione dei maggiori introiti derivanti, da un lato, dall'incremento dei viaggiatori sulle due nuove linee metropolitane, e, dall'altro, dall'aumento tariffario ipotizzato nel 2013 dalla Direzione centrale mobilità trasporti e ambiente. In questa ipotesi l'incremento di entrate (stimato fino al 2021) si attesterebbe intorno ai 90 milioni di euro annui (a fronte di un maggior onere per spese di realizzazione pari, nel medesimo esercizio 2021, a 30 milioni di euro).

Infine, il documento evidenzia, quale fattore positivo per il bilancio del Comune, la possibile riduzione del costo del trasporto pubblico locale (contratto con ATM spa per i servizi di trasporto di superficie e delle linee metropolitane 1, 2 e 3) rispetto al valore previsto in sede di assestamento di bilancio 2014, con diverse percentuali ipotetiche di riduzione (dal 10%, con risparmio stimato in 72 milioni di euro, al 30%, con risparmio stimato in 217 milioni di euro). L'ipotesi sottostante è che, con l'entrata in esercizio di nuove tratte di metropolitana, il servizio di superficie possa essere riorganizzato determinando una riduzione di costi.

Gli scenari prospettati impongono all'Amministrazione, nel medio periodo (l'impennata degli oneri per il bilancio del Comune è prevista per il 2023, anno di entrata in esercizio a regime dell'infrastruttura) di individuare le azioni di rimodulazione della spesa e delle entrate necessarie a garantire nel tempo gli equilibri di bilancio (nonché il rispetto del patto di stabilità interno).

## II. Risorse per la contrattazione integrativa

L'esame delle tabelle 7.1.1 e seguenti, presenti nel questionario redatto dal Collegio dei revisori dei conti in relazione al rendiconto 2013, hanno dimostrato la conformità della costituzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa del personale alla norma di finanza pubblica (art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010), che ha imposto alle ridette risorse, fino al 2014, un tetto complessivo (ancorato all'anno 2010) e l'obbligo di decurtazione in misura proporzionale alle cessazioni di personale dal servizio. Con l'occasione, l'esame istruttorio è stato esteso alla valutazione delle azioni adottate, ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014, convertito con legge n. 68 del 2014, al fine di ricondurre gli oneri complessivi della contrattazione integrativa, e le relative destinazioni, nei limiti imposti dalla legge (d.lgs. n. 165 del 2001, come integrato dal d.lgs. n. 150 del 2009) e dai CCNL di comparto, in particolare sotto il profilo dell'assenza di rischi per i futuri bilanci dell'Ente e della congruità dei compensi attribuiti al personale.

Il citato art. 4 del d.l. n. 16/2014 (*"Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi"*) contiene varie disposizioni, tese, da un lato, a permettere un percorso di recupero nel caso in cui i fondi per la contrattazione integrativa siano stati costituiti in misura eccedente a quella prevista dal CCNL o in violazione dei limiti posti da norme di finanza pubblica (commi 1 e 2) e, dall'altro, a sanare l'eventuale attribuzione al personale di emolumenti non previsti dal CCNL o con modalità e importi in contrasto con quest'ultimo o con la stessa legge (comma 3).

Il primo comma dispone, infatti, che le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate (rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale) le somme indebitamente erogate, con graduale riassorbimento delle stesse (mediante quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli). In questa ipotesi, la norma impone agli enti di adottare misure di razionalizzazione organizzativa tese a ristabilire a regime la congruità della propria spesa per il personale, garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri di deficitarietà strutturale (cfr. art. 263, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000). Al fine di conseguire l'effettiva riduzione della spesa, per le unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani di riorganizzazione, la norma estende l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 2, commi 11 e 12, del d.l. n. 95 del 2012, convertito con legge n. 133 del 2012 (collocamento agevolato in pensione, mobilità guidata anche intercompartimentale, utilizzo del rapporto a tempo parziale, etc.).

Il secondo comma del riferito art. 4 del d.l. n. 16 del 2014, sempre al fine di recuperare le risorse per la contrattazione integrativa costituite complessivamente in eccesso rispetto a quanto previsto dal CCNL, o in violazione di norme di finanza pubblica (quali, in particolare, l'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010), introduce una disciplina di maggior favore per le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, permettendo di

compensare le somme da recuperare anche attraverso l'utilizzo dei risparmi derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa (indicate al secondo e terzo periodo del comma 1), nonché di quelli discendenti dall'attuazione dei piani di razionalizzazione delle spese previsti dall'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. n. 98 del 2011, convertito con legge n. 111 del 2011 (per un esame della relativa disciplina si rinvia alle deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 2/2013/QMIG e della scrivente Sezione regionale per la Lombardia n. 439/2013/PAR e n. 441/2013/PAR).

Al fine di verificare l'effettiva osservanza del recupero delle risorse destinate in eccesso negli anni precedenti, la norma impone, infine, a regioni ed enti locali di trasmettere, entro il 31 maggio di ciascun anno, al Dipartimento della funzione pubblica, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed al Dipartimento per gli affari interni e territoriali, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani di riorganizzazione e delle specifiche misure previste per il contenimento della spesa per il personale.

Il terzo comma dell'art. 4 si riferisce, invece, fermo restando l'obbligo di recupero in caso di complessiva costituzione del fondo in misura eccedente a quanto previsto dal CCNL o dalla legge, alle fattispecie della destinazione delle risorse in maniera non aderente al dettato contrattuale o legislativo (indennità non previste dal CCNL; erogate in misura eccedente ai limiti posti da quest'ultimo; attribuite in assenza del rispetto delle procedure tese a garantire la verifica degli obiettivi per l'erogazione della retribuzione di risultato, etc.).

In questo caso, la disciplina legislativa ha efficacia sanante di irregolarità pregresse, prevedendo tuttavia un preciso limite temporale. La norma dispone, infatti, che, fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2 (fondo complessivamente eccedente i limiti di legge e/o di CCNL), non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-*quinquies* dell'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001 (nullità delle clausole dei contratti integrativi in contrasto con la legge o il contratto collettivo nazionale) agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'art. 65 del d.lgs. n. 150 del 2009 (per gli enti locali, il 31 dicembre 2011, con cessazione di efficacia *ex lege* dei contratti difformi il 31 dicembre 2012). Al fine di beneficiare di tale parziale "sanatoria", la legge individua precisi presupposti. In particolare, gli atti di utilizzo dei fondi non devono aver già comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, e le regioni e gli enti locali interessati devono aver rispettato il patto di stabilità interno e la vigente disciplina in materia di spese ed assunzioni di personale (la norma richiama, in particolare, le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-*bis*, 21 e 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010).

Nella risposta istruttoria del 30 gennaio 2015, il Collegio dei revisori dei conti ha riferito che l'amministrazione comunale ha avviato il processo di valutazione delle eventuali azioni da intraprendere in applicazione del ridetto art. 4 del d.l. n. 16 del 2014 e, a tal fine, è stato chiamato ad esprimere il proprio parere su una serie di proposte di determinazioni e

deliberazioni (analiticamente indicate) orientate a risolvere alcune presunte illegittimità nella distribuzione del salario accessorio.

Ha ricordato, altresì, che, con delibera n. 1266 del 20 giugno 2014, la Giunta comunale aveva approvato le *"Linee di indirizzo per la costituzione e l'utilizzo del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la contrattazione decentrata integrativa relativa al personale non appartenente all'area separata della dirigenza - anno 2014"* e, con successiva delibera n. 2301 del 21 novembre 2014, le *"Linee di indirizzo alla Delegazione trattante di parte pubblica per la ridefinizione del trattamento accessorio del personale non appartenente all'area separata della dirigenza - anno 2014"*. Tuttavia, la stessa Giunta, facendo seguito ad un'intesa raggiunta con le organizzazioni sindacali in data 3 dicembre 2014, ha ritenuto opportuno sospendere, con deliberazione n. 2494 del 5 dicembre 2014, l'efficacia delle suddette deliberazioni n. 1266/2014 e n. 2301/2014, al fine di *"raffreddare le tensioni insorte nelle trattative sindacali in corso"*. Il Collegio dei revisori ha riferito che, fra le motivazioni addotte vi sarebbe una diversa interpretazione, rispetto a quelle fornite da soggetti istituzionali (l'ARAN ed il MEF-RGS, in particolare), su alcuni istituti del salario accessorio. Considerato che, sulla base delle riferite divergenti opinioni, potrebbero scaturire conseguenze di rilevante impatto economico a carico del Comune, l'organo di revisione ha chiesto l'affidamento di uno specifico incarico di consulenza legale ad un soggetto terzo.

I relativi provvedimenti di conferimento (determinazioni dirigenziali n. 2/2015 e n. 3/2015), aventi come obiettivo quello di acquisire un parere sulla legittimità dei contratti collettivi decentrati vigenti e delle modalità applicative del salario accessorio, sono stati inviati alla scrivente Sezione regionale in aderenza all'art. 1, comma 173, della legge n. 266 del 2005.

Il magistrato istruttorie, con nota n. 2274 del 5 marzo 2015, ha chiesto la relazione prodotta dal prof. Alessandro Boscati, professionista incaricato, istanza funzionale, in particolare, al completamento della risposta fornita dal Collegio dei revisori dei conti in riscontro alla richiesta istruttoria n. 18404 del 15 dicembre 2014, riferita all'esame del rendiconto consuntivo 2013 del Comune.

#### **II.a.1) Le azioni adottate dal Comune in attuazione dell'art. 4 del d.l. n. 16/2014, convertito con legge n. 68/2014**

Nella delibera di Giunta n. 453 del 13 marzo 2015, avente ad oggetto *"Applicazione dell'art. 4 del Decreto Legge 6 marzo 2014 n. 16, convertito nella Legge 2 maggio 2014 n.68 - Fondi per le politiche di sviluppo del personale non appartenente all'Area Separata della Dirigenza"*, il Comune attesta, in primo luogo, il rispetto dei vincoli finanziari e di bilancio posti alla costituzione dei fondi per le politiche di sviluppo del personale, sia dalla legge (con particolare riferimento all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010), che dal contratto nazionale (aventi fonte, in particolare, nell'art. 15 del CCNL 1° aprile 1999 e nell'art. 32 del CCNL 22 gennaio 2004). Di conseguenza, delibera di non dover adottare alcuna azione tesa al recupero di somme erogate complessivamente in eccesso rispetto a quanto imposto ai fondi per la

contrattazione integrativa (della cui disciplina si occupano, come sopra esposto, i commi 1 e 2 del citato art. 4 del d.l. n. 16 del 2014).

Con riguardo, invece, all'utilizzo dei ridetti fondi (la cui disciplina si rinviene nel comma 3 dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014), la delibera di Giunta riscontra casi di destinazione non appropriata del fondo, con particolare riguardo ad indennità non previste dal CCNL di comparto ovvero ad erogazioni non coerenti con la disciplina di riferimento: nel periodo anteriore al 31 dicembre 2012 (termine apposto dal comma 3 in esame, mediante richiamo all'art. 65 del d.lgs. n. 150/2009), senza quantificarle; per l'anno 2013, per complessivi euro 5.702.355,64; per l'anno 2014, per complessivi euro 5.596.855,85.

Nell'esplicitare le azioni da adottare a fronte delle rilevate illegittimità, la Giunta richiama l'allegata Relazione tecnica, predisposta dalla Direzione centrale risorse umane, che, per le erogazioni al personale effettuate fino al 31 dicembre 2012, evidenzia l'inapplicabilità della sanzione della nullità delle clausole costituenti il titolo dei pagamenti effettuati (in linea generale disposta dall'art. 40, comma 3-*quinques*, del d.lgs. n. 165 del 2001), con conseguente effetto sanante a beneficio dei soggetti percettori. L'interpretazione risulta in linea con quanto disposto dal comma 3 dell'art. 4 del citato d.l. n. 16 del 2014.

Invece, per quanto riguarda gli emolumenti erogati in modo irregolare nei successivi esercizi 2013 e 2014, la delibera di Giunta ritiene di poter applicare l'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014, secondo le modalità di seguito indicate:

- per l'anno 2013, recuperando l'importo pari agli emolumenti corrisposti al personale in violazione di norme di legge o CCNL (complessivi euro 5.702.355), mediante compensazione con le risorse derivanti dal piano di razionalizzazione delle spese adottato ex art. 16 del d.l. n. 98 del 2011 (i cui risparmi per il 2013, pari a euro 4.991.875, sono stati certificati dal Collegio dei revisori dei conti in data 16 aprile 2014), e, in via residuale, mediante utilizzo di precedenti economie discendenti da risorse del fondo per la contrattazione integrativa non utilizzate (attestate dal parere di regolarità contabile rilasciato, ex art. 49 del d.lgs. n. 267 del 2000, dal Responsabile del servizio finanziario);

- per l'anno 2014, recuperando i medesimi importi (complessivi euro 5.596.855,85), mediante compensazione con le risorse derivanti dal citato piano di razionalizzazione delle spese (i cui risparmi, riferiti al 2014, pari a euro 5.049.180,94, sono stati certificati dal Collegio dei revisori in data 12 marzo 2015) e, in via residuale, utilizzando le economie discendenti da risorse del fondo non utilizzate (la cui esistenza risulta attestata come sopra esposto).

Il Collegio dei revisori, in data 12 marzo 2015, ha espresso parere favorevole alla delibera di Giunta, evidenziando, tuttavia, la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti su alcune indennità per le quali erano evidenziate criticità, con particolare riferimento a quella di disagio (in punto di criteri di attribuzione e *quantum* individuale mensile) e ad alcuni incentivi erogati al personale della polizia municipale (le "quote C e D" dell'art. 4 del CCDI stipulato in data 12 febbraio 2002), per i quali non sarebbe verificata la selettività del riconoscimento.

Il Comune ha riscontrato tali rilievi in una Relazione tecnica integrativa, a firma del Direttore centrale risorse umane, avente anch'essa data 13 marzo 2015 (allegata alla delibera di Giunta n. 453/2015) che, per quanto riguarda l'indennità di disagio, ha osservato come il tessuto contrattuale decentrato (art. 3 del CCDI del 2002, e successivi protocolli e verbali di intesa) ancora vigente sia antecedente all'emersione dei dubbi sulla valorizzazione di tale indennità. Da ciò deriverebbe un vincolo all'Amministrazione, non superabile fino a nuovo accordo tra le parti. Per questa ragione la delibera di Giunta n. 453/2015 non include gli oneri derivanti dall'indennità di disagio erogata in anni precedenti nell'ambito di applicazione dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014. La citata Relazione tecnica, tuttavia, a fronte dei pronunciamenti giudiziari non uniformi, evidenzia come l'Amministrazione si sia riservata di effettuare ulteriori approfondimenti e, all'esito, di riesaminare la questione.

Per quanto riguarda gli incentivi al personale della polizia locale denominati "quote C e D", sempre la Relazione tecnica integrativa, allegata alla delibera di Giunta n. 453/2015, precisa di aver effettuato il recupero solo in relazione alla percentuale dell'8% del valore complessivo, in quanto tale quota è quella riferita alla performance individuale, mentre il restante 92% è fondato sugli strumenti di programmazione dell'Ente e connessa al sistema di valutazione della performance organizzativa (vengono richiamati la delibera di Giunta n. 1200/2011, di approvazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, i documenti comunali di programmazione, di primo e secondo livello, e quelli di consuntivazione degli obiettivi per il 2013).

La delibera di Giunta n. 453/2015, in conclusione, autorizza la Direzione centrale risorse umane a costituire in via definitiva, previa certificazione del Collegio dei revisori dei conti, il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane relativo agli anni 2013 e 2014, e, in via provvisoria, anche mediante l'assegnazione di risorse aggiuntive, il fondo per l'anno 2015.

Delibera, infine, di effettuare, visto il parere reso dal Collegio dei revisori, ulteriori approfondimenti sull'indennità di disagio, anche conferendo specifico incarico di consulenza, sia sotto il profilo dei presupposti di erogazione che del corretto ammontare e, all'esito, riesaminare l'applicabilità dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014 per tale emolumento.

#### **II.a.2) La valutazione della Sezione sulle azioni adottate dal Comune in attuazione dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014, convertito con legge n. 68 del 2014**

Come accennato, il terzo comma dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014, a differenza dei primi due, si riferisce, fermo restando l'obbligo di recupero in caso di complessiva costituzione del fondo in misura eccedente a quanto imposto dal CCNL o dalla legge, alle fattispecie di destinazione delle risorse in maniera non aderente al dettato contrattuale o legislativo (indennità non previste dal CCNL; erogate in misura eccedente ai limiti posti da quest'ultimo; attribuite in assenza della verifica degli obiettivi per la retribuzione di risultato, etc.).

In questo caso, tuttavia, diversamente da quanto accade per i commi 1 e 2, la disciplina non impone all'ente locale il recupero a carico dei fondi futuri (né del dipendente beneficiario),

ma produce, entro un preciso limite temporale, un effetto sanante delle illegittimità pregresse. La norma dispone, infatti, che, fermo restando l'eventuale obbligo di recupero previsto dai precedenti commi 1 e 2 (nei casi in cui, naturalmente, ne ricorrano i presupposti), non si applica la sanzione della nullità delle clausole dei contratti integrativi in contrasto con la legge o con il contratto collettivo nazionale (disposta, in linea generale, dal quinto periodo del comma 3-*quinquies* dell'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001) agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'art. 65 del d.lgs. n. 150 del 2009 (per gli enti locali, il 31 dicembre 2012), che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, e purché le regioni e gli enti locali interessati abbiano rispettato il patto di stabilità interno e la vigente disciplina in materia di spese ed assunzioni di personale (in particolare, le disposizioni poste dall'art. 9, commi 1, 2-*bis*, 21 e 28, del citato d.l. n. 78 del 2010).

L'interpretazione appare conforme a quella proposta dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 agosto 2014, emanata a seguito di un approfondimento formalizzato in seno alla Conferenza Unificata, sulla base del mandato contenuto in precedente Circolare del 12 maggio 2015, a firma congiunta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, del Ministro per gli Affari regionali e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione. Anche il ridetto documento distingue, infatti, fra:

- mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva decentrata (costituzione di un fondo complessivo di ammontare superiore a quanto prescritto dal CCNL o dalla legge), fattispecie che impone l'integrale recupero delle somme indebitamente erogate a valere sulle risorse a questa destinate, mediante graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli (art. 4, comma 1);

- possibilità, per gli enti rispettosi del patto di stabilità interno, di assicurare il sopra indicato recupero anche attraverso la destinazione dei risparmi determinati a seguito dell'adozione delle misure di razionalizzazione organizzativa nonché dei piani di razionalizzazione della spesa previsti dall'articolo 16, commi 4 e 5, del d.l. n. 98 del 2011 (art. 4, comma 2);

- destinazione del fondo in maniera non appropriata (indennità non previste dal CCNL, erogate in misura eccedente, etc.), illegittimità per la quale la norma produce un effetto sanante per un arco temporale limitato al 31 dicembre 2012 (art. 4, comma 3).

La fattispecie da ultimo esposta è quella in cui si trova, in base a quanto contenuto nella delibera di Giunta n. 453/2014, il comune di Milano.

Sempre la citata Circolare della Presidenza del Consiglio del 12 agosto 2014 precisa che *"è in ogni caso sempre esclusa, nell'applicazione dei primi tre commi dell'art. 4 in commento, la possibilità di procedere alla ripetizione dell'indebito direttamente sui dipendenti"*.

La precisazione appare in linea con il dettato normativo, e con la *ratio* che lo supporta, nei limiti dell'interpretazione sopra riferita. Infatti, nei commi 1 e 2, il legislatore individua in modo specifico le azioni che gli enti locali devono intraprendere al fine di recuperare

un'eventuale distribuzione in eccesso di risorse negli anni precedenti (nell'ordine, compensazione con i fondi da costituire negli anni futuri; riorganizzazione amministrativa e riduzione delle dotazioni organiche; risparmi da piani di razionalizzazione della spesa, per i soli enti in regola con il patto di stabilità). Di conseguenza, nei limiti in cui il programma di recupero sia formalmente approvato ed effettivamente eseguito, la norma, come evidenziato dalla Circolare interpretativa, permette di non ripetere dai dipendenti percettori le risorse erogate complessivamente in eccesso negli anni precedenti.

Allo stesso modo, il comma 3, nel momento in cui dispone che la clausola del contratto integrativo, sulla cui base è stato utilizzato il fondo per erogare emolumenti accessori ai dipendenti, non sia colpita da nullità in tutti in casi in cui tale sanzione si sarebbe dovuta applicare fino al 31 dicembre 2012 (termine ultimo di adeguamento, per gli enti locali, ai precetti posti dal d.lgs. n. 150 del 2009), esclude la possibilità di ripetizione a carico dei dipendenti beneficiari.

Tuttavia, le fattispecie disciplinate dal comune di Milano con l'esaminata delibera di Giunta n. 453/2015 afferiscono all'irregolare erogazione di emolumenti economici accessori anche negli esercizi 2013 e 2014, anni non coperti, *ratione temporis*, dal regime di favore previsto dal comma 3 dell'art. 4 del d.l. n. 68 del 2014.

La delibera, infatti, in una prima parte, accertata la presenza, fino al 31 dicembre 2012, di indennità erogate in difformità dalla legge e dal contratto collettivo nazionale, in aderenza alla disciplina di favore introdotta dal legislatore nel 2014, decide, correttamente, di non procedere al recupero a carico dei dipendenti.

In una seconda parte, invece, riferita al 2013 e 2014, pur attestando la costituzione dei fondi per la contrattazione integrativa in misura complessivamente non eccedente ai limiti posti dalla legge e dal CCNL (oggetto di disciplina, in caso di sfioramento, nei commi 1 e 2 del citato art. 4), accerta la presenza, anche in questi due anni, di una mole di emolumenti accessori non rispondenti ai parametri normativi. Per questi ultimi, tuttavia, il comma 3 dell'art. 4 non prevede possibilità di recupero a carico delle successive disponibilità finanziarie per la contrattazione integrativa o a mezzo dei piani di razionalizzazione organizzativa e della spesa.

Di conseguenza, in applicazione delle regole generali, le clausole che hanno fondato l'erogazione di emolumenti accessori ai dipendenti negli anni 2013 e 2014 (o successivi), se in contrasto con la legge o il CCNL, sono colpite da nullità (art. 40, comma 3-*quinquies*, d.lgs. n. 165/2001) e, come tali, qualificano come indebito il pagamento effettuato a favore del dipendente, nei cui confronti deve essere operato il relativo recupero.

Sotto il profilo dell'incidenza complessiva sul bilancio dell'Ente, tuttavia, va precisato che le azioni di recupero adottate nella delibera n. 453/2015 utilizzano risorse, di competenza dei medesimi esercizi 2013 e 2014, destinabili, nella maggior parte, sempre a titolo di salario accessorio, a favore dei medesimi dipendenti (invece di essere distribuite, vanno a compensare le erogazioni effettuate in modo non conforme a legge o CCNL). Tale profilo risulta comunque positivo per il bilancio dell'Ente, che beneficia della azioni intraprese con la deliberazione.

Appare invece necessario, per evitare di perpetrare nel tempo l'erogazione di emolumenti non conformi ai precetti ed ai principi posti dai d.lgs. n. 165 del 2001 e n. 150 del 2009, provvedere all'adeguamento del contratto integrativo, al fine di eliminare in radice i compensi non più rispondenti al dettato legislativo (o già in contrasto con quello contrattuale nazionale). In assenza di tale adeguamento (sul quale, come esposto nel successivo paragrafo, sono stati raggiunti vari accordi con le parti sindacali), il potenziale danno discendente dall'attribuzione di compensi illegittimi si protrae nel tempo. Il legislatore, con l'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014, ha posto un limite temporale alla sanatoria per gli emolumenti erogati in modo difforme dalla legge o dal contratto collettivo proprio al fine di stimolare il relativo adeguamento. Ove un termine non fosse stato apposto, lo stesso legislatore avrebbe avallato un sistema di permanente erogazione di emolumenti accessori *contra legem*.

La differente disciplina, posta dai commi 1 e 2 del medesimo art. 4, priva di limite temporale, trova giustificazione nella necessità di operare comunque il recupero delle risorse complessivamente costituite in eccesso, come da regola generale posta dall'art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 (obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva), che l'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014 integra solo in punto di modalità di refusione.

Appare opportuno ricordare, infine, come, in caso di mancato raggiungimento di un accordo in sede di contrattazione integrativa, la riforma del 2009 ha introdotto nell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, un nuovo comma 3-*ter*, in base al quale *"l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione"* (agli atti adottati unilateralmente si applicano comunque le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'articolo 40-*bis*).

In conclusione, l'adeguamento del contratto integrativo previgente, risalente al 2002, a mezzo di nuovo accordo o, in assenza, di provvisorio provvedimento unilaterale del Comune, costituisce il momento necessario per la chiusura di illegittime pregresse erogazioni economiche accessorie al personale dipendente.

## **II.b) Il procedimento di contrattazione decentrata in corso**

Nel corso dell'adunanza pubblica del 19 maggio 2015, i rappresentanti del comune di Milano hanno prodotto la deliberazione di Giunta n. 847 del 4 maggio 2015, avente ad oggetto *"Determinazioni in merito alla sottoscrizione dei contratti relativi ai Fondi Dipendenti e Dirigenti anni 2014 - 2015 e all'Intesa avente ad oggetto la modifica dell'art.4 del CCDI - Corpo Polizia Locale del 12/02/2002"*. Gli allegati n. 1 e n. 2 al provvedimento contengono l'elenco delle ipotesi di intesa relative alla destinazione del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane per gli anni 2014 e, in parte, 2015 (sia per il personale non appartenente all'area separata della dirigenza, sia per quello appartenente ad essa).

Le Relazioni illustrative e tecnico-finanziarie, prescritte dall'art. 40, comma 3-*sexies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, risultano certificate positivamente dal Collegio dei revisori dei conti

(verbali del 23 marzo 2015 e del 16 aprile 2015, in riferimento all'esercizio 2014; verbale del 23 marzo 2015, in riferimento all'esercizio 2015), salvo quanto più avanti esposto.

In particolare, la delibera di Giunta fa riferimento all'intesa avente ad oggetto la modifica dell'art. 4 del contratto integrativo del Corpo di polizia locale, stipulato in data 12 febbraio 2002, cui accede, quale allegato, la rispettiva Relazione illustrativa e tecnico-finanziaria.

La delibera di Giunta attesta che, sul contenuto della succitata intesa, il Collegio dei revisori dei conti, nella certificazione verbalizzata in data 30 aprile 2015 (allegata alla delibera), ha espresso una serie di rilievi sulle modalità applicative di alcuni istituti contrattuali, sul valore economico di alcune indennità e sulla coerenza con le previsioni del CCNL.

Sulla base di quanto premesso, la delibera di Giunta, pur approvando l'operato della delegazione trattante di parte pubblica (valutato coerente con gli indirizzi formulati nella precedente deliberazione n. 670 del 2014) e autorizzando il perfezionamento delle intese sopra indicate, decide, alla luce dei rilievi formulati dal Collegio dei revisori, di chiedere un parere alla Corte dei conti in merito al contenuto dell'intesa sul trattamento accessorio del Corpo di polizia locale (con riserva di adottare, all'esito, le opportune azioni correttive o integrative).

Tale istanza è stata poi ribadita, dai rappresentanti del Comune, nel corso dell'adunanza pubblica del 19 maggio 2015.

Sul punto la Sezione, in aderenza agli orientamenti più volte manifestati in sede consultiva, rileva l'inammissibilità della descritta richiesta di parere. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è delimitata alla materia della contabilità pubblica (art. 7, comma 8, legge 131 del 2003). Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con la pronuncia n. 54/CONTR/2010, adottata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla n. 102 del 2009, hanno precisato che la nozione di contabilità pubblica si incentra sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri. Inoltre, le stesse Sezioni riunite (deliberazioni n. 50/CONTR/2010 e 56/CONTR/11) hanno escluso che si possano rendere pareri sull'interpretazione e sul contenuto del contratto collettivo nazionale di lavoro, anche alla luce del fatto che tale funzione trova una disciplina nel d.lgs. n. 165 del 2001.

In questa direzione va ricordato, fra l'altro, come, oltre ai pareri resi dall'ARAN quale parte contrattuale rappresentante l'amministrazione pubblica, l'art. 49 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che, quando insorgano controversie sull'interpretazione dei contratti collettivi, le parti che li hanno sottoscritti si incontrano per definire consensualmente il significato delle clausole controverse. L'eventuale accordo di interpretazione autentica, stipulato con le stesse procedure prescritte per la contrattazione collettiva nazionale, sostituisce la clausola dubbia sin dall'inizio della vigenza del contratto.

Inoltre, in base ad un costante orientamento (cfr. Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006 e successive) *"non possono ritenersi ammissibili, al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti, i quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi"*. Nel caso di

specie una pronuncia preventiva, in sede consultiva, da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, non fondata su specifica previsione normativa, rischia di interferire con eventuali, differenti, valutazioni della Sezione giurisdizionale della stessa Corte dei conti o del Giudice ordinario (orientamenti costantemente fatti propri dalla scrivente Sezione, cfr., per tutte, deliberazioni n. 15/2012/PAR e n. 31/2015/PAR).

Peraltro, un eventuale esame preventivo della Sezione regionale di controllo non appare legittimato, nel caso di specie, neppure dall'art. 48, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 (in base al quale la Corte dei conti, anche nelle sue articolazioni regionali, verifica periodicamente gli andamenti della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni) o dal successivo art. 60 del medesimo decreto (in base al quale la Corte dei conti è destinataria dei dati contenuti nel conto annuale del personale e cura uno specifico referto a beneficio del Parlamento).

Anche l'art. 40, comma 5-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, che ribadisce l'obbligo per le amministrazioni, in caso di superamento di vincoli finanziari, anche accertato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte (oltre che dal Dipartimento della funzione pubblica o dal Ministero dell'economia e delle finanze), di recuperare le risorse erogate in eccesso nella sessione negoziale successiva, non attribuisce un potere di validazione preventiva dei contratti integrativi, né estende la funzione consultiva conferita in materia di contabilità pubblica.

Pertanto, l'esame che la Sezione regionale di controllo può compiere sulle intese oggetto della delibera di Giunta comunale n. 847 del 2015 va inquadrato nell'ambito dei poteri di verifica della *"assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"* (art. 1, commi 166 e seguenti, legge n. 266 del 2005 e art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000). Come evidenziato, infatti, nel paragrafo precedente, l'adeguamento dei contratti integrativi ai precetti e principi posti dal d.lgs. n. 150 del 2009, risulta necessario, oltre che per scongiurare profili di responsabilità amministrativa, anche al fine di interrompere l'erogazione di somme in contrasto con i vincoli posti dalla legge o dal CCNL (criticità su cui il legislatore è intervenuto, con efficacia parzialmente sanante, con l'art. 4 del decreto legge n. 16 del 2014), nonché di scongiurare l'insorgenza di oneri, sia amministrativi che giudiziali, sui futuri bilanci dell'ente discendenti dall'eventuale necessità di recuperare somme attribuite illegittimamente al personale.

La delibera di Giunta comunale n. 847 del 2015 pone, essenzialmente, due problemi. Il primo, riguardante la valenza del parere emesso dal collegio dei revisori dei conti sulla destinazione delle risorse costituenti il fondo per la contrattazione integrativa. Il secondo, afferente alla conformità delle clausole contenute nell'intesa sul personale della polizia locale alle norme di legge e contratto collettivo (i cui principi vanno, naturalmente, estesi al restante personale dipendente del Comune).

### **II.b.1) I poteri di controllo del collegio dei revisori dei conti sulla contrattazione integrativa di ente**

L'art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 dispone che il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori, venga effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche.

Il comma precisa che, qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, si applichino le disposizioni di cui al precedente articolo 40, comma 3-*quinquies*, sesto periodo (recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva).

Analoga previsione non esiste, invece, nel caso di eventuale accertamento, da parte del collegio dei revisori, di altre violazioni a norme di legge, in particolare alle *“disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori”*. In questa ipotesi, tuttavia, seguendo i principi generali, occorrerà verbalizzare il rilievo (anche al fine di stimolare azioni di autocorrezione da parte dell'amministrazione) e procedere ad effettuare specifica segnalazione di danno erariale.

Questo primo indice normativo denota la differente valutazione che il legislatore compie fra le illegittimità riguardanti la complessiva costituzione del fondo e quelle afferenti, invece, all'utilizzo delle risorse confluite in quest'ultimo.

In precedenza, infatti, il legislatore aveva espressamente attribuito al collegio dei revisori (come agli altri organi deputati al controllo amministrativo-contabile nelle amministrazioni pubbliche) il solo compito di verifica della compatibilità della contrattazione integrativa di ente con i *“vincoli di bilancio”* (si rinvia alla previgente formulazione dell'art. 48, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, abrogata dall'art. 60 del d.lgs. n. 150 del 2009). Invece, con l'art. 55 del d.lgs. n. 150 del 2009 (che riformula integralmente l'art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001), la funzione di controllo del collegio dei revisori viene ampliata, comprendendo sia la compatibilità dei costi complessivi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio (incentrata sulla costituzione del fondo in aderenza al CCNL di comparto ed alle eventuali norme di finanza pubblica, come l'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010), che la verifica delle *“disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori”* (in esecuzione di uno degli obiettivi posti dal d.lgs. n. 150 del 2009, costituito dall'incremento della finalizzazione del salario accessorio alla produttività, individuale e collettiva, e al merito).

Il decreto sul pubblico impiego, tuttavia, non qualifica la natura del potere di controllo attribuito al collegio dei revisori, né le conseguenze discendenti da un eventuale esito negativo (se non l'obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva, imposto dal comma 1 dell'art. 40-*bis*, in caso di destinazione complessiva di risorse in eccesso). In particolare, non precisa se il parere dell'organo di controllo sia preclusivo dell'efficacia del contratto (come avviene, per

esempio, per il visto preventivo su atti attribuito alla Corte dei conti) e, in subordine, se tale effetto scatti in ogni caso di valutazione negativa o solo in alcune ipotesi.

Sul punto viene in soccorso la contrattazione collettiva nazionale che, all'art. 5, comma 3, del CCNL del 1° aprile 1999 (inserito dall'art. 4 del CCNL del 22 gennaio 2014), precisa che *"il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata integrativa con i vincoli di bilancio e la relativa certificazione degli oneri sono effettuati dal collegio dei revisori dei conti ovvero, laddove tale organo non sia previsto, dai servizi di controllo interno secondo quanto previsto dall'art. 2 del D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 286"*.

La norma contrattuale, in conformità a quanto disposto dal d.lgs. n. 165 del 2001 prima dell'avvento della riforma del 2009, limita il controllo del collegio dei revisori alla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio (da intendersi come corretta apposizione di un vincolo sulle risorse dell'ente, derivante da un fondo costituito in conformità a legge e CCNL). Tuttavia, a differenza della fonte primaria, specifica che, *"in caso di rilievi da parte dei predetti organismi, la trattativa deve essere ripresa entro cinque giorni"* (con la sola precisazione che, a differenza di quanto emerge dal tenore letterale, la costituzione del fondo è atto unilaterale dell'amministrazione, come si deduce dall'art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999 e dall'art. 32 del CCNL del 22 gennaio 2004, previsioni confermate dall'obbligo per l'amministrazione di redigere, ex art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, apposita relazione tecnico-finanziaria, cfr. circolare MEF-RGS n. 25 del 19 luglio 2012).

In sostanza, la norma contrattuale attribuisce al collegio dei revisori un potere impeditivo all'efficacia del contratto integrativo nel caso in cui la costituzione del fondo non rispetti i vincoli, previsti dalla legge e dal CCNL, per poter essere inserito a bilancio.

Pertanto, la certificazione del Collegio dei revisori dei conti, in base alla norma della contrattazione collettiva (cui è rimessa dall'art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, nel rispetto delle norme poste dal medesimo decreto legislativo) risulta, in relazione alla costituzione del fondo (art. 15 CCNL del 1° aprile 1999, e successiva normativa contrattuale e legislativa), oltre che obbligatoria, anche vincolante per l'amministrazione.

Diversa valutazione deve essere compiuta in ordine alla verifica sulla conforme destinazione delle risorse presenti nel fondo alle norme di legge e di contratto collettivo (art. 17 CCNL del 1° aprile 1999, e successive). In questo caso, infatti, come già esposto, l'art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 non contiene alcuna esplicita previsione.

In assenza, si deve ritenere che trovino applicazione i principi generali in materia di poteri attribuiti al collegio dei revisori dei conti negli enti locali. L'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000, per esempio, dopo aver elencato gli atti sottoposti all'obbligatorio parere preventivo dell'organo di revisione, specifica che l'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti ovvero a motivare adeguatamente la mancata adozione.

Tale previsione appare in linea anche con i principi in materia di controllo di regolarità amministrativo-contabile. L'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1999, recante la disciplina

generale in materia di controlli interni presso le pubbliche amministrazioni, precisa, infatti, che il controllo di regolarità amministrativa e contabile (all'interno del quale si annovera, in virtù del medesimo art. 2, quello dell'organo di revisione) non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva (se non nei casi espressamente previsti dalla legge) e *"fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile"*.

I predetti principi sono stati ripresi, di recente, dal d.lgs. n. 123 del 2011, che, all'art. 20, nell'elencare i compiti dei collegi di revisione o sindacali presso le pubbliche amministrazioni, richiama pressoché testualmente, alla lettera h), per la contrattazione integrativa, quanto già disposto dall'art. 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001. Tuttavia, anche in questo caso, la norma non specifica l'esito del controllo e, in particolare, non lo qualifica come vincolante per l'amministrazione (anche la precisazione contenuta al comma 5, secondo cui *"i collegi dei revisori dei conti e sindacali non intervengono nella gestione e nell'amministrazione attiva degli enti e organismi pubblici"*, tende a far propendere per la natura non vincolante delle valutazioni dell'organo di revisione, già fatta propria dall'art. 239 del d.lgs. n. 286 del 2009).

Una conferma indiretta dell'interpretazione proposta si trae, altresì, dall'art. 6 del d.lgs. n. 123 del 2011 che, nel disciplinare la valenza del controllo contabile sugli atti delle amministrazioni dello Stato, prescrive che gli atti di spesa non possano avere corso nelle sole ipotesi tassativamente indicate dalla norma, fra le quali annovera l'assenza di *"compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio ai sensi dell'articolo 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*. In pratica, la mancata apposizione del visto positivo di controllo da parte dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero, in ordine alla corretta costituzione del fondo per la contrattazione integrativa, preclude che il provvedimento di approvazione acquisisca efficacia, imponendo all'amministrazione la rivasitazione.

Invece, l'art. 7 del medesimo decreto, in caso di esito negativo del controllo amministrativo, il cui parametro di riferimento è costituito dalla generale normativa vigente, precisa che gli atti non producono effetti a carico del bilancio dello Stato, *"salvo che sia esplicitamente richiesto di dare ulteriore corso al provvedimento, sotto la responsabilità del dirigente titolare della spesa"*. Volendo declinare tale principio al controllo che la legge attribuisce all'ufficio centrale di bilancio o al collegio dei revisori dei conti in materia di contrattazione integrativa, si trae conferma del fatto che l'eventuale valutazione di destinazione del fondo in maniera non conforme alla legge o al contratto collettivo non preclude alle parti del contratto (amministrazione e organizzazioni sindacali) di discostarsi, motivatamente, dall'opinione dell'organo di controllo. Naturalmente rimangono ferme tutte le ulteriori conseguenze discendenti dall'atto di controllo negativo, in particolare le eventuali responsabilità amministrativo-contabili derivanti dall'erogazione di emolumenti non previsti dal CCNL o secondo modalità e misure a quest'ultimo non conformi.

### **II.b.2) I limiti, normativi e contrattuali, alla contrattazione integrativa di ente**

Il parere del Collegio dei revisori dei conti (allegato al verbale n. 19 del 29 aprile 2015), richiamato dalla delibera di Giunta comunale n. 847 del 2015, evidenzia alcune criticità in ordine all'ipotesi di intesa di distribuzione del salario accessorio al personale della polizia locale.

Al fine di valutare la conformità delle intese decentrate stipulate dal comune di Milano con le parti sindacali alle regole poste dalla legge e dal contratto collettivo nazionale, appare opportuno richiamare, in sintesi, l'attuale disciplina legislativa in materia di rapporti fra legge, contratto collettivo nazionale e contratto integrativo (sulla quale si sofferma in maniera esaustiva, e condivisibile, il citato parere del prof. Boscatti, richiesto dal Comune).

L'articolo 40 del d.lgs. n. 165/2001 prevede che la contrattazione collettiva integrativa *"si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono"* (comma 3-bis). Afferma, inoltre, che *"le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419. secondo comma, del codice civile"* (art. 40, comma 3-quinquies).

Stabilisce, infine, che *"in caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della Funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva"* (art. 40, comma 3-quinquies). La predetta norma risulta parzialmente derogata, come visto, dai commi 1 e 2 dell'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014).

La nullità e la non applicabilità delle clausole del contratto integrativo difformi dal contratto nazionale costituiva, peraltro, indirizzo maturato in giurisprudenza già con riferimento alla previgente normativa di analogo contenuto (cfr. Cassazione, S.U., 17 aprile 2009, n. 9146).

Anche dopo il 2009 viene confermata in sostanza come fonte principe del trattamento economico la contrattazione collettiva nazionale o, alle condizioni da quest'ultima previste, quella individuale. L'art. 40, comma 3-ter, prevede, tuttavia, una deroga, disponendo che *"al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione. Agli atti adunati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico finanziaria previste dall'art. 40-bis"*. Si tratta della situazione in cui si trova, al momento, anche il Comune di Milano, in attesa che venga stipulato il nuovo contratto integrativo di ente in aderenza ai principi posti dal d.lgs. n. 150 del 2009.

Importanti principi in materia di contrattazione integrativa sono affermati nei commi 3-*bis* e 3-*quinqües* dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, in base ai quali *"la contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3. A tale fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato"*. In proposito, va subito precisato come tale ultima disposizione non risulti ancora cogente, in attesa che siano stipulati i contratti collettivi nazionali che devono recepire i principi posti dal d.lgs. n. 150 del 2009 (cfr. Circolare Funzione Pubblica, n. 7 del 13 maggio 2010, paragrafo 5), bloccati da leggi successive (art. 9, comma 17, del d.l. n. 78/2010, e integrazioni).

Il d.lgs. n. 150 del 2009, con specifico riferimento al trattamento accessorio, modifica l'art. 45 del d.lgs. n. 165/2001, prevedendo che i contratti collettivi definiscano un necessario collegamento degli emolumenti attribuiti dal contratto integrativo alla performance individuale, alla performance organizzativa (con riferimento all'amministrazione nel suo complesso ed alle sue unità organizzative o aree di responsabilità) e all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.

Solo all'interno della delineata cornice legislativa, infatti, i contratti collettivi nazionali possono esplicitare la propria autonomia (e, nei limiti di questi ultimi, i contratti decentrati).

Il d.lgs. n. 150 del 2009 introduce, infine, importanti regole per la concreta erogazione degli emolumenti economici accessori, applicabili anche agli enti locali (cfr. art. 31 del medesimo decreto). Per quanto interessa in questa sede (escludendo i principi la cui attuazione è sospesa per espressa previsione legislativa) dispone il divieto di distribuzione automatica, o sulla base di automatismi, di incentivi e premi collegati alla performance (art. 18, comma 2), la possibilità di premiare il merito anche tramite gli istituti delle progressioni economiche o di carriera, dell'attribuzione di incarichi e responsabilità, dell'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale (art. 31, comma 3) e l'attribuzione delle progressioni economiche, in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti (art. 23, commi 1 e 2).

Il modificato assetto delle fonti e della disciplina legale ha portato, di conseguenza, all'inserimento di una specifica disposizione (art. 65 del d.lgs. n. 150 del 2009) volta ad imporre l'adeguamento dei contratti integrativi vigenti ai nuovi precetti e principi (per regioni ed enti locali, entro il 31 dicembre 2011), sanzionando l'omissione con la cessazione di efficacia dei contratti previgenti (per regioni ed enti locali, dal 31 dicembre 2012).

L'obbligo di adeguamento, da perseguire, come chiarito dal d.lgs. n. 141 del 2011, anche nelle more del rinnovo del contratto nazionale (bloccato, al momento, fino al 2017) è duplice: a) rispettare la nuova ripartizione delle competenze fra legge e contratto; b) rivedere le disposizioni che, già secondo la pregressa disciplina, non erano conformi alle norme della legge e del contratto nazionale. Sotto quest'ultimo profilo, dovrebbe giungersi al superamento delle ipotesi di distribuzione non premiale o automatica del salario accessorio, eccezion fatta per le componenti già definite dal CCNL in misura fissa e continuativa, nonché prevedere la

remunerazione delle attività rischiose o disagiate in modo da assicurare comunque la finalizzazione all'efficienza ed alla produttività della prestazione (cfr., in tal senso, anche la Circolare della Funzione Pubblica n. 7 del 2010).

Nello specifico, l'art. 4 del CCNL del comparto delle Autonomie locali del 1° aprile 1999 prevede che, in ciascun ente, le parti stipulino il contratto integrativo utilizzando le risorse individuate dall'art. 15 del medesimo CCNL (e aggiornate dai contratti successivi), rispettando, per la destinazione, le regole previste dall'art. 17 del medesimo CCNL (e successive integrazioni). Quest'ultima disposizione, modificata dall'art. 36 del CCNL 22 gennaio 2004 e dall'art. 7 CCNL 9 maggio 2006, elenca gli emolumenti accessori che possono trovare cittadinanza nei contratti integrativi di ente, delineando, altresì, i presupposti ed i limiti per la relativa attribuzione: compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi (lett. a); incrementi retributivi collegati alla progressione economica nella categoria (lett. b); retribuzione di posizione e risultato alle posizioni organizzative (lett. e); indennità di turno, rischio, reperibilità, maneggio valori, orario notturno, festivo e notturno-festivo (lett. d); indennità di disagio per il personale appartenente alle categorie A, B e C (lett. e); indennità per specifiche responsabilità (lett. f, g, i).

Come si può notare la contrattazione collettiva nazionale, stipulata in epoca antecedente al d.lgs. n. 150 del 2009, mantiene una ripartizione degli emolumenti accessori maggiormente variegata rispetto a quella legislativa (che limita l'intervento della contrattazione integrativa alla valorizzazione delle performance, individuali ed organizzative, ed allo svolgimento di attività disagiate o pericolose, cfr. art. 45, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001).

La rivisitazione della finalizzazione delle risorse costituenti il fondo per la contrattazione integrativa verso obiettivi di valorizzazione delle performance organizzative ed individuali, a scapito di indennità aventi carattere fisso e continuativo, si rinviene anche nel corpo del d.lgs. n. 150 del 2009, il cui art. 18 (già vincolante, anche per gli enti locali, alla luce del successivo art. 31), impone la promozione del merito ed il miglioramento della performance anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi e vieta la distribuzione in maniera indifferenziata, o sulla base di automatismi, di incentivi collegati alla performance in assenza di verifiche e attestazioni a consuntivo. Nella stessa direzione l'art. 20, che elenca gli strumenti per premiare il merito e le professionalità, la cui vigenza è tuttavia sospesa in attesa della stipula del nuovo contratto collettivo nazionale (cfr. art. 29 d.lgs. n. 150 del 2009).

La Relazione tecnico-finanziaria sull'ipotesi di intesa sul salario accessorio destinato al personale della Polizia locale, allegata alla delibera di Giunta n. 847 del 2015, riporta la costituzione del fondo per la contrattazione integrativa del comune di Milano, per l'anno 2015.

<u>Fondo contrattazione decentrata</u>	<u>Importo</u>
Risorse stabili	58.220.186,05
Risorse variabili	36.966.456,87
<u>Totale</u>	<u>95.186.642,92</u>

Per quanto riguarda la destinazione, la predetta Relazione evidenzia, in primo luogo, la quota di risorse non disponibili in contrattazione integrativa, in quanto già impegnate in base ad accordi precedenti o costituenti componente fissa della retribuzione (come le progressioni orizzontali). Il totale, pari a oltre 32 milioni di euro, mostra come circa un terzo delle risorse complessivamente disponibili siano assorbite da emolumenti già destinati al personale, su cui l'intesa non può intervenire.

<u>Risorse non oggetto di contrattazione</u>	<u>Importo</u>
Indennità di comparto	7.270.442,77
Progressioni orizzontali	17.600.153,67
Retribuzione di posizione titolari di posizione organizzativa	5.285.255,92
Indennità personale educativo asili nido	618.407,61
Indennità per il personale educativo e scolastico	1.302.659,47
Altro	84.651,53
<u>Totale</u>	<u>32.161.570,97</u>

Lo schema che segue sintetizza, invece, le destinazioni delle risorse oggetto di attuale contrattazione, mostrando come quelle regolate dall'intesa del personale della polizia locale siano complessivamente pari a 22,2 milioni di euro (oltre un quinto di quelle complessive, al netto delle componenti già attribuite, facenti parte degli esaminati 32,1 milioni di euro).

<u>Destinazioni del fondo per la contrattazione integrativa</u>	<u>Importo</u>
Somme destinate in base ad accordi precedenti	32.161.570,97
<u>Somme regolate dal contratto della polizia locale</u>	<u>22.203.651,00</u>
Risorse da destinare	40.821.420,95
<u>Totale</u>	<u>95.186.642,92</u>

L'art. 2 dell'ipotesi di accordo contiene la definizione ed il valore economico degli emolumenti in cui si articola il sistema di retribuzione accessoria oggetto di contrattazione:

- quota A, indennità di turno (art. 22, comma 5, del CCNL 14 settembre 2000);
- quota B, compenso per la produttività (art. 17, comma 2, lett. a, CCNL 1° aprile 1999);
- quota C, particolari responsabilità (art. 17, comma 2, lett. f, CCNL 1° aprile 1999);
- quota D, indennità di disagio (art. 17, comma 2, lett. e, CCNL 1° aprile 1999);
- quota E, attività svolte dal personale di categoria D non titolare di posizione organizzativa (art. 17, comma 2, lett. f, CCNL 1° aprile 1999).

La valorizzazione complessiva delle cinque quote previste dall'intesa (cui si somma l'indennità per il lavoro festivo, di cui all'art. 2, comma 5) è riassunta come segue.

<u>Descrizione compenso</u>	<u>Importo complessivo</u>
Quota A – Indennità di turno	6.396.790,00
Quota B – Produttività	3.953.775,00

Quota C – Particolari responsabilità	556.350,00
Quota D – Indennità di disagio	10.442.886,00
Quota E – Particolari attività	522.650,00
Art. 2 punto 5 – Lavoro festivo	331.200,00
<u>Totale</u>	<u>22.203.651,00</u>

La tabella evidenzia come la parte prevalente delle risorse venga assorbita dalle indennità di turno e di disagio (che sommano circa 16,8 milioni di euro sui 22,2 complessivi). Diversamente l'incentivo alla produttività è pari a soli 3,9 milioni di euro (meno del 20 per cento delle risorse complessive). Tale ripartizione, a livello aggregato, non sembra rispettare i principi posti dall'art. 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, che ancorano la retribuzione accessoria alla performance individuale (lett. a) o collettiva (lett. b) ed allo svolgimento di attività disagiate o pericolose (lett. c), presupponendo una ripartizione omogenea fra le varie componenti.

Tale esigenza risulta accentuata in altre norme, la cui vigenza, tuttavia, è rinviata alla stipula dei nuovi contratti collettivi (l'art. 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 imporrebbe la destinazione di una quota prevalente del trattamento accessorio alla performance individuale; gli artt. 20, e seguenti, del d.lgs. n. 150 del 2009 rivisitano il sistema, accentuando la connessione con la produttività individuale e collettiva).

Se a quanto esposto si aggiunge che anche le risorse già destinate in base ad accordi precedenti (pari a 32,1 milioni di euro) risultano finalizzate all'erogazione di emolumenti non connessi alle performance individuali e collettive, ma ad indennità varie e progressioni economiche orizzontali, si trae la conclusione della netta recessività delle quote che il legislatore del 2009 ha voluto valorizzare. Le risorse destinate alla performance individuale e collettiva (al netto di quelle ancora da regolare, pari a 40,8 milioni di euro) sommano solo 5 milioni di euro circa (quote B, C e D dell'ipotesi di intesa) rispetto ad un accordo complessivo, per la polizia locale, pari a 22,2 milioni di euro (cui vanno sommate, pro quota, le componenti fisse delle risorse già attribuite, complessivamente pari a 32,1 milioni di euro).

Appare, pertanto, necessario, in disparte la valutazione della legittima disciplina delle singole indennità, che il nuovo contratto integrativo di ente renda la ripartizione degli emolumenti accessori congrua rispetto agli obiettivi di valorizzazione della produttività individuale e collettiva, che il legislatore ha imposto alle amministrazioni pubbliche.

Nello specifico, i rilievi sollevati dal Collegio dei revisori dei conti nell'allegato al verbale del 29 aprile 2014 riguardano i seguenti aspetti.

Indennità di turno (art. 2, commi 1 e 6, dell'intesa - Quota A). I revisori rilevano modalità applicative legate alla mera programmazione dei turni, non all'effettivo svolgimento (con conseguente riduzione forfetaria, e non puntuale, delle indennità in caso di mancata prestazione) Emergerebbe un'organizzazione dei turni diversa da quanto previsto dall'art. 22, comma 5, del CCNL 14 settembre 2000. Infatti, ferma restando l'autonomia nella gestione dei servizi e del lavoro, è necessario che l'accordo integrativo si conformi ai vincoli posti dal CCNL,

in cui sono disciplinate le maggiorazioni retributive corrispondenti alla diversa tipologia e fascia oraria di turno, ed in cui si afferma che l'indennità può essere corrisposta solo per i periodi di effettiva prestazione del servizio in turno (principio di effettività, fatto proprio anche dall'ARAN nel parere RAL n. 1692 del 14 ottobre 2014).

Compenso incentivante la produttività (Art. 2, comma 1, dell'Intesa - Quota B). Il Collegio dei revisori stigmatizza la corresponsione mensile anticipata del compenso (nella percentuale del 92%), con conguaglio successivo ad avvenuta valutazione dei risultati conseguiti. Tale compenso deve, infatti, essere corrisposto solo dopo la verifica dell'avvenuto conseguimento degli obiettivi inizialmente attribuiti (art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009), secondo la periodicità (trimestrale, semestrale, annuale, etc.) stabilita in sede di contrattazione integrativa (cfr. art. 18 CCNL del 1° aprile 2014).

Compenso per particolari responsabilità (art. 2, comma 1, dell'intesa - Quota C). Nel caso di specie il Collegio dei revisori, seguendo le indicazioni dell'ARAN (parere RAL 1564, privo di data), rileva come tale compenso (previsto dall'art.17, comma 2, lett. f, del CCNL 1° aprile 1999 e dall'art. 7 del CCNL 9 maggio 2006), non possa essere riconosciuto in base al mero profilo di appartenenza, né essere legato al solo svolgimento delle mansioni ordinariamente previste. Trattandosi di emolumento volto ad incentivare specifiche responsabilità, è necessario che negli incarichi individuali, formalmente affidati a ciascun dipendente, vengano individuate concrete responsabilità che ne motivino la corresponsione (criterio di selettività).

Compenso al personale di categoria D non titolare di posizione organizzativa (art. 2 c. 1 - Quota E). Tale compenso appare fondato sull'art. 17, comma 1, lett. f, del CCNL del 1° aprile 1999 (purché le specifiche attività oggetto di incentivazione, come sopra esposto, siano conformi ai principi di effettività e selettività).

Prestazioni in orario straordinario di domenica coincidente col riposo settimanale (art. 2, comma 5, dell'intesa). Il collegio dei revisori esprime parere contrario in quanto si tratterebbe di incentivazione oraria non prevista dalle norme o dai contratti collettivi nazionali. Per approfondimenti, sul punto, si rinvia al documento "*Le risultanze delle indagini svolte dai sifip in materia di spese di personale del comparto regioni ed enti locali*" (pag. 114 e seguenti), pubblicato dal Ministero dell'economia e delle finanze-RGS nel mese di ottobre 2011.

Compenso per attività svolte in particolari condizioni disagiate (art. 2, comma 1, dell'intesa - Quota D). In proposito, il collegio dei revisori ha rilevato, da un lato, la necessità che le attività disagiate siano individuate concretamente (osservando, per esempio, che il lavoro prestato fuori dalla sede ordinaria non può essere, di per sé, causa di disagio) e, dall'altro, sotto il profilo quantitativo, ha ricordato il limite mensile individuale di trenta euro dedotto dall'analogo tetto posto, dal CCNL, all'indennità di rischio (il cui rispetto non risulta provato in base al valore orario indicato nell'intesa decentrata).

Sull'indennità in discorso la Sezione rileva la presenza di differenti orientamenti. In particolare, i contrasti esistenti fra i pareri resi dall'ARAN e le risultanze delle verifiche ispettive

del MEF-RGS, da un lato, con le pronunce dei giudici ordinari, dall'altro, hanno condotto il comune di Milano a richiedere specifico parere di approfondimento.

In base ai rapporti esistenti fra contratto decentrato e contratto nazionale (cfr. art. 2, commi 2 e 3, e art. 40 d.lgs. n. 165/2001) la materia delle indennità è assoggettata ad un principio di tipicità, in base al quale è fatto divieto alle amministrazioni di attribuire al proprio personale emolumenti diversi da quelli specificamente previsti dalla contrattazione nazionale (o da eventuali disposizioni legislative). I margini di autonomia della contrattazione integrativa si devono limitare alla modalità di applicazione.

Nello specifico, l'indennità di rischio (art. 17, comma 2, lett. d, CCNL del 1° aprile 1999; art. 37 CCNL 14 settembre 2000; art. 41 CCNL 22 gennaio 2004) può essere remunerata in sede di contrattazione integrativa per le *"prestazioni di lavoro che comportano continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute per l'integrità personale"*, con attribuzione, per il periodo di effettiva esposizione, di un'indennità mensile pari a euro 30 mensili.

L'indennità di disagio (art. 17, comma 2, lett. e, CCNL del 1° aprile 1999), invece, è prevista per *"compensare l'esercizio di attività o in condizioni particolarmente disagiate"*. Varie sono le questioni che tale disposizione contrattuale ha posto (per un esame si rinvia ai pareri emessi dall'ARAN, nonché al citato documento MEF-RGS *"Le risultanze delle indagini svolte dai SIFIP in materia di spese di personale del comparto regioni ed enti locali"*). In questa sede interessa la quantificazione dell'importo dell'indennità di disagio, che, a differenza di quanto avviene per quella di rischio, non è definito dalla contrattazione collettiva nazionale. Ciò ha portato le amministrazioni a fissarla in misura maggiore rispetto a quella di rischio ed a riconoscere in situazioni ibride l'indennità di disagio. Tale prassi è stata ritenuta non condivisibile dalla Ragioneria dello Stato e dall'ARAN che, sul presupposto che il disagio costituisca una condizione di lavoro meno gravosa del rischio, hanno affermato che il valore mensile debba essere inferiore.

Tali profili risultano approfonditi nel parere reso al Comune, in data 1° aprile 2015, dall'avv. Maria Stefania Masini in esecuzione dell'incarico attribuito (determinazione n. 50 del 23 marzo 2015) sulla base del dispositivo contenuto nella delibera di Giunta n. 453/2015, in cui era stata evidenziata la necessità di un'ulteriore consulenza per effettuare un approfondimento sulle indennità per le quali la citata relazione resa dal prof. Boscati aveva evidenziato criticità.

Nel parere indicato viene evidenziato, in primo luogo, come gli interventi normativi succedutisi al d.lgs. n. 150/2009 non abbiano trattato il tema del disagio, e come il blocco della contrattazione collettiva nazionale non abbia permesso un aggiornamento della disciplina.

Pertanto, l'unico riferimento normativo rimane l'esposto art. 17, comma 2, lett. e, del CCNL del comparto Autonomie locali del 1° aprile 1999, che, sottolinea il parere, non pone specifici vincoli alla contrattazione decentrata.

Tuttavia, ricorda anche che l'ARAN è più volte intervenuta sull'argomento, fornendo indicazioni sulle modalità di riconoscimento e sulla quantificazione dell'indennità in discorso.

Nel parere si evidenzia, altresì, come tali interpretazioni siano state spesso smentite dai giudici del lavoro (Tribunale di Verona, sentenza del 23 febbraio 2012; Tribunale di Rimini, 1° marzo 2012; Tribunale di Varese, 10 dicembre 2013), che hanno affermato, per esempio, sia la legittimità del cumulo dell'indennità di disagio con quella di rischio, sia la possibilità di una quantificazione in misura superiore a quella prevista dal CCNL per quest'ultima (30 euro mensili). In particolare, con sentenza n. 149 del 3 febbraio 2011, il Tribunale di Taranto ha affermato che *"il pagamento dell'indennità di disagio viene giustificato dalla esigenza di compensare il disagio derivante dalle condizioni ambientali in cui si svolge l'attività lavorativa (intemperie, smog)"*, così differenziandosi dall'indennità di rischio che è correlata, invece, *"ad una particolare esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e l'integrità personale (contatto con sostanze nocive, lavori di manutenzione stradale e segnaletica in presenza di traffico)"*.

Allo stesso modo, il Tribunale di Termini Imerese, 1° febbraio 2013 (simili motivazioni in Tribunale di Lecco, 14 dicembre 2012, n. 239) ha confermato le clausole di un contratto integrativo sull'indennità di disagio in quanto non violavano, non esistendo, vincoli su tempi, casi e modi di riconoscimento (la sentenza distingue fra merito delle scelte contrattuali, ritenute anche opinabili, e legittimità di queste ultime, in cui il parametro non può che essere il rispetto delle norme imperative di legge o di CCNL).

Il richiamato parere legale ricorda, altresì, come, forse facendo seguito ai riferiti orientamenti giurisprudenziali, di recente l'ARAN (parere RAL 1734 del gennaio 2015) ha riconosciuto che le indennità di disagio e di rischio possano sommarsi, purché siano correlate dalla contrattazione integrativa a causali formalmente e oggettivamente diverse.

Secondo l'esposto parere, la conferma della proposta definizione di disagio verrebbe ricavata a contrario da quella dell'indennità di rischio. L'art. 17, comma 2, lett. d, del CCNL 1° aprile 1999 richiama una serie di previsioni contrattuali, ormai abrogate, che fornivano un elenco delle prestazioni lavorative soggette a rischio e l'art. 37 del CCNL 14 settembre 2000, richiamato dall'art. 41 del successivo CCNL del 22 gennaio 2004, inoltre, prevede che *"gli enti individuano, in sede di contrattazione integrativa decentrata, le prestazioni di lavoro che comportano continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e per l'integrità personale, assicurando comunque le condizioni di rischio già riconosciute presso l'ente"*.

Da tali orientamenti, il parere trae conferma della peculiarità dell'istituto del disagio che, a differenza del rischio, ha una valenza generale, ravvisabile nella presenza di una condizione oggettiva del contesto ambientale nel quale si svolge la prestazione di lavoro. Pertanto, il disagio non può essere considerato come un *minus* rispetto al rischio, posto che quest'ultimo è specifico, contingente ed eliminabile (o riducibile), mentre il disagio caratterizza determinati ambienti e circostanze in termini di diffusività e permanenza, ed è difficilmente eliminabile. Una volta riconosciuta la peculiarità del concetto di disagio, e la sua ontologica diversità rispetto ad altre indennità, il parere non ritiene ragionevole, né sotto il profilo materiale né sotto quello giuridico, utilizzare l'indennità di rischio come parametro per stabilirne la misura.

L'art. 17, comma 2, lett. e, del CCNL del 1° aprile 1999 rinvia alla contrattazione decentrata la definizione dei presupposti che concretano l'esercizio di attività particolarmente disagiate e la relativa quantificazione (per la quale non fornisce alcun parametro di riferimento). Sotto quest'ultimo profilo va osservato che, pur costituendo l'ancoramento al valore di altra indennità (come quella di rischio, per la quale il CCNL pone un tetto massimo di 30 euro mensili) uno dei parametri che le parti possono utilizzare in sede di accordo decentrato, ciò non esclude, che, sulla base della valutazione delle situazioni concrete in cui il personale deve operare e della peculiarità del contesto, si possa giungere ad una differente quantificazione.

Naturalmente, come già sottolineato a proposito della ripartizione complessiva delle destinazioni del fondo, il valore attribuito a qualunque indennità non può non osservare i principi posti dal d.lgs. n. 165 del 2001, come rivisti dal d.lgs. n. 150 del 2009. Sotto tale profilo va ribadito che anche l'erogazione dell'indennità di disagio (emolumento accessorio costituente una delle finalizzazioni previste dall'art. 45 del d.lgs. n. 165 del 2001) deve essere finalizzata ad assicurare *"adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici"* (art. 40 comma 3-*bis* d.lgs. n. 165 del 2001). Tale esigenza è presente nello stesso contratto collettivo nazionale del 1999, il cui art. 17 dispone che le risorse decentrate debbano essere finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza degli enti e di qualità dei servizi, mediante la realizzazione di piani di attività e di progetti. A tal fine, la tipologia di destinazione delle risorse è appositamente articolata (lett. da *a* ad *h* del comma 2 dell'art. 17) al fine di permettere, in un equilibrato rapporto fra di esse, il conseguimento degli obiettivi di valorizzazione sia delle performance organizzative, sia di quelle individuali, che, infine, la tutela economica in caso di *"svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute"* (art. 45 d.lgs. n. 165 del 2001). L'adeguamento che il d.lgs. n. 150 del 2009 ha imposto ai contratti integrativi non può non far osservare a questi ultimi almeno quelle norme e principi che sono attualmente già vigenti (in attesa della stipula dei nuovi contratti collettivi nazionali, cui è subordinata l'integrale entrata in vigore della riforma).

Risulta in sostanza necessario che il contratto integrativo di ente contenga un'equa e congrua ripartizione fra compensi incentivanti le performance organizzative, emolumenti premianti la performance individuale ed indennità tese a remunerare l'esercizio di attività pericolose, disagiate, etc. L'ipotesi di intesa per il personale della polizia locale (allegato 3 alla delibera n. 847 del 2015) attribuisce, invece, all'indennità di disagio una valenza assolutamente preponderante (10,4 milioni di euro su un totale di 22,2 oggetto di contrattazione), che, se sommata all'altra indennità tesa a remunerare un'articolazione oraria non ordinaria (l'indennità di turno), assorbe oltre i tre quarti dell'intero fondo.

### **III. Posizioni creditorie e debitorie con società partecipate**

Il questionario redatto dall'organo di revisione in relazione al rendiconto 2013 ha evidenziato, nella nota informativa redatta ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, convertito con legge n. 135 del 2012, discordanze fra residui attivi e passivi, iscritti nel

rendiconto del Comune, e debiti e crediti, risultanti dai bilanci di società partecipate. Tale criticità era stata già segnalata in sede di esame del questionario sul rendiconto 2012 (primo anno di applicazione della normativa), con successivo accertamento nella deliberazione della Sezione n. 355/2013/PRSP.

Il citato articolo 6, comma 4, del d.l. n. 95/2012, ha, infatti, stabilito che, a decorrere dall'esercizio 2012, i comuni e le province devono allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci esistenti tra l'Ente e le società partecipate. La predetta nota, asseverata dall'organo di revisione, deve evidenziare analiticamente eventuali discordanze e fornirne la motivazione. In questi casi il Comune deve adottare senza indugio e, comunque, non oltre il termine dell'esercizio, i provvedimenti necessari al fine di riconciliare le partite debitorie e creditorie.

In data 20 novembre 2014, il comune di Milano (con nota ricevuta a protocollo Corte n. 16603 del 21 novembre 2014) ha trasmesso, su supporto informatico, copia della nota informativa richiesta dalla legge. In quest'ultima si sottolinea come i differenti sistemi contabili in uso nel Comune e nelle società partecipate incidano sulla riconciliazione delle partite debitorie e creditorie. Infatti, come noto, il primo ha un sistema contabile informato ai principi di contabilità finanziaria (impegni e accertamenti), mentre le seconde adottano un sistema basato su rilevazioni di tipo economico patrimoniale.

Altro aspetto di difficoltà attiene alla complessità del "gruppo comune di Milano". La presenza di innumerevoli rapporti economico-patrimoniali, legati a contratti di servizio ed all'esecuzione di interventi ripartiti anche su più annualità, ha reso difficile l'opera di verifica, posto che la metodologia utilizzata è stata quella dell'analisi puntuale di ogni voce e non della conformità dell'aggregato "debiti/crediti verso comune" (ciò anche al fine di offrire un supporto all'attività di riaccertamento dei residui, nonché di evidenziare i rapporti infra gruppo nella prospettiva del consolidamento dei bilanci).

Al fine di fornire un quadro aderente al dettato normativo, il Comune ha pertanto acquisito direttamente dalle società partecipate gli elementi utili alla verifica delle partite debitorie e creditorie, riscontrandolo con le informazioni detenute dalle Direzioni interne. Le società oggetto di verifica sono state sia quelle direttamente partecipate (prescindendo dalla quota), che quelle possedute da queste ultime (indirette), con le quali il Comune intrattiene rapporti finanziari (in aderenza all'orientamento manifestato dalla Sezione con deliberazione n. 479/2013/PAR).

La nota precisa, altresì, come, dopo la raccolta delle informazioni trasmesse dalle società e dalle direzioni del Comune, per ognuna è stata redatta una scheda che, attraverso successiva circolarizzazione, è stata sottoposta alle società in modo che fosse verificata anche dall'organo di revisione. La scheda riporta in dettaglio tutte le posizioni verificate e contiene gli estremi dei documenti contabili delle società e degli impegni o accertamenti del Comune.

Sono state complessivamente rilevate oltre 12.800 posizioni, di cui circa 11.000 reciprocamente riscontrate, mentre la parte restante è interessata da ulteriori verifiche.

L'analisi svolta ha preso in considerazione i crediti e i debiti presenti al 31 dicembre 2013, prescindendo da fatture da emettere o da ricevere (la verifica di queste ultime, precisa la nota, viene rinviata al 31 dicembre 14, qualora risultino ancora come partite debitorie o creditorie).

La tabella che segue evidenzia la situazione complessiva dei debiti del comune di Milano verso le sue partecipate. L'ultima colonna riporta l'importo totale delle posizioni ancora oggetto di verifica. La voce più rilevante riguarda i rapporti con la società Metropolitane Milanesi spa, il cui importo da riconciliare (circa 16,5 milioni di euro) riguarda principalmente servizi di ingegneria (circa 12,8 milioni di euro).

<u>Società</u>	<u>Debiti del Comune secondo società</u>	<u>Partite verificate</u>	<u>Partite in fase di verifica</u>
A2A GRUPPO (A2A CALORE E SERVIZI, A2A ENERGIA, A2A RETI ELETTRICHE, A2A RETI GAS, AMSA)	€ 20.516.726,60	€ 16.998.554,87	€ 3.518.171,73
A2A SPA	€ 15.749.425,78	€ 14.910.505,05	€ 838.920,73
AMAT	€ 752.163,67	€ 749.938,87	€ 2.224,80
AMIAQUE	€ 6.745,20	€ 0,00	€ 6.745,20
AREXPO	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
ATM SERVIZI DIVERSIFICATI SRL	€ 5.632,00	€ 0,00	€ 5.632,00
ATM SERVIZI SPA	€ 120.745.676,44	€ 117.727.439,34	€ 3.018.237,10
ATM SPA	€ 29.839.715,00	€ 24.971.802,02	€ 4.867.912,98
AZIENDA FARMACIE MILANESI	€ 4.646,24	€ 4.646,24	€ 0,00
CAP HOLDING	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
EXPO 2015	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
METROPOLITANA MILANESE (MM SPA E MM SII)	€ 93.293.845,52	€ 76.801.529,45	€ 16.492.316,07
MILANO RISTORAZIONE	€ 23.129.745,69	€ 23.067.261,79	€ 62.483,90
MILANOSPORT	€ 3.698.448,11	€ 3.607.688,37	€ 90.759,74
MIR	€ 125.448,00	€ 125.448,00	€ 0,00
MISERRAVALLE	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
NAVIGLI LOMBARDI	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
SEA	€ 6.435.848,73	€ 6.434.333,74	€ 1.514,99
SOGEMI	€ 10.361.952,00	€ 10.361.952,00	€ 0,00
TOTALE	€ 324.666.018,98	€ 295.761.099,74	€ 28.904.919,24

La tabella che segue riporta, invece, la situazione dei crediti del Comune verso le sue partecipate. L'ultima colonna sintetizza gli importi in fase di verifica.

<u>Società</u>	<u>Crediti del Comune secondo società</u>	<u>Partite verificate</u>	<u>Partite in fase di verifica</u>
A2A GRUPPO (A2A CALORE E SERVIZI, A2A ENERGIA, A2A RETI ELETTRICHE, A2A RETI GAS, AMSA)	€ 3.630,55	€ 0,00	€ 3.630,55
A2A SPA	€ 20.261,00	€ 12.000,00	€ 8.261,00
AFM	€ 9.483,81	€ 9.483,81	€ 0,00
AMAT	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
AMIAQUE	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
AREXPO	€ 0,00	€ 12.128,84	-€ 12.128,84
ATM SERVIZI	€ 12.958.339,68	€ 8.156.863,27	€ 4.801.476,41
ATM SPA	€ 83.320.191,16	€ 86.911.754,77	-€ 3.591.563,61
CAP HOLDING	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
EXPO 2015	€ 0,00	€ 69.866,21	-€ 69.866,21

METROPOLITANA MILANESE (MM SPA E MM SII)	€ 72.316.747,00	€ 74.122.507,13	-€ 1.805.760,13
MILANOSPORT	€ 452.944,52	€ 330.687,51	€ 122.257,01
MIR	€ 12.122,29	€ 0,00	€ 12.122,29
MIRISTORAZIONE	€ 9.504,05	€ 9.504,05	€ 0,00
MISERRAVALLE	€ 6.602.256,00	€ 6.602.256,00	€ 0,00
NAVIGLI LOMBARDI	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
SEA	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
SOGEMI	€ 5.184.635,55	€ 2.500.000,00	€ 2.684.635,55
TOTALE	€ 180.890.115,61	€ 178.737.051,59	€ 2.153.064,02

Sempre la nota ricorda come, in occasione del rendiconto consuntivo 2012, è stata presentata la prima informativa redatta ai sensi dell'art. 6, comma 4, del citato d.l. n. 95 del 2012 e, pertanto, nel prospetto di riconciliazione del 2013 è stato esposto anche un quadro riepilogativo dell'andamento delle posizioni debitorie e creditorie nel tempo. Al fine di evidenziare il miglioramento registrato, sottolinea come, sebbene nel 2012 non siano state oggetto di verifica le società partecipate indirettamente (rientrate nell'analisi nel 2013) e la società A2A spa (sulla cui omissione la Sezione aveva preso posizione nella deliberazione n. 355/2013/PRSP), si rileva una sensibile riduzione delle partite debitorie. In particolare, nel 2012, i debiti verso MM spa, per i quali occorre ulteriori analisi, ammontavano a circa 28,2 milioni di euro, mentre, nel 2013, si sono ridotti a 12,8 (pari a oltre il 55%). Analogo risultato per le posizioni legate al servizio idrico, dove si registra una flessione di quasi il 60% (da circa 8,8 milioni di euro nel 2012 a circa 3,7 nel 2013).

<u>Società</u>	<u>Tipologia saldo</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
AMAT	Debiti vs società in fase di verifica	€ 27.742,52	€ 2.224,80
	Crediti in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
SEA	Debiti vs società in fase di verifica	€ 1.514,99	€ 1.514,99
	Crediti in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
SOGEMI	Debiti vs società in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
	Crediti in fase di verifica	€ 2.658.656,55	€ 2.684.635,55
MILANOSPORT	Debiti vs società in fase di verifica	€ 42.175,33	€ 90.759,74
	Crediti in fase di verifica	€ 484.790,25	€ 122.257,01
MIRISTORAZIONE	Debiti vs società in fase di verifica	€ 861.796,06	€ 62.483,90
	Crediti in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
AMIACQUE	Debiti vs società in fase di verifica	€ 7.242,56	€ 6.745,20
	Crediti in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
AFM	Debiti vs società in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
	Crediti in fase di verifica	€ 7,52	€ 0,00
EXPO 2015	Debiti vs società in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
	Crediti in fase di verifica	€ 0,00	€ 69.866,21
MISERRAVALLE	Debiti vs società in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
	Crediti in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
NAVIGLI LOMBARDI	Debiti vs società in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
	Crediti in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
CAP HOLDING	Debiti vs società in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
	Crediti in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
AREXPO	Debiti vs società in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00

	Crediti in fase di verifica	€ 0,00	€ 12.128,84
MIR	Debiti vs società in fase di verifica	€ 0,00	€ 0,00
	Crediti in fase di verifica	€ 0,00	€ 12.122,29
MM SPA- MMSII	Debiti vs società in fase di verifica	€ 36.981.356,22	€ 16.492.316,07
	Crediti in fase di verifica	€ 1.147.371,90	€ 1.805.760,13
ATM SPA	Debiti vs società in fase di verifica	€ 4.640.936,60	€ 4.867.912,98
	Crediti in fase di verifica	€ 11.888.720,34	€ 3.591.563,61
ATM SERVIZI SPA	Debiti vs società in fase di verifica	non soggetta a verifica	€ 3.018.237,10
	Crediti in fase di verifica	non soggetta a verifica	€ 4.801.476,41
ATM SERVIZI DIVERSIFICATI	Debiti vs società in fase di verifica	non soggetta a verifica	€ 5.632,00
	Crediti in fase di verifica	non soggetta a verifica	€ 0,00
A2A SPA	Debiti vs società in fase di verifica	€ 302.008,64	€ 838.920,73
	Crediti in fase di verifica	€ 0,00	€ 8.261,00
Gruppo A2A (AMSA - A2A CALORE & SERVIZI - A2A RETI ELETTRICHE - A2A RETI GAS - A2A AMBIENTE - A2A ENERGIA)	Debiti vs società in fase di verifica	non soggetta a verifica	€ 3.518.171,13
	Crediti in fase di verifica	non soggetta a verifica	€ 3.630,55

La relazione precisa, infine, di esporre il mero esito dell'attività di confronto delle posizioni in essere al 31 dicembre 2013, prescindendo da eventuali contestazioni e, pertanto, opportunamente dichiara che il documento non costituisce per il Comune riconoscimento di debito. Eventuali situazioni debitorie, una volta confermate e determinate puntualmente (attraverso gli atti amministrativi e contrattuali di riferimento), devono, infatti, trovare rappresentazione negli stanziamenti del bilancio di previsione, nei limiti delle modalità consentite dalla normativa vigente.

In sede istruttoria la Sezione ha chiesto di fornire aggiornamenti circa lo stato delle operazioni di riconciliazione.

Nella risposta del 30 gennaio 2015, il Collegio dei revisori dei conti ha ribadito che parte delle discrasie sono state eliminate e che sta proseguendo l'attività di verifica, in alcuni casi particolarmente complessa. La tabella che segue conferma la sensibile riduzione delle differenze (frutto anche dell'avvio delle operazioni di consolidamento dei bilanci).

	Nota 2012	Nota 2013	Stato attuale Nota 2013	Differenza su 2013
Debiti in fase di verifica	42.864.772,92	28.904.918,64	22.903.095,17	6.001.823,47
Crediti in fase di verifica	16.179.546,56	13.111.701,60	12.108.714,23	1.002.987,37

In occasione dell'adunanza pubblica del 19 maggio 2015, è stato chiesto ai rappresentanti del Comune di fornire gli ultimi aggiornamenti in merito.

Il competente ufficio ha prodotto apposito schema, firmato anche dal collegio dei revisori, dal quale emerge come, in sede di redazione del rendiconto 2014, le posizioni debitorie dubbie si siano ridotte a euro 9.907.545,38 (ulteriormente diminuite a euro 8.011.332,02 a seguito di successive verifiche). Invece le posizioni creditorie dubbie si mantengono sostanzialmente in linea con i precedenti rendiconti 2012 e 2013 (euro 12.733.178,93).

#### **IV. Situazione economico patrimoniale di società partecipate**

L'allegato 2.1 del questionario redatto dall'organo di revisione sul rendiconto 2013 ha evidenziato situazioni di criticità nella gestione economico-finanziaria di alcune società partecipate dal Comune. Nella risposta del 30 gennaio 2015 il collegio dei revisori ha esplicitato le principali motivazioni degli squilibri riscontrati. Il magistrato istruttore ha deferito all'esame collegiale la situazione delle società SO.GE.MI spa e Milanosport spa, che registrano, nel bilancio 2013, perdite d'esercizio pari, rispettivamente, a euro 1.1336.368 e ad euro 2.282.215, le cui difficoltà economiche erano già state oggetto di accertamento da parte della Sezione con la deliberazione n. 355/2013/PRSP.

##### **- SO.GE.MI. spa**

Nella ricordata deliberazione n. 355/2013/PRSP era stato evidenziato come il risultato negativo dell'esercizio 2011 (-16.536.268 euro) fosse dovuto alla svalutazione del valore della partecipazione nella società SO.GE.MI. Food srl, la cui perdita (pari a 16.516.505 euro) era stata causata 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*", in ragione del quale la società di secondo livello era stata costituita. Facendo seguito a tale decisione, l'assemblea straordinaria di SO.GE.MI. Food srl, nel corso del 2012, ha deliberato la fusione per incorporazione nella controllante SO.GE.MI spa.

Nella risposta del 30 gennaio 2015 il Collegio dei revisori ha riferito che il risultato dell'esercizio 2013, in perdita per euro 1.136.3678, è conseguenza di un accantonamento straordinario (pari a di 1,4 milioni di euro) dovuto alle passività potenziali derivanti da un contenzioso in essere con l'Agenzia delle Entrate (riguardante il pagamento dell'imposta sul valore aggiunto), sfociato in una sentenza di secondo grado (Commissione tributaria regionale di Milano, n. 1794/2014) sfavorevole alla società.

La questione trae origine da presunte irregolarità sul trattamento IVA operato in ordine all'emissione di note di credito conseguenti a delle transazioni stipulate nel 2007 con gli operatori esercenti la propria attività nel mercato gestito dalla società. Nella Relazione sulla gestione si evidenzia come il fondo, pari a 600.000 euro nel 2012, determinato sulla base dell'esito positivo del giudizio tributario di primo grado, è stato incrementato di 1.400.000 euro a seguito della sentenza d'appello, che ha ritenuto soggette a imposizione le note di credito (pari a 4.703.705 euro) determinando un debito 940.741 euro (oltre a sanzioni di pari importo). Di conseguenza, il CdA della società ha deciso di adeguare il fondo rischi a complessivi 2 milioni di euro, in considerazione della somma dovuta a titolo di imposta,

interessi e sanzioni, promuovendo, tuttavia, ricorso avanti al Giudice di legittimità, con istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza.

L'esame del bilancio d'esercizio 2013, unitamente alle precisazioni contenute nella nota integrativa, ha permesso di verificare che, effettivamente, il risultato negativo è dovuto alla necessità di effettuare la descritta cospicua mole di accantonamento a rischi.

Il totale dei ricavi da vendite delle prestazioni appare, infatti, stabile (circa 12,6 milioni di euro sia nel 2012 che nel 2013), mentre il valore complessivo della produzione (in diminuzione da 15,3 a 13,6 milioni di euro) risente del netto calo degli *"altri ricavi"* (che scendono da 2,6 a poco meno di 1 milione di euro). I costi rimangono invece sostanzialmente stabili (da 14,5 milioni di euro nel 2012 a 14,8 nel 2013), pur avendo dovuto incorporare il sensibile incremento per accantonamenti a rischi (in aumento di 1,6 milioni di euro). Infatti, le principali componenti di costo (servizi e personale) diminuiscono entrambe (per complessivi 1,9 milioni di euro circa).

In occasione dell'adunanza pubblica del 19 maggio 2015 è stato chiesto di produrre il bilancio relativo all'esercizio 2014, inviato dal Comune con mail del 20 maggio 2015.

Il conto economico 2014 chiude con un utile di euro 29.866. La gestione evidenzia la protrazione della riduzione tendenziale dei ricavi, che diminuiscono di circa 600 mila euro (da 13,6 a 13 milioni di euro), in particolare a causa della contrazione (già registrata nel 2013) degli *"altri ricavi e proventi"* (da circa 1 a 0,5 milioni di euro).

In parallelo diminuiscono i costi complessivi (da 14,8 a 12,7 milioni di euro), in ragione, tuttavia, soprattutto degli accantonamenti per rischi (che, dopo l'impennata del 2013, scendono a 226 mila euro). Riduzioni solo lievi registrano i costi per servizi (da 6,2 a 6 milioni di euro) e quelli per ammortamenti e svalutazioni (da 2,1 a 1,9 milioni di euro). Stabile, infine, il costo per il personale (3,4 milioni di euro).

#### Piano di messa in sicurezza e mantenimento dei mercati generali di Milano

In ordine al riequilibrio economico della società, la risposta istruttoria del 30 gennaio 2015 riferisce che, dei complessivi 28,2 mln di euro previsti dal *"Piano di messa in sicurezza"* approvato con delibera di Consiglio comunale n. 6 del 16 febbraio 2012 (19 per investimenti e 9,2 per riduzione debiti verso fornitori\banche), il Comune ne ha erogati in totale 17,9 (di cui 9 per investimenti e 8,9 per riduzione di debiti). La risposta non offre ulteriori elementi in ordine ai risultati attesi dal ridetto Piano.

La Relazione sulla gestione al bilancio dell'esercizio 2014 della Società ricorda come il Piano in discorso prevedeva l'erogazione, da parte del Comune, di complessivi 33,2 milioni di euro nel quinquennio 2012-2016, di cui 5 milioni di euro (1 all'anno) in conto esercizio (per l'apertura al pubblico dei mercati in alcuni giorni della settimana) e 28,2 milioni di euro quali apporti in conto futuro aumento di capitale. In continuità con l'attività di manutenzione straordinaria effettuata negli anni precedenti (costi complessivi per circa 4,9 milioni di euro), anche nel 2014 la Società ha appaltato interventi di messa in sicurezza e di mantenimento delle strutture gestite per un impegno economico complessivo di circa 2,9 milioni di euro (di

cui 1,9 riferiti a lavori già eseguiti). Tale questione era già stata oggetto di attenzione, da parte della scrivente Sezione, nella deliberazione n. 355/2013/PRSP, nella quale era stato evidenziato come, con la citata delibera di Consiglio n. 6/2012, il Comune avesse, da un lato, differito i termini per il rimborso dei 2,5 milioni di euro di finanziamento soci concessi nel 2010 (al periodo successivo all'attuazione del Piano in esame) e, dall'altro, deciso di dotare la Società di provviste finanziarie per la riduzione del debito verso banche e fornitori (ammontante, al 31 dicembre 2011, a circa 25 milioni di euro), promettendo la somma di 28,2 milioni di euro a titolo di aumento di capitale (e/o in conto futuro aumento di capitale).

Nella citata deliberazione, la Sezione aveva, in primo luogo, valutato l'operazione in rapporto alle limitazioni poste ai trasferimenti verso società partecipate dall'art. 6, comma 19, del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010 (accertando la mancata ricorrenza della preclusione normativa), ricordando, tuttavia, come ogni attribuzione economica o patrimoniale debba essere sorretta da una precisa causa giustificatrice e da una sostenibilità economica di medio-lungo periodo. In particolare, posto che il Piano approvato si fondava sulla rivisitazione dei rapporti convenzionali fra Comune e società, era apparso necessario rideterminare le tariffe da applicare agli operatori del mercato (in aderenza e nei limiti della legge regionale n. 6 del 2010) al fine di garantire, a fronte del deliberato impegno finanziario, la sostenibilità economica della gestione societaria futura (le nuove tariffe dovrebbero, infatti, incorporare il valore dei trasferimenti effettuati).

Il bilancio d'esercizio al 31 dicembre 2013 permette di apprezzare come i debiti complessivi della SO.GE.MI spa si riducano da 21,5 (2012) a 12,2 (2013). Nello specifico, risultano pressoché azzerati i debiti verso banche (da 5 milioni di euro a soli 25 mila euro) e quasi dimezzati quelli verso fornitori (da 10,3 a 5,8 milioni di euro). Nella nota integrativa viene più volte sottolineato come il risultato consegua all'iniezione di liquidità (pari a 12,1 milioni di euro nel 2013) effettuata dal Comune in osservanza della citata delibera di Consiglio n. 6/2012.

Il trend di riduzione del debito prosegue, sia pure in maniera più contenuta, nel 2014, esercizio in cui l'esposizione complessiva si riduce da 12,2 a 10,7 milioni di euro, in particolare grazie alla contrazione dei debiti verso fornitori (da 5,8 a 4,1 milioni di euro). Va ricordato, per inciso, che, nel predetto esercizio, il Comune non ha effettuato alcun versamento in relazione ai finanziamenti promessi con la deliberazione n. 6/2012 (i conti d'ordine riportano immutato, rispetto al 2013, il credito residuo di 10,8 milioni di euro).

La citata Relazione sulla gestione al bilancio dell'esercizio 2014 evidenzia, tuttavia, come l'attuale struttura del mercato ortofrutticolo all'ingrosso di Milano, considerata la vetustà degli edifici e le deficienze in merito ai sistemi di logistica e movimentazione della merce, ha comportato la perdita di competitività rispetto agli altri principali mercati del nord Italia (ed a quelli europei), con l'abbandono di clientela e di alcuni grandi operatori del settore. Ciò si è riflesso in una costante e significativa contrazione dei volumi transitati, che ha raggiunto, nel 2014, una riduzione del 25% sull'anno precedente, definita preoccupante.

La Relazione rileva, inoltre, come anche gli sforzi fatti negli ultimi anni, sia con l'avvio del Piano di messa in sicurezza varato con delibera del Consiglio comunale n. 6/2012, che con le attività svolte in tema di legalità, non abbiano prodotto un cambio di tendenza. Inoltre, le promesse, finora disattese, di realizzazione del nuovo mercato dell'ortofrutta avrebbero compromesso in maniera significativa la credibilità della Società.

Per cercare di sopperirvi, la SO.GE.M.I. spa ha avviato, in data 31 ottobre 2014, un concorso internazionale di idee per la riqualificazione dell'area del mercato ortofrutticolo, primo passo di un percorso teso anche alla riqualificazione delle aree non destinate a mercato.

- **Milanosport spa**

Per la situazione economico-patrimoniale della società Milanosport spa (partecipata integralmente dal Comune), la Sezione, nella deliberazione n. 355/2013/PRSP, aveva accertato come la principale causa della perdita registrata nel 2011 (3.726.245 euro) fosse dovuta al generalizzato aumento dei costi di produzione, in particolare discendenti dagli accantonamenti per rischi (pari a 4,2 milioni di euro). Parte del predetto fondo era stato poi utilizzato nell'esercizio 2012, che, non necessitando di ulteriori accantonamenti, aveva chiuso con un utile di 3.312 euro. La situazione di criticità economico-patrimoniale riemerge, tuttavia, nell'esercizio 2013, il cui bilancio registra un'utile di 11.687 euro, ma una sensibile differenza negativa al netto delle rettifiche di valore delle attività finanziarie e dei proventi ed oneri straordinari (voci D ed E del modello di conto economico), pari a 2.282.215 euro (cfr. tabella 2.1 allegata al questionario sul rendiconto 2013).

Nella risposta del 30 gennaio 2015, il Collegio dei revisori dei conti ha precisato che il risultato sostanzialmente negativo del 2013 è conseguente alla dinamica dei ricavi e dei costi da gestione caratteristica. A fronte di ricavi pari a 20,6 milioni di euro (in calo rispetto ai 23,5 del 2012) si registrano costi della produzione pari a 23,7 milioni di euro (inferiori, anch'essi, rispetto ai 25,9 del 2012). Peraltro, secondo quanto riportato dagli amministratori nella Relazione sulla gestione, le determinanti del saldo negativo della gestione caratteristica sono da ricondurre alla riduzione delle entrate da corsi (-12,34%), da gestione degli impianti (-9,91%) e, infine, da sponsorizzazioni (-27,8%). Sul risultato incide anche l'accantonamento (pari a circa 1 milione di euro) operato per far fronte agli oneri per il rinnovo degli impianti. Non rilevante appare, anche se positivo, il saldo della gestione finanziaria (415 mila euro).

Il risultato d'esercizio 2013 presenta un complessivo segno positivo grazie alla gestione straordinaria (positiva per 2,4 milioni di euro). In nota integrativa si evidenzia come la posta si riferisca ad una sopravvenienza attiva discendente dalla rilevazione di una quota di lavori relativa ad un contratto d'appalto stipulato nel 2009.

La risposta del Collegio dei revisori dei conti ha precisato, infine, che il credito verso il Comune, esposto nel bilancio societario 2013 (5.106.119 euro), è relativo al sostegno del servizio sportivo ricreativo a valenza sociale (svolto dalla società ai sensi dell'art. 23 del

vigente contratto di servizio). Nel corso del 2014, il Comune ha provveduto quasi integralmente al pagamento di tale debito (98%).

In data 22 giugno il Comune, come da richiesta formulata nel corso dell'adunanza pubblica, ha inviato il bilancio d'esercizio per il 2014, approvato dall'assemblea ordinaria della società in data 4 giugno 2015. Il documento evidenzia un utile finale pari a 56.563 euro, conseguito, tuttavia, anche in questo caso, mediante un sensibile risultato positivo delle partite straordinarie (che registrano plusvalenze da alienazioni pari a 1.532.713). La gestione caratteristica rimane, infatti, negativa (la differenza fra ricavi e costi della produzione evidenzia un deficit di 1.176.128 euro).

### **Considerazioni generali circa l'equilibrio economico delle società partecipate**

Come evidenziato più volte dalla Sezione, la responsabilità dell'andamento societario va condivisa con l'ente locale socio, 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 del 2007), deve comunque garantire l'applicazione dei generali principi di buon andamento (art. 97 Costituzione e art. 1 legge n. 241 del 1990), che debbono caratterizzare ogni tipo di esercizio di funzioni o di erogazione di servizi (cfr. deliberazione n. 72/2012/PAR) e che vanno assunte non solo in sede costitutiva (con l'individuazione di un'adeguata dotazione patrimoniale), ma anche in fase esecutiva (con la stipula di un congruo contratto di servizio).

La scelta dello strumento societario, anche se non finalizzato alla produzione di utili, deve quantomeno garantire un equilibrio di bilancio che non arrechi danno economico ai soci (cfr. deliberazione n. 1052/2010/PRSE e successive). Più precisamente, l'ente locale deve contemperare 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 socio può provvedere in vari modi. La modalità fisiologica è la programmazione di un contributo (anche in forma di corrispettivo) adeguato ad erogare il servizio. Nel caso di servizi strumentali, il corrispettivo deve essere adeguato a coprire i costi di erogazione. Nel caso di servizi pubblici locali, dato che il prezzo per le prestazioni viene solitamente pagato direttamente dagli utenti, deve essere tale da compensare il costo sociale del servizio universale (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 si traduce, se protratta nel tempo, in una surrettizia copertura di passività attraverso il

patrimonio netto. La progressiva erosione del patrimonio netto 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 (causa azzeramento del patrimonio) o adottare altre, più drastiche, decisioni.

Quanto sopra esposto assume maggiore pregnanza, nell'ottica dei doveri imposti agli organi amministrativi comunali, alla luce della riforma dei controlli interni (approvata con il d.l. n. 174 del 2012, convertito con legge n. 213 del 2012).

La novella ha riformato l'art. 147 del TUEL prevedendo che gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia organizzativa, individuino, fra gli altri, strumenti e metodologie per verificare lo stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali attribuiti alla società, nonché l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni.

L'art. 147-*quater*, riferito nello specifico alle società partecipate non quotate, prevede che l'ente locale definisca un apposito sistema di controlli, esercitati dalle strutture interne che ne sono responsabili. Per l'attuazione, l'Amministrazione deve definire un sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa di quest'ultima, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Sulla base di tali informazioni, l'ente locale deve effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuare le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente medesimo.

Infine, occorre ricordare come, dal 2015 sono efficaci gli obblighi posti dall'art. 1, commi 550 e seguenti, della legge di stabilità per il 2014, n. 147 del 2013. In base alla normativa richiamata, infatti, nel caso in cui istituzioni, aziende speciali e società partecipate da pubbliche amministrazioni locali inserite nell'elenco annuale redatto dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, presentino un risultato di esercizio negativo, gli enti locali devono accantonare nell'anno successivo, in apposito fondo vincolato, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione (per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato è quello relativo a tale bilancio; per le società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile). L'importo accantonato è reso disponibile, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o, infine, il soggetto partecipato sia posto in liquidazione.

Il successivo comma 552 dispone che gli accantonamenti siano effettuati a decorrere dall'anno 2015, prevedendo comunque una disciplina transitoria per gli anni 2015, 2016 e 2017 (per la quale si rimanda al dato normativo).

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia

**accerta**

sulla base dell'esame della relazione inviata dal Collegio dei revisori dei conti del Comune sul rendiconto consuntivo 2013, e della successiva attività istruttoria:

- 1) la parziale destinazione del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane in modo non conforme alla contrattazione collettiva nazionale o alla disciplina legislativa, secondo quanto espresso in parte motiva;
- 2) la presenza di discordanze fra i residui attivi e passivi, riportati nel rendiconto consuntivo 2013, rispetto ai debiti e crediti iscritti nei bilanci delle società partecipate;
- 3) le perdite registrate nell'esercizio 2013 delle società SO.GE.MI spa e Milanosport spa, con conseguente incidenza sul valore dei conferimenti operati nel tempo dal Comune socio

**invita**

l'amministrazione comunale di Milano a:

- 1) adottare le opportune azioni tese a garantire la futura sostenibilità di bilancio degli investimenti in corso, in particolare delle nuove linee di trasporto metropolitano;
- 2) proseguire l'attività di riconciliazione dei residui attivi e passivi iscritti nella contabilità dell'ente con i debiti ed i crediti presenti nei bilanci delle società partecipate;
- 3) monitorare costantemente la situazione economico-patrimoniale delle società partecipate, dirette e indirette, in particolare ai fini dei potenziali riflessi sul bilancio finanziario del Comune

**invita**

ai sensi dell'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, ad adottare, entro il termine di 60 giorni dal deposito della presente pronuncia di accertamento, gli opportuni provvedimenti di adeguamento del contratto integrativo del personale dipendente non dirigente alla disciplina posta dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva nazionale, e le altre eventuali misure conseguenti all'accertamento effettuato dalla Sezione.

Dispone la trasmissione della presente pronuncia di accertamento al Sindaco del comune di Milano e, attraverso il sistema SIQUEL, al Collegio dei revisori dei conti, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 /2013, sul sito internet dell'Amministrazione.

Il magistrato istruttore  
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria  
25 giugno 2015  
Il direttore della segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)