



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

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza del 17 giugno 2014

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

udito il relatore, dott. Donato Centrone.

PREMESSA

Con deliberazione n. 35/2014/PRSP del 4 febbraio 2014, adottata ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la scrivente Sezione regionale di controllo ha accertato, alla luce dell'esame della relazione compilata dal Collegio dei revisori dei conti sul rendiconto dell'esercizio 2011, alcune irregolarità inerenti la sana gestione finanziaria della Provincia



1

di Milano, in parte già evidenziate, in sede di esame della relazione inerente il rendiconto consuntivo 2010, nella Deliberazione n. 435/2012/PRSE.

Sulla scorta degli accertamenti effettuati, alcuni dei quali trasmessi per il seguito di competenza alla Procura regionale della Corte dei conti, la Sezione ha invitato la Provincia di Milano ad adottare le seguenti iniziative atte a rimuovere le irregolarità riscontrate:

1) verificare costantemente, negli accertamenti iscritti a bilancio, la presenza dei presupposti richiesti dal TUEL e specificati dai principi contabili, proseguendo l'attività di costante riaccertamento dei residui attivi, in omaggio ai principi di trasparenza e veridicità del bilancio, in modo da far emergere un avanzo d'amministrazione attendibile, attenuando i rischi di mancata futura copertura degli equilibri di bilancio;

2) accertare le entrate derivanti da utili di società partecipate in presenza di tutti i presupposti previsti dal codice civile e dalle norme di contabilità pubblica, procedendo, nell'assemblea dei soci, ad approvarne la distribuzione solo se realmente conseguiti, nonché in presenza della necessaria disponibilità finanziaria;

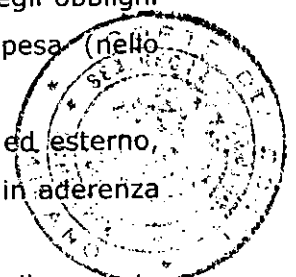
3) valutare la perdurante sostenibilità finanziaria delle opere connesse ai residui passivi iscritti a bilancio, specie in caso di programmato utilizzo di entrate di parte corrente;

4) programmare la politica di bilancio anche in funzione dell'osservanza degli obblighi di contenimento posti, dal legislatore statale, a specifici aggregati di spesa (nello specifico inerenti predeterminate tipologie di spese per il personale);

5) disciplinare il trattamento accessorio attribuibile al personale, interno ed esterno, chiamato a far parte degli uffici di supporto agli organi di direzione politica, in aderenza alla normativa, legislativa e contrattuale, di riferimento;

6) adottare i necessari provvedimenti e comportamenti atti a mantenere il rapporto con le società partecipate, dirette e indirette, e con gli altri organismi strumentali, nell'ambito delle regole previste dal codice civile, dall'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali, dalle regole di finanza pubblica, nonché dei canoni di sana gestione economico patrimoniale;

7) adottare i necessari provvedimenti, anche in aderenza agli obblighi legislativi di controllo interno sugli organismi strumentali e partecipati, atti alla redazione dei documenti di bilancio in aderenza ai principi posti dal codice civile, nonché in funzione della trasparente evidenziazione dei rapporti finanziari fra Ente e organismi partecipati, nonché del rispetto delle norme di coordinamento di finanza pubblica a questi ultimi applicabili;



12

8) rispettare, fornendo le opportune direttive ai rappresentanti della Provincia nell'assemblea dei soci e negli organi di amministrazione e controllo di società partecipate e organismi strumentali, i limiti normativi posti dalla legislazione ai compensi di amministratori, sindaci e dirigenti;

9) valutare la permanente legittimità del mantenimento della partecipazione societaria in ASAM spa, alla luce dell'evoluzione normativa e della concreta esplicazione dell'attività sociale.

In particolare, la Sezione ha fissato all'amministrazione provinciale un termine di 60 giorni per adottare i seguenti provvedimenti tesi a rimuovere le irregolarità riscontrate:

1) relazionare in ordine alle procedure per il conseguimento, nel corrente esercizio, degli obiettivi posti dalle norme di coordinamento di finanza pubblica, sia da parte dell'amministrazione provinciale (nello specifico accertamento, avente fonte nell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010) che di organismi strumentali e società partecipate, sottolineando, in quest'ultimo caso, l'impatto discendente anche sul bilancio della Provincia dalle norme che impongono obiettivi di contenimento valutati a livello consolidato (art. 18, comma 2 bis, del d.l. n. 112/2008, nella formulazione attualmente vigente);

2) produrre la nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate, asseverata dai rispettivi organi di revisione, con evidenziazione analitica delle eventuali discordanze, e relative motivazioni, fra residui attivi, aventi titolo in utili distribuiti dalla società ASAM spa, e debiti iscritti, per il medesimo titolo, nello stato patrimoniale di quest'ultima;

3) ricalcolare il limite di indebitamento previsto dagli artt. 204 e 207 TUEL, includendovi gli oneri potenzialmente discendenti dal rilascio, nel 2010, delle lettere di patronage a favore degli istituti bancari finanziatori della società partecipata ASAM spa.

La comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia di accertamento è stata inviata in data 5 febbraio 2014.

Con memoria n. 77313 del 4 aprile 2014, pervenuta alla Sezione in data 7 aprile 2014, il Presidente della Provincia ha comunicato le misure correttive adottate.

Nello specifico ha ripercorso le fasi del processo istruttorio, anche al fine di ribadire che la Provincia ha manifestato completa e fattiva disponibilità al confronto istruttorio, nonché all'adeguamento rispetto ai rilievi eventualmente formulati.

Le controdeduzioni, oltre ad illustrare gli interventi attuati al fine di superare le criticità evidenziate negli inviti presenti nel dispositivo della deliberazione, forniscono, altresì, precisazioni e chiarimenti in ordine agli accertamenti di irregolarità amministrativo contabili riscontrate (n. 16 punti). Per tali aspetti la memoria della Provincia viene

inoltrata alla competente Procura regionale della Corte dei conti, cui sono stati a suo tempo trasmessi i richiamati accertamenti.

La memoria richiama, infine, la recente legge n. 56/2014, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", che, all'art. 1, comma 49, pone nuovi problemi di governance relativamente alle società partecipate, anch'esse oggetto delle controdeduzioni istruttorie.

Il magistrato istruttore, esaminata la documentazione, con nota del 13 maggio 2014, ha chiesto al Presidente di Sezione la fissazione di un'adunanza per l'esame collegiale delle misure adottate, nel contraddittorio con l'amministrazione, che è stata fissata per il 27 maggio 2014. A seguito di istanza motivata, presentata dal Provincia in data 22 maggio 2014, la Sezione ha differito l'esame delle misure adottate all'adunanza al 17 giugno 2014, in cui sono intervenuti, in rappresentanza della Provincia, il Presidente, il segretario generale, il direttore generale, il dirigente del servizio economico e finanziario, il dirigente delle risorse umane ed il dirigente del settore enti partecipati.

FATTO E DIRITTO

L'art. 148 bis del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti adottino specifiche pronunce di accertamento, nel caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'inosservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della mancata sostenibilità dell'indebitamento nonché della presenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico finanziari degli enti. Il comma 3 aggiunge che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'Ente locale deve adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo, che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti, o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

I. Attività di riaccertamento dei residui attivi

Nella deliberazione n. 35/2014/PRSP, sulla base dell'istruttoria condotta e delle motivazioni ivi riportate (cui si fa rinvio), la Sezione ha invitato la Provincia a verificare costantemente, prima di iscrivere accertamenti, la presenza dei presupposti richiesti dal d.lgs. n. 267/2000 e specificati dai principi contabili, proseguendo altresì l'attività di

costante riaccertamento dei residui attivi, in modo da far emergere un avanzo d'amministrazione attendibile e attenuare i rischi di potenziali futuri squilibri di bilancio.

Nella nota di riscontro del 04/04/2014 la Provincia ha riferito che l'attività di costante riaccertamento dei residui attivi, già svolta nel corso dell'esercizio 2011, è proseguita durante il 2012 e il 2013 (da ultimo in occasione della predisposizione del rendiconto consuntivo), precisando come la fondatezza degli accertamenti sia costantemente verificata e formalizzata dai responsabili dei servizi competenti, su impulso e coordinamento del servizio finanziario.

Ricorda, altresì, di aver già effettuato significative riduzioni di residui (come attestato nella stessa deliberazione n. 35/2014/PRSP). Con il rendiconto 2011 ha radiato residui attivi per € 87.878.236 (in parte compensati da minori spese per € 64.088.54), che hanno interessato anche i crediti di più vecchia formazione. Inoltre ha stralciato dal conto del bilancio e inclusi in quello del patrimonio crediti di dubbia esigibilità per € 7.453.388.

Anche con il rendiconto 2012 riferisce di aver riaccertato posizioni creditorie di vecchia data, tra le quali la memoria segnala:

- € 8.485.846 (iscritti al titolo II), inerenti il concorso del Comune di Milano nelle spese di gestione dell'idroscalo (anni 1989/2009) e per l'utilizzo di attrezzature scolastiche (anni 2006/2008);

- € 769.495 (iscritti al titolo III), inerenti il concorso del Comune di Milano alle spese per l'utilizzo di attrezzature scolastiche (anni 1998/2005).

La Provincia evidenzia infine che, con il rendiconto 2013 (in quel momento in fase di approvazione), i residui attivi, pari al 31/12/2012 a 724,2 milioni di euro, sono diminuiti a 586,2 milioni di euro. Al risultato ha contribuito la definizione finale di un accordo con la Provincia di Monza e della Brianza, relativo ai rapporti tra le due amministrazioni e discendenti dalla creazione di quest'ultima.

Ciò premesso, la memoria ribadisce come l'Ente intenda proseguire l'attenta verifica di tutte le voci iscritte fra i residui attivi, mantenendo nel bilancio solo quelle per le quali, in base agli elementi in possesso, valuti in prospettiva la positiva conclusione.

La Sezione evidenzia come, salvo quanto esposto nel prossimo paragrafo, le iniziative adottate dalla Provincia vadano nella direzione, indicata dalla legge, di un adeguato e continuo processo di riaccertamento dei residui attivi finalizzato all'attenuazione dell'emersione di rischi per i futuri equilibri di bilancio.

II.a) Accertamento di utili da società partecipate

Nella deliberazione n. 35/2014/PRSP, la Sezione ha invitato l'amministrazione ad accertare le entrate derivanti da utili di società partecipate in presenza di tutti i

presupposti previsti dal codice civile e dalle norme di contabilità pubblica, procedendo, nell'assemblea dei soci, ad approvarne la distribuzione solo se realmente conseguiti, nonché in presenza della necessaria disponibilità finanziaria.

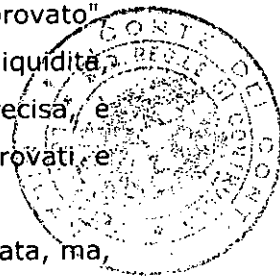
Nello specifico, dal rendiconto consuntivo per il 2011 erano emersi residui attivi non ancora riscossi per € 13.740.000, a titolo di dividendi deliberati dalla società partecipata ASAM spa, relativi agli esercizi 2007 e 2008.

Inoltre, dall'esame della nota integrativa al bilancio d'esercizio 2012 della predetta società erano emersi debiti verso imprese controllanti, riferiti, per € 26.411.044, a quanto ASAM spa deve alla Provincia di Milano a seguito della decisione di distribuzione di dividendi per gli esercizi chiusi al 31/12/2007, al 31/12/2008 ed al 31/12/2009, nonché in seguito all'assemblea "di distribuzione dei dividendi" tenuta in data 30/12/2011. Tutti i ridetti debiti, iscritti quali residui attivi nel bilancio della Provincia, anche al 31/12/2012, non risultavano pagati (né lo sono al 31/12/2013).

Nella nota di riscontro del 04/04/2014 la Provincia richiama l'art. 2433, comma 2, del codice civile, secondo il quale "non possono essere pagati dividendi sulle azioni, se non per utili realmente conseguiti e risultanti dal bilancio regolarmente approvato" osservando che la norma non fa riferimento a particolari requisiti/condizioni di liquidità, mentre è fondamentale che gli utili siano effettivamente maturati (come, precisa, e avvenuto nel caso di ASAM spa, i cui bilanci sono stati regolarmente approvati e certificati).

Per quanto riguarda i predetti dividendi, distribuiti dalla ridetta società controllata, ma, a distanza di anni, non ancora pagati (complessivamente pari, al 31/12/2013, a € 26.401.204), la Sezione conferma le valutazioni già espresse in occasione delle deliberazioni n. 435/2012/PRSE e n. 35/2014/PRSP. In particolare, l'art. 2433 del codice civile dispone che l'assemblea di una società per azioni non possa distribuire dividendi se non per utili realmente conseguiti, regola che risponde ad un'esigenza di tutela di soci e creditori sociali, posto che permette alla maggioranza di deliberare la distribuzione solo previa approvazione del bilancio, costituzione della riserva legale e accertamento del reale conseguimento di utili (per evitare che, ai fini della distribuzione, si intacchi il patrimonio).

Trattandosi di una facoltà, e non di un obbligo, ben potendo l'assemblea decidere di "portare a nuovo" gli utili conseguiti, appare evidente come ulteriore condizione implicita consista nella disponibilità di adeguate risorse finanziarie atte a soddisfare tale distribuzione (o, quantomeno, l'affidamento in risorse facilmente smobilizzabili o conseguibili entro termini brevi e predefiniti). Infatti, la chiusura in utile di un bilancio d'esercizio può derivare da una serie di fattori, fra i quali l'iscrizione di ricavi pur in



assenza della materiale riscossione dei discendenti crediti verso terzi (il conto economico palesa utili; l'attivo patrimoniale, invece, un aumento della mole di crediti a fronte di disponibilità di cassa simmetricamente inferiori).

Nelle precedenti occasioni si è ricordato, altresì, come tale esigenza assuma maggiore pregnanza nel caso in cui si tratti di società partecipata da enti pubblici e, in particolare, nel caso in cui un solo ente locale abbia la partecipazione totalitaria (come nel caso della società ASAM spa nell'arco temporale 2007-2008, anteriore alla creazione della Provincia di Monza che, attualmente, detiene il 19,16% del capitale). Quest'ultimo, infatti, votando, in qualità di socio unico, la distribuzione di utili, potrebbe accertare a bilancio un'entrata pur in assenza dei presupposti economici (reale conseguimento) o finanziari (disponibilità di adeguate risorse in cassa).

La Sezione ribadisce, altresì, come tale comportamento assuma rilevanza anche alla luce degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno. Ai fini del relativo conseguimento, un artificioso aumento degli accertamenti, rispetto alle entrate correnti attendibilmente iscrivibili nel bilancio di competenza dell'esercizio, incide sui risultati finanziari (costruiti in termini di c.d. "competenza mista", con rilevanza, per le entrate correnti, dell'ammontare degli accertamenti, a prescindere dalle riscossioni).

In occasione della deliberazione n. 35/2014/PRSP ha destato perplessità, inoltre, la deliberazione di distribuzione di risorse avvenuta al termine di un esercizio, il 2011, che ha chiuso con una perdita di oltre 200 milioni di euro. La circostanza poi che, anche in questo caso, gli utili, pur deliberati, non siano stati ancora materialmente pagati, paleserebbe il non effettivo conseguimento, in violazione dell'art. 2433 del codice civile.

La nota di riscontro della Provincia del 04/04/2014 ha puntualizzato che, con la deliberazione assembleare di ASAM spa del 30/12/2011, si è proceduto alla distribuzione di riserve straordinarie disponibili, in assenza di eccezioni o riserve del collegio sindacale e che le perdite, successivamente emerse, relative alla gestione del 2011, sono state determinate dalla svalutazione di partecipazioni azionarie (comportante la diminuzione del patrimonio netto), senza la quale il bilancio di ASAM spa avrebbe evidenziato un utile di esercizio di circa 29 milioni.

Nella medesima nota viene poi ribadito come la Provincia continui ad attivarsi per porre ASAM spa in condizione di assolvere alle sue obbligazioni di pagamento, autorizzandola, per esempio, ad alienare le partecipazioni societarie possedute.

La Sezione ribadisce, sul punto, come il fatto che, a distanza di tempo, la società partecipata ASAM spa non abbia materialmente pagato gli utili distribuiti e che la Provincia (socio di maggioranza) confidi, a tal fine, nella vendita di patrimonio costituisce

ulteriore elemento dell'assenza del reale conseguimento di utili nel momento in cui sono stati deliberati.

Per quanto riguarda, nello specifico, la tutela degli equilibri di bilancio, la nota di riscontro del 04/04/2014 ricorda come, a decorrere dall'esercizio 2012, sia obbligatoria la previsione di un fondo svalutazione crediti, alla cui determinazione concorrono anche i residui attinenti ai dividendi deliberati da ASAM spa. A questo proposito, precisa come la base di calcolo, presa in considerazione per la quantificazione del fondo, è stata costituita dai residui attivi concernenti gli esercizi 2006 e precedenti, posto che, al 31/12/2012, quelli relativi all'esercizio 2007 sono da considerarsi di anzianità pari a 5 anni, ma non superiore, come invece prescrive la normativa. Tale impostazione risulterebbe coerente anche con quanto riportato anche da IFEL, Fondazione Anci, nel volume "Il bilancio 2013 Istruzioni per l'uso".

La memoria conclude ricordando come con l'introduzione, dal 2015, della disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili (d.lgs. n. 118/2011), i criteri per l'accertamento delle entrate si evolveranno con particolare riferimento al momento dell'esigibilità delle obbligazioni e che, anche nel nuovo sistema, la Provincia provvederà a costituire adeguato fondo svalutazione crediti a garanzia del mantenimento degli equilibri di bilancio (per il bilancio di previsione 2014 il fondo è stato stimato in 4,1 milioni di euro).

Dalla nota a firma del presidente di ASAM spa, allegata alla relazione della società di revisione, riguardante la conciliazione dei debiti e crediti con la Provincia socia, è possibile redigere il seguente prospetto palesante la mole di crediti vantati dalla Provincia verso la predetta società partecipata al 31/12/2013, ed il relativo titolo:

- € 9.707.271 per dividendi esercizio 2007, deliberati nell'assemblea dei soci di ASAM spa il 27/06/2008, accertati nel bilancio della Provincia del 2008;
- € 4.042.609 per dividendi esercizio 2008, deliberati nell'assemblea dei soci di ASAM spa del 29/05/2009, accertati nel bilancio della Provincia del 2009;
- € 4.060.353 per dividendi esercizio 2009, deliberati nell'assemblea dei soci di ASAM spa del 02/07/2010, accertati nel bilancio della Provincia del 2010;
- € 8.600.851, a titolo di distribuzione riserve straordinarie disponibili, deliberate dell'assemblea dei soci del 30/12/2011, accertati nel bilancio della Provincia del 2011.

Il totale somma € 26.411.084. Alla luce del tempo trascorso e della situazione economico patrimoniale della società (il cui bilancio consolidato registra cospicue perdite sia nel 2010, per € 15.588.963; sia nel 2011, per € 214.693.472; che nel 2012, per € 85.484.634, cfr. questionario collegio dei revisori della Provincia sul rendiconto 2012) appare necessario, in applicazione dell'obbligo di riaccertamento presente nell'art. 228, comma 3, del TUEL, nonché dei principi di sana gestione finanziaria (cfr. Osservatorio per

la finanza e la contabilità degli enti locali, Principio contabile n. 2, lett. c, punto 14, e n. 3, lett. e), punti 44, 45, 47 e 49, approvati il 18/11/2008), che la Provincia riaccerti in diminuzione i predetti residui attivi stralciandoli dal conto del bilancio e portandoli nel conto del patrimonio fino al compimento del periodo di prescrizione (cfr. art. 230, comma 5, TUEL).

In alternativa, appare quantomeno necessario che l'intera mole creditoria in discorso sia accantonata a fondo svalutazione crediti e, a fine esercizio, confluisca nella quota vincolata dell'avanzo d'amministrazione. Infatti, come più volte palesato dalla giurisprudenza contabile (SRC Campania, n. 251/2011/PRSE; SRC Lombardia n. 194/2014/PRSE, n. 29/2014/PRSP, n. 417/2013/PRSE), il precetto posto dall'art. 6, comma 17, del citato d.l. n. 95/2012 costituisce una regola minima di comportamento al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio, salva l'osservanza dei precetti generali, già presenti nel TUEL (cfr. artt. 228, comma 3, e 230, comma 5, oltre che gli artt. 186 e 187 in materia di costituzione e utilizzo dell'avanzo d'amministrazione) ed esplicitati nei principi contabili prima indicati. Questi ultimi, in relazione alle circostanze del caso concreto, possono imporre di aumentare l'accantonamento a fondo svalutazione crediti (e, di conseguenza, mediante il conseguente vincolo sull'avanzo, impedirne l'utilizzo a copertura di spese negli esercizi successivi) valutando in concreto la reale esigibilità delle poste creditorie, anche di quelle iscritte nell'ultimo esercizio (cfr. Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali costituito presso il Ministero degli Interni, Principio contabile n. 3 del 18/11/2008, lett. e, n. 44).

La *ratio* sottostante alla norma del decreto c.d. "spending review" è quella di vincolare la discrezionalità dell'ente ad un minimo di legge, salvo l'obbligo di valutare prudenzialmente la necessità di un maggiore accantonamento in relazione alla situazione concreta. Infatti, se per i crediti di dubbia e difficile esazione non viene effettuato un congruo accantonamento al fondo svalutazione crediti (che, in caso di valutata inesigibilità, può giungere fino all'intero ammontare del credito vantato), questi ultimi continuano a costituire componente positiva dell'avanzo d'amministrazione (cfr. art. 186 TUEL) che, nel momento in cui viene utilizzato nel bilancio di previsione degli esercizi successivi (art. 187 TUEL), rischia di far sorgere debiti (a causa dell'incremento della capacità di impegni di spesa) in corrispondenza di crediti (i residui attivi componenti dell'avanzo d'amministrazione) caratterizzati da elevate probabilità di non incasso (cfr. in tal senso, anche SRC Campania n. 12/2014/PRSP).

Per tale ragione, appare opportuno che la Provincia, in occasione della predisposizione del prossimo rendiconto consuntivo, proceda alla riquantificazione delle risorse

accantonate a fondo svalutazione crediti, vincolando l'intera quota corrispondente ai residui attivi aventi titolo nei dividendi non riscossi dalla società ASAM spa.

II.b) Riconciliazione posizioni debitorie e creditorie con società partecipata

Nella deliberazione n. 35/2014/PRSP, la Sezione ha invitato la Provincia a produrre una nota informativa, in aderenza all'obbligo normativo posto dall'art. 6 comma 4 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate, asseverata dai rispettivi organi di revisione, con evidenziazione analitica delle eventuali discordanze, e relative motivazioni.

In particolare in sede di accertamenti istruttori era emersa necessità di chiarimento circa i residui attivi del bilancio della Provincia, aventi titolo negli utili distribuiti dalla società ASAM spa, ed i debiti iscritti, per il medesimo titolo, nello stato patrimoniale di quest'ultima.

In allegato alla nota di riscontro del 04/04/2014, la Provincia ha prodotto un estratto dell'indicata nota informativa, dichiarata come già inclusa nel rendiconto 2012.

La nota d'accompagnamento, a firma del presidente di ASAM spa fa riferimento alla situazione aggiornata al 31/12/2013.

Il prospetto informativo evidenzia la sostanziale corrispondenza tra il debito iscritto nello stato patrimoniale di ASAM spa (€ 26.411.851) ed i residui attivi riportati nel rendiconto provinciale (€ 26.401.204) e risulta confermato, con nota del 12/02/2014, dalla società di revisione (anch'essa attestante la situazione al 31/12/2013).

La nota conferma, inoltre, che, come riportato nella deliberazione n. 35/2014/PRSP, la somma di € 13.740.000 fa riferimento ai residui attivi iscritti fino al 2009 (€ 9.707.271 per dividendi deliberati nell'assemblea del 27/06/2008 ed € 4.042.609 per dividendi deliberati nell'assemblea del 29/05/2009). Le restanti somme risultano accertate nei successivi esercizi 2010 (€ 4.060.353, a titolo di distribuzione di utili deliberati dall'assemblea dei soci del 02/07/2010) e 2011 (€ 8.600.851, per distribuzione riserve straordinarie disponibili, a seguito di deliberazione dell'assemblea dei soci del 30/12/2011). La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dalla Provincia.

III. Sostenibilità finanziaria degli investimenti programmati

Nella Deliberazione n. 35/2014/PRSP la Sezione ha invitato la Provincia a valutare la perdurante sostenibilità finanziaria delle opere connesse ai residui passivi iscritti a bilancio, specie in caso di programmato utilizzo di entrate di parte corrente.

Nella nota di riscontro del 04/04/2014, la Provincia ha ricordato come, a partire dal 2010, proceda periodicamente al riaccertamento dei residui passivi al fine di individuare

economie di spesa da destinare a nuovi interventi. In particolare, i residui passivi per spese di investimento (Titolo II) erano iscritti nel rendiconto 2011 per € 784.726.117 (di cui € 138.767.412 derivanti da esercizi anteriori al 2007). Nel rendiconto 2012 l'ammontare di tali residui è stato pari a € 818.154.712, di cui € 92.844.143 riferiti a esercizi anteriori al 2007. Tale ultimo valore si è ridotto in virtù di economie di spesa per € 23.133.571 e di pagamenti per € 22.789.697.

Anche nel corso dell'esercizio 2013 la Provincia riferisce di aver operato la revisione dei residui passivi in concomitanza con l'analisi dello stato di realizzazione delle opere, dando direttiva ai responsabili dei vari capitoli di spesa che le verifiche da effettuare si estendono alla sostenibilità finanziaria delle opere nonché alla sussistenza della necessaria disponibilità finanziaria nei correlati residui attivi.

Al 31/12/2013 i residui passivi di titolo II si riducono a € 634.635.416, grazie anche alla concessione di spazi finanziari non rilevanti ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno (d.l. n. 35/2013), che hanno permesso l'intensificazione della realizzazione delle opere pubbliche e dei pagamenti connessi (€ 211.750.375, oltre il doppio di quanto registrato nel 2012). Con particolare riferimento ai residui passivi più anziani (ante 2007), il preconsuntivo 2013 registra una diminuzione di € 45.168.944 (passando da un importo iniziale di € 92.844.143 ad uno finale di € 47.675.199), in virtù sia di economie di spesa (€ 10.576.537) che di pagamenti (€ 34.592.406).

La Provincia fa infine presente che il saldo di cassa al 31/12/2013, nonostante i pagamenti effettuati, si mantiene elevato (€ 294.685.717 a fronte di € 313.767.733 al 31/12/2012).

La Sezione prende atto che le iniziative adottate vanno nella direzione, indicata dalla legge, di un adeguato processo di riaccertamento dei residui passivi, finalizzato alla valutazione del costante collegamento con la realizzazione delle opere programmate e/o appaltate.

IV. Rispetto delle norme di coordinamento di finanza pubblica

a) in generale

Nella Deliberazione n. 35/2014/PRSP la Sezione ha invitato la Provincia a programmare la politica di bilancio anche in funzione dell'osservanza degli obblighi di contenimento posti, dal legislatore statale, a specifici aggregati di spesa, nello specifico inerenti a predeterminate tipologie di assunzione di personale.

Nella nota di riscontro del 04/04/2014, la Provincia ha riferito che le politiche di bilancio relative al contenimento della spesa sono illustrate nelle informative destinate alla Giunta per la predisposizione dei bilanci di previsione 2013 e 2014.

In particolare, per l'anno 2014, richiama le informative n. 72 del 29/10/2013 e n. 1 del 14/01/2014, sottolineanti l'esigenza di riduzione e individuazione delle aree con maggiore criticità, come ad esempio le spese generali e di funzionamento.

Ricorda, altresì, come la Provincia proceda al monitoraggio delle categorie di spesa soggette a limitazione in base all'art. 6, commi 7, 8, 10, 12, 13 e 14, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010 (successivamente il d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, all'art. 5, comma 2, ha imposto un'ulteriore riduzione relativa alle spese di manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture).

La Provincia riporta nella tabella che segue le risultanze definitive delle spese impegnate nel rendiconto consuntivo 2013 (in via di approvazione), in base alle quali, a livello complessivo, i limiti prescritti dalle norme richiamate risulterebbero rispettati (anche grazie all'attività di monitoraggio posta in essere attraverso rilevazioni bisettimanali dei singoli aggregati di spesa appositamente codificati nel sistema informatico di gestione della contabilità).

Tipologia di spesa	Importo di riferimento per riduzione	% di riduzione	Limite di spesa 2013	Impegnato al 31/12/2013	%	Disponibile
Relazioni pubbliche e rappresentanza; organizzazione di mostre e convegni; pubblicità	3.855.647	-80%	771.129	222.932	28,91	548.197
Studi ed incarichi di consulenza	880.849	-80%	176.169	16.000	9,08	160.169
Spese per formazione del personale	322.237	-80%	161.118	70.434	43,72	90.683
Trasferte e missioni (capitoli stanziati nel bilancio su diversi C.d.R.)	419.209	-50%	209.604	86.480	41,26	123.124
Manutenzione, noleggio e carburante delle auto di servizio (i dati riguardano le sole autovetture di servizio, con eccezione di quelle relative a polizia provinciale, protezione civile e cantonieri)	413.059	-50%	206.529	317.654	153,81	-111.124
Totale	5.891.002		1.524.552	713.502	46,80	

La tabella evidenzia come l'azione di controllo e contenimento abbia limitato, nel 2013, il totale degli impegni a € 713.502, con una percentuale di impiego di risorse inferiore al 50% rispetto ai limiti consentiti dalle normative in vigore, e con una contrazione di oltre il

31% rispetto ai valori impegnati nell'esercizio 2012 (€ 1.040,755) e di oltre il 51% rispetto a quelli del 2011 (€ 1.471.585).

La Provincia ricorda come, in virtù della sentenza della Corte Costituzionale n. 139/2012, i vincoli di riduzione non operano, per gli enti locali, in modo cogente su singole voci, a condizione di assicurare il risparmio complessivamente previsto.

Per quanto riguarda, in particolare, le spese di rappresentanza, costituenti una componente del primo aggregato esposto nella tabella sopra riportata, oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore (cfr. art. 16, comma 36, del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011), nonché della scrivente Sezione regionale di controllo (cfr. deliberazione n. 36/2013/IADC), la memoria della Provincia ne sottolinea il contenimento (2011: € 116.879,86; 2012: € 36.651,55; 2013: € 4.315,86).

Ricorda, infine, gli atti di revisione della dotazione organica e di riorganizzazione comportanti ulteriore contenimento della spesa:

1) variazione della struttura organizzativa dell'ente (deliberazione di Giunta n. 338/2013, prodotta in allegato), con riferita riduzione del 20% delle posizioni dirigenziali (da 56 a 46), attraverso l'accorpamento di alcune strutture;

2) razionalizzazione e rideterminazione della dotazione organica (deliberazione di Giunta n. 508/2013, prodotta in allegato), comportante una riduzione numerica pari a 64 unità di personale non dirigenziale e n. 8 dirigenziali, con risparmio di spesa teorico pari a € 2.467.967.

Sotto tale profilo, la Sezione sottolinea che, in base ai dati contenuti nelle tabelle allegate alla deliberazione di Giunta n. 508/2013, la rideterminazione della dotazione organica, da complessive 1.997 a 1.925 unità, produce una diminuzione di spesa appunto teorica, posto che, in base ai dati contenuti nella tabella B allegata alla delibera, il personale in servizio presso la Provincia, al 01/11/2013, risulta pari a 1.759 unità, numero nettamente inferiore alla dotazione organica riapprovata.

Va inoltre evidenziato come il processo di adeguamento della dotazione organica alle esigenze istituzionali andrà rivisto alla luce della legge n. 56/2014 di riordino delle Province, non ancora entrata in vigore al momento dell'adozione della delibera di Giunta in discorso (in parte recepite con la successiva delibera di Giunta n. 116/2014 del 01/04/2014, sotto riportata);

3) rideterminazione della dotazione organica dell'Ente a seguito del trasferimento di personale all'Agenzia interregionale per il fiume Po (delibera di Giunta n. 56/2014, prodotta in allegato), previa rinuncia della Provincia allo svolgimento delle attività di vigilanza, gestione e manutenzione delle opere di difesa idraulica. In conseguenza di tale

atto la dotazione organica risulta fissata in 1.917 unità (a fronte delle 1.925 della precedente delibera n. 508/2013);

4) ulteriore razionalizzazione della macrostruttura dell'Ente attraverso la soppressione di una posizione dirigenziale e la contestuale riduzione della dotazione organica (delibera di Giunta n. 116/2014 del 01/04/2014, prodotta in allegato). In conseguenza di tale atto la dotazione organica viene fissata in 1.916 unità.

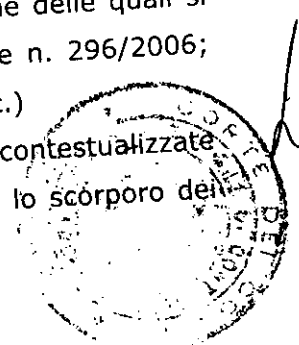
La Sezione evidenzia come le iniziative riferite in merito dalla Provincia non riguardano gli specifici rilievi contenuti nella deliberazione della Sezione n. 35/2014/PRSP (che hanno riguardato il mancato conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa per il personale a tempo determinato o assunto con altre forme di contratto flessibile, ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010). Tuttavia le iniziative comunicate sembrano andare nella direzione, indicata dalla legge, del contenimento complessivo della spesa per il personale e di un adeguato rapporto fra funzioni attribuite all'ente pubblico e relativa organizzazione allo scopo preposta (si rinvia agli obblighi posti in tema di periodica rivisitazione delle dotazioni organiche dal d.lgs. n. 165/2001, nonché dalle disposizioni di finanza pubblica).

b) in particolare, le misure correttive inerenti la spesa per il personale assunto con contratti c.d. flessibili

La Sezione, con la deliberazione n. 35/2014/PRSP, ha invitato la Provincia a relazionare in ordine alle procedure per il conseguimento degli obiettivi posti dalle norme di coordinamento di finanza pubblica, sia da parte dell'amministrazione provinciale (nello specifico, aventi fonte nell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2008) che di organismi strumentali e società partecipate, sottolineando, in quest'ultimo caso, l'impatto discendente sugli obiettivi di contenimento della spesa per il personale, valutati dal legislatore a livello consolidato (cfr. art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 13/2008, nella formulazione attualmente vigente).

Nella nota di riscontro del 04/04/2014, la Provincia si sofferma, in primo luogo, sull'accertamento del mancato conseguimento, nell'esercizio 2012 (primo anno di vigenza della norma per gli enti locali) dell'obiettivo di riduzione della spesa posto dall'art. 9, comma 28, del citato d.l. n. 78/2010. In particolare, ripercorre le norme di coordinamento di finanza pubblica emanate nel corso degli anni, le prime delle quali si occupavano solo della spesa complessiva (cfr. art. 1, comma 557, legge n. 296/2006; art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, etc.)

Tali premesse normative, prosegue la memoria, devono essere contestualizzate rispetto alla situazione della Provincia di Milano che, dal 2009, ha visto lo scorporo del



territori di Monza e della Brianza ed ha avviato, dal 2010 (deliberazione di Giunta Provinciale n. 130/2010), un nuovo modello organizzativo. Tali interventi (i più recenti dei quali, adottati a fine 2013 e nella prima metà del 2014, saranno esaminati nel presente paragrafo) hanno consentito di rispettare l'obbligo di contenimento della spesa complessiva per il personale (come da apposita tabella esplicativa, più avanti riportata).

La relazione di riscontro prosegue precisando come, a causa della situazione di incertezza che già da tempo grava sulle province e dello specifico blocco delle assunzioni in vigore dal 2012 (cfr. art. 16, comma 9, d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012), l'Ente ha registrato un costante depauperamento di risorse umane (da 1.867 a 1.622), dovuto a cessazioni dal servizio per pensionamento o per mobilità presso altre PA, senza poter far fronte al turn over con nuove assunzioni.

Infatti, a partire dal d.l. n. 138/2011 (art. 15, poi soppresso in sede di conversione) è iniziato il tormentato iter di soppressione, seguito dal d.l. n. 201/2011, dal d.l. n. 95/2012, dal d.l. n. 188/2012 (poi decaduto), dalla legge n. 228/2012, dal pronunciamento della Corte Costituzionale n. 220/2013 e, infine, dalla legge n. 56/2014, recentemente approvata dal Parlamento.

Di conseguenza, per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali, nonché per garantire la funzionalità e la continuità dei servizi, la Provincia riferisce di aver fatto ricorso a forme di lavoro flessibile, in particolare per lo svolgimento delle funzioni fondamentali dell'Ente.

In tal senso richiama la deliberazione n. 46/2011 della Corte dei conti a Sezioni riunite, che, relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, precisava come l'art. 14, comma 9, seconda parte, del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010 (integrante l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008), nella parte in cui stabilisce un vincolo di spesa alle assunzioni di personale, riferito a quelle effettuate con qualsivoglia tipologia contrattuale, mantiene ferme le eccezioni espressamente stabilite dalla legge, le ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali.

Sul punto la Sezione ritiene doveroso precisare come la questione di massima oggetto di deferimento alle Sezioni Riunite (sollevata, con deliberazione n. 347/2011, proprio dalla scrivente Sezione per la Lombardia) mirava a valutare se il vincolo di spesa al turn over del personale, fissato dall'indicata norma (pro tempore stabilito al 20% del valore delle cessazioni intervenute nell'anno precedente), dovesse essere riferito esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato ovvero anche all'instaurazione di altre tipologie di rapporto di lavoro. Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, nell'occasione, aderirono

all'interpretazione più restrittiva patrocinata dalla scrivente Sezione, pur aprendo a possibili eccezioni, quali quelle ricordate dalla Provincia di Milano.

Tuttavia il quadro normativo sul quale verteva l'orientamento in discorso sarebbe stato modificato poco dopo, in virtù dell'art. 4, comma 103, lett. a), della legge n. 183/2011 che, a decorrere dal 01/01/2012, ha esplicitamente riferito il vincolo di spesa indicato dalla predetta norma alle sole assunzioni a tempo indeterminato (si veda, in tal senso, l'attuale formulazione dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, su cui l'art. 14, comma 9, del citato d.l. n. 78/2010 era intervenuto)

Parallelamente, la legge di stabilità per il 2012, nel comma immediatamente precedente (cfr. art. 4, comma 102, legge n. 183/2011) ha posto un ulteriore e differente vincolo alla spesa per il personale assunto a tempo determinato o con contratti di lavoro c.d. flessibile, estendendo anche agli enti locali l'obbligo di riduzione posto dal, già vigente, art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

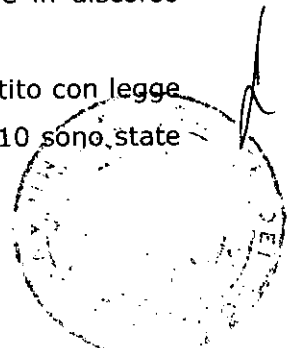
La valenza precettiva di tale ultimo obbligo è stata poi confermata dalle medesime Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo (deliberazione n. 11/2012), nonché dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 173/2012. Nella medesima direzione le pronunce delle Sezioni regionali di controllo (si vedano, per esempio, le deliberazioni della scrivente Sezione regionale nn. 181, 187, 188, 193 e 320 del 2012, all'interno delle cui motivazioni sono altresì richiamate le eccezioni espressamente previste dal legislatore, alcune delle quali valevoli già dal 2012, altre dal successivo esercizio 2013).

La memoria della Provincia prosegue precisando come un'analisi dei dati sul personale a tempo determinato in servizio nel corso del 2012, ad esclusione del personale dirigente e di quello preposto a funzioni di staff ex art. 90 TUEL (che, per inciso, rappresenta la quota di spesa più elevata, pari a € 2.522.455), evidenzia come, su 91 posizioni complessive, più del 75% del personale sia stato impiegato per lo svolgimento di funzioni fondamentali della Provincia (ex art. 117 comma 2 della Costituzione), come definite dall'art. 21, comma 4, della legge n. 42/2009.

La norma sul limite della spesa per i rapporti a tempo determinato, inoltre, permetteva per il 2012, prosegue la nota di riscontro, una deroga per alcune figure professionali, tra cui quelle di tipo educativo e scolastico che, nel caso specifico, riguarderebbero n. 8 collaboratori (per un totale di spesa di € 169.527).

Nella nota di riscontro post adunanza del 30/06/2014, la Provincia ha fornito alcuni ulteriori chiarimenti sul punto, oltre ad una tabella riassuntiva delle spese in discorso aggiornata al 31/12/2013.

Preliminarmente ha specificato che, a seguito del d.l. n. 16/2012, convertito con legge n. 44/2012, le disposizioni di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 sono state

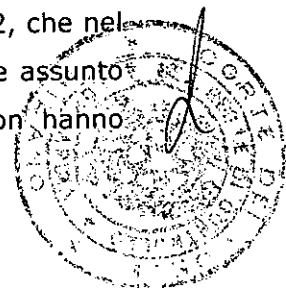


integrate prevedendo che, decorrere dal 2013, gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale. Resta fermo che, comunque, la spesa complessiva non può essere superiore a quella sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. In tale ultimo esercizio la Provincia di Milano ha sostenuto, quale quota di spesa per forme flessibili di lavoro in funzioni inerenti il settore sociale la somma di € 169.527, a fronte degli 213.021 impegnati nel 2013.

	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
Rapporti a tempo determinato ex art. 90 TUEL solo provvisori	2.540.395,00	1.891.327,00	2.395.909,00	2.522.455,00	2.141.489,00
Rapporti a tempo determinato ex art. 92 TUEL	1.232.765,00	1.248.483,00	1.853.776,00	1.957.353,00	1.618.665,00
Personale a tempo determinato assunto in funzione inerenti il settore sociale	169.527,00				*213.021,00
Contratti collaborazione coordinata e continuativa	1.218.284,00	412.982,00	194.264,00	69.718,00	56.224,00
Somministrazione di lavoro e lavoro accessorio	1.776.750,00	1.301.530,00	996.144,00	748.627,00	484.755,00
TOTALE	6.937.721,00	4.854.322,00	5.440.093,00	5.298.153,00	4.514.154,00
		Incidenza % rispetto al 2009		76,37	65,07

<u>Spesa per incarichi dirigenziali ex art. 110 TUEL</u>					
	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
incarichi ex art. 110 comma 1	1.135.221,95	801.540,10	986.392,22	652.394,92	532.577,98
incarichi ex art. 110 comma 2	///////	42.454,95	72.328,05	131.937,32	139.513,77
TOTALE	1.135.221,95	843.995,45	1.058.720,27	784.332,24	672.091,75

La Sezione prende atto delle precisazioni comunicate, che forniscono un quadro complessivo del contesto normativo all'interno del quale l'azione amministrativa e gestionale della Provincia si è inserita. Ribadisce, tuttavia, sia nell'esercizio 2012, che nel 2013, l'Ente non ha rispettato l'obbligo di riduzione della spesa per il personale assunto con contratti c.d. flessibili posto dal legislatore nazionale. In particolare, non hanno



subito solo lievi riduzioni sia i rapporti di lavoro del personale preposto a uffici di supporto agli organi di direzione politica (€ 2.540.395 nel 2009; € 2.522.455 nel 2012; € 2.141.489 nel 2013), che quelli genericamente assunti a tempo determinato ai sensi dell'art. 92 del TUEL (la cui spesa addirittura aumenta: € 1.402.292 nel 2009; € 1.957.353 nel 2012; € 1.618.665 nel 2013), mentre diminuiscono le collaborazioni e la somministrazione di lavoro temporaneo, in misura tuttavia non sufficiente a centrare l'obiettivo posto dal legislatore (il totale della spesa, al netto degli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110 TUEL, ammonta ad € 6.937.721 nel 2009, ad € 5.298.153 nel 2012 e ad € 4.514.154 nel 2013).

Nessuna precisazione, infine, le due relazioni di riscontro riportano circa la spesa (€ 131.937 nel 2012; € 139.513,77 nel 2013), per incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, comma 2, del TUEL (a fronte dell'assenza nel 2009). Quest'ultima, infatti, a differenza di quella sostenuta per gli incarichi conferiti ai sensi del comma 1 della medesima disposizione (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/INPR del 11/07/2012), va conteggiata nel sopra indicato tetto posto dal più volte citato art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

In merito alle previsioni di spesa per il 2014 relative ai contratti a tempo determinato o agli altri rapporti flessibili, considerati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, la Provincia riferisce di aver adottato le seguenti azioni:

- diminuzione del budget previsto per la somministrazione di lavoro a tempo determinato (da € 350.000 nel 2013 a € 200.000 nel 2014);

- cessazione dal servizio di tutto il personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'art. 90 del d.lgs. n. 267/2000, così come previsto dai contratti in essere, i quali prevedono la scadenza alla conclusione del mandato del Presidente della Provincia, e comunque non oltre il 30/06/2014. Qualora dovessero intervenire eventuali proroghe normative al mandato del Presidente, la memoria riferisce che saranno mantenuti i soli contratti rientranti nei limiti di spesa previsti dal legislatore;

- alla luce del permanere del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, disposto dal d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, la Provincia ha previsto di avvalersi di personale a tempo determinato per le strette necessità connesse alle esigenze di continuità dei servizi e nel rispetto della vigente normativa di contenimento della spesa complessiva di personale, reso possibile dall'art. 4, comma 9, della L. 125/2013.

Il predetto articolo di legge dispone letteralmente quanto segue: "Le amministrazioni pubbliche che nella programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, riferita agli anni dal 2013 al 2016, prevedono di effettuare procedure concorsuali ai sensi dell'articolo 35, comma

3-bis, lettera a) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, o ai sensi del comma 6 del presente articolo, possono prorogare, nel rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia e, in particolare, dei limiti massimi della spesa annua per la stipula dei contratti a tempo determinato previsti dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, i contratti di lavoro a tempo determinato dei soggetti che hanno maturato, alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto, almeno tre anni di servizio alle proprie dipendenze. La proroga può essere disposta, in relazione al proprio effettivo fabbisogno, alle risorse finanziarie disponibili e ai posti in dotazione organica vacanti, indicati nella programmazione triennale di cui al precedente periodo, fino al completamento delle procedure concorsuali e comunque non oltre il 31 dicembre 2016. Fermo restando il divieto previsto dall'articolo 16, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le province possono prorogare fino al 31 dicembre 2014 i contratti di lavoro a tempo determinato per le strette necessità connesse alle esigenze di continuità dei servizi e nel rispetto dei vincoli finanziari di cui al presente comma, del patto di stabilità interno e della vigente normativa di contenimento della spesa complessiva di personale.

La lettura della norma non offre spunti di interpretazione univoci. Infatti, il comma prevede, nella prima parte, una disciplina di carattere generale per il personale assunto a tempo indeterminato da parte di tutte le amministrazioni pubbliche (concedendo la possibilità di proroga dei rapporti di lavoro in presenza del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010). L'ultimo periodo, invece, riferito nello specifico alle Province permette, fermo restando il generale divieto di assunzione previsto dall'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95/2012, di prorogare i rapporti di lavoro a tempo determinato (e solo questi ultimi, non le altre tipologie di contratti per i quali vige l'obbligo di riduzione della spesa) nel rispetto, fra gli altri, "dei vincoli finanziari di cui al presente comma". Quest'ultimo contiene, fra i vincoli finanziari, anche il rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010. Appare pertanto dubbio se la facoltà di proroga concessa alle Province (in fase di eliminazione alla luce della legge n. 56/2014), a differenza di quella generale concessa alle altre PA, presupponga il mero rispetto dei generali limiti di finanza pubblica (patto di stabilità interno, contenimento della spesa storica del personale e adeguato rapporto con la spesa corrente) o, anche, come esplicitamente previsto per le altre PA, l'obbligo di riduzione della spesa del 50% rispetto a quella impegnata nel 2009.

La Sezione si riserva di effettuare la valutazione relativa al rispetto dei limiti di finanza pubblica della spesa per rapporti di lavoro c.d. flessibile per gli anni 2013 e 2014, in sede



di esame dei rendiconti consuntivi degli anni 2013 e 2014 (anche alla luce della prima fase applicativa della legge n. 56/2014).

Circa le azioni adottate al fine di rispettare in futuro gli obiettivi di finanza pubblica posti ai vari aggregati di spesa per il personale, anche da parte di società partecipate e organismi strumentali, il Presidente della Provincia, nell'indicata nota di riscontro del 04/04/2014, ha comunicato l'adozione dei seguenti atti:

- applicazione anche ad aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica, locale, totale o di controllo, titolari di affidamenti diretti, delle disposizioni che prevedono per gli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale (cfr. art. 18, comma 2 bis, del d.l. n. 112/2008, come sostituito dall'art. 1, comma 557, della legge n. 147/2013;
- applicazione agli organismi ed alle società sopra indicate delle disposizioni che prevedono per gli enti locali obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria, estendendo al personale dei soggetti partecipati la vigente normativa in materia di vincoli alla retribuzione individuale e accessoria;
- elaborazione, da parte dell'ente controllante, di un atto di indirizzo nei confronti dei soggetti partecipati in merito alla concreta applicazione, nella contrattazione di secondo livello, dei sopra citati vincoli alla retribuzione individuale e accessoria, fermo restando il contratto nazionale di lavoro vigente alla data di entrata in vigore della disposizione;
- definizione, da parte dell'ente controllante, delle modalità per l'applicazione dei vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive per le società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica (fermo restando quanto previsto dall'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008);
- possibilità, da parte dell'ente locale controllante, di escludere, con motivata deliberazione, dal regime limitativo le assunzioni di personale per le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socioassistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona e le farmacie, fermo restando l'obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi consolidati di contenimento della spesa di personale.

Inoltre, per quanto riguarda gli organismi partecipati e le aziende speciali, la memoria aggiunge che la Provincia sta proseguendo l'attività di controllo sulla spesa per risorse umane, anche ai fini del rispetto del limite consolidato posto dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008 (norma recentemente abrogata dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 in fase di conversione). In particolare, la relazione di riscontro specifica gli atti già assunti al fine di rispettare il quadro normativo discendente dalla legge di stabilità n. 147/2013:

- circolare avente ad oggetto "Modalità di controllo delle società e degli organismi", adottata il 18/12/2013 (prodotta in allegato);

- informativa di Giunta del 25/03/2014, a firma del Presidente e del direttore generale, avente ad oggetto "Adempimenti per l'applicazione operativa dell'art. 16 del Regolamento sui controlli interni della Provincia di Milano", adottata in data 25/03/2014 (prodotta in allegato), in cui vengono richiamati i rilievi contenuti nella deliberazione n. 35/2014/PRSP;

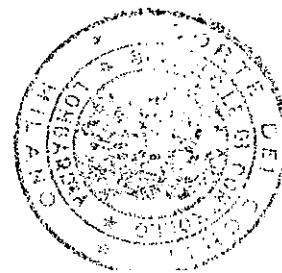
- direttiva n. 2/2014 del 27/03/2014, a firma del direttore generale, avente ad oggetto "Controllo delle società e degli organismi partecipati ai sensi dell'art. 16 del regolamento sui controlli interni" (prodotta in allegato);

- nota del 28/03/2014, a firma congiunta del direttore generale e del direttore del Settore partecipazioni, indirizzata ad ASAM spa, avente ad oggetto "linee di indirizzo in materia di politiche retributive e del personale" (prodotta in allegato), in cui vengono recepite le indicazioni contenute nella deliberazione della Sezione n. 35/2014/PRSP;

- nota del 28/03/2014, a firma congiunta del direttore generale e del direttore del Settore partecipazioni, relativa alle politiche di assunzione del personale di AFOL Milano adottata il 28/03/2014 (prodotta in allegato), in cui vengono recepite le indicazioni contenute nella deliberazione della Sezione n. 35/2014/PRSP.

La Provincia segnala, da ultimo, che, come dato aggregato, la spesa per il personale ha registrato una consistente riduzione nell'arco dell'ultimo mandato amministrativo, come si evince dalla seguente tabella, riproducente i dati comunicati in sede di relazione annuale sul consuntivo da parte del collegio dei revisori dei conti.

	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
Importo limite di spesa (art. 1, c. 557 L. 296/2006)	103.519.278	87.942.451	84.984.341	82.986.108	78.395.419
Importo spesa di personale calcolata ex art. 1, c. 557 L. 296/2006	78.805.242	70.343.320	69.478.717	68.975.143	64.716.322
Rispetto limite	SI	SI	SI	SI	SI



Incidenza delle spese di personale sulle spese correnti	19,95%	21,87%	22,68%	23,46%	20,13%
---	--------	--------	--------	--------	--------

	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
Spese personale/ Abitanti	26,34	28,14	26,92	25,45	25,45

La Provincia riferisce inoltre che, in attuazione dell'art. 3 del d.l. n. 174/2012 convertito con legge n. 213/2012, ha approvato, con deliberazione di Consiglio n. 15/2013, il nuovo Regolamento sui controlli interni, che, al Titolo VI (art. 16), disciplina il sistema dei controlli sulle società non quotate e sugli altri organismi partecipati.

Il regolamento prevede la costituzione di un Nucleo direzionale, apposito organismo composto dall'alta dirigenza dell'ente e coordinato dal Direttore generale.

Sulla base del Regolamento e delle indicazioni provenienti dal predetto Nucleo, l'Amministrazione riferisce di aver attivato azioni nei riguardi delle società partecipate e degli altri enti strumentali finalizzate all'attuazione del controllo gestionale e finanziario.

Con note inviate a maggio 2013 (tutte prodotte in allegato) è stato richiesto alle società partecipate, titolari di contratti di servizio, ed alle aziende speciali la trasmissione di alcune informazioni, riguardanti in particolare:

- l'organigramma aziendale, con indicazione dell'impiego delle risorse umane e strumentali nei vari settori o aree di attività, corrispondenti ai vari contratti di servizio;
- i ricavi ed i costi annui preventivati dai vari settori o aree di attività, con l'indicazione dei valori relativi all'esercizio precedente comprensivi anche della quota parte dei costi generali della società;
- un rapporto semestrale sulle prestazioni effettuate, evidenziando eventuali criticità gestionali e gli scostamenti rispetto agli impegni dei contratti di servizio;
- le misure adottate per assicurare il rispetto degli eventuali limiti o vincoli di legge;
- i risultati delle verifiche periodiche sulla correttezza della contabilità aziendale svolte dagli organi di revisione e controllo della società;
- una relazione annuale, unitamente al bilancio di esercizio, sul livello qualitativo dei servizi prestati in rapporto agli standard stabiliti nei contratti o nelle carte di servizio, considerando anche la soddisfazione dell'utenza interna od esterna rilevata attraverso apposite indagini e sondaggi.



Alle altre società partecipate ed agli enti parco sono state richieste, con le medesime note, informazioni similari.

Sulla base delle informazioni assunte, la Provincia riferisce di aver avviato il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate e partecipate, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il rendiconto provinciale.

Inoltre, ai fini di una considerazione complessiva della situazione economico patrimoniale del gruppo provinciale, la nota di riscontro precisa che, a decorrere dal 2014, darà attuazione alla rilevazione dei risultati complessivi della gestione mediante bilancio consolidato secondo la competenza economica. Sotto tale ultimo profilo la Sezione evidenzia l'impegno da parte dell'Amministrazione a procedere alla redazione di un bilancio consolidato con un esercizio di anticipo rispetto all'obbligo normativo (che, in seguito, alla novella apportata dall'art. 147 quater del TUEL, apportata dall'art. 9, comma 9 ter, del d.l. n. 102/2013, convertito con legge n. 124/2013, è stato differito al 2015).

Con successive note dell'agosto 2013 (anch'esse prodotte in allegato) è stata comunicata alle società ed agli enti pubblici vigilati, la necessità di adeguarsi a quanto disposto dalla normativa sulla prevenzione della corruzione (legge n. 190/2012), in particolare circa l'individuazione del responsabile del relativo piano. E' stata altresì sollecitata l'adozione del modello organizzativo previsto dalla legge n. 231/2001.

In aderenza all'art. 147 quater del TUEL la Provincia riferisce, inoltre, di aver comunicato alle società partecipate ed agli enti pubblici vigilati gli obiettivi gestionali, individuati ed approvati con la Relazione previsionale e programmatica 2013/2015. Alle società partecipate direttamente è stata anche sollecitata, come disposto dal citato art. 16 del Regolamento interno, l'adozione di analoghe procedure di controllo sulle società di c.d. secondo livello.

A rafforzamento dell'azione già intrapresa nel corso del 2013, la memoria puntualizza che, con nota prot. n. 11232 del 17 gennaio 2014, a firma del direttore del settore partecipazioni e del citato Nucleo direzionale (prodotta in allegato), sono state impartite le prime indicazioni per garantire l'esecuzione degli adempimenti previsti dal Regolamento interno. In particolare, è stato chiesto ai dirigenti competenti di provvedere all'attività di monitoraggio e controllo sulle società e sugli organismi partecipati (commi 5 e 9 dell'art. 16 del Regolamento) verificando il rispetto del rapporto ricavi/costi preventivati dal budget, la corretta esecuzione dei contratti di servizio, la presenza di criticità che possano ostacolare il raggiungimento degli obiettivi indicati nella RPP o di scostamenti rispetto agli equilibri rilevabili a cadenza semestrale (gli esiti di tali verifiche devono essere dagli stessi comunicati semestralmente al Settore partecipazioni).



In data 25 marzo 2014 la Giunta provinciale ha inoltre preso atto dell'informativa avente per oggetto "Adempimenti per l'applicazione operativa dell'art. 16 del Regolamento sul sistema dei controlli interni della Provincia di Milano", in cui si evidenziava la necessità di un intervento immediato in materia, alla luce dei recenti interventi normativi e dei rilievi formulati dalla scrivente Sezione regionale nella deliberazione n. 35/2014/PRSP.

Dopo la ridetta informativa sono state comunicate alla società ASAM spa ed all'azienda speciale AFOL Milano le prime linee di indirizzo sul personale, cui attenersi senza indugio (la memoria riferisce che sono in corso le comunicazioni agli altri organismi partecipati).

Per quanto riguarda ASAM spa, con nota del 28/3/2014 prot. 70872/1.19/2014/2, la Provincia ha invitato, per quanto concerne il trattamento economico dei dirigenti e dei dipendenti, ad applicare le politiche di contenimento della retribuzione adottate per il personale della Provincia. Per il reclutamento del personale ed il conferimento degli incarichi, la nota invita al rispetto dei limiti imposti dalle regole di finanza pubblica, nonché le procedure concorsuali o comparative.

Con nota del 28/3/2014, prot 71242/1.19/2014/2, la Provincia ha impartito ad AFOL Milano simili indicazioni in merito alle politiche assunzionali, in particolare invitando al rispetto della disciplina in materia di blocco delle assunzioni a tempo indeterminato (prevista dal d.l. n. 95/2012), di vincolo alla spesa per i rapporti di lavoro a tempo determinato (art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010), nonché il contenimento dei rapporti di collaborazione esterna.

Allo scopo di garantire il rispetto degli adempimenti segnalati, le predette note invitano i rappresentanti, di designazione provinciale, nei CdA di ASAM spa e AFOL Milano a farsi promotori delle sopra indicate direttive, nonché a vigilare sulla loro attuazione, segnalando eventuali inadempienze.

La Sezione prende atto che le iniziative adottate dalla Provincia, anche a seguito dei rilievi contenuti nella Deliberazione n. 35/2014/PRSP, vanno nella direzione auspicata dalla legge di un adeguato controllo sulle società e altri organismi partecipati, anche finalizzato al rispetto, da parte di questi ultimi, delle regole di coordinamento della finanza pubblica. La verifica circa l'effettiva concreta applicazione ed i risultati ottenuti saranno effettuati in occasione dell'esame dei prossimi rendiconti consuntivi.

V. Trattamento retributivo del personale di supporto agli organi di direzione politica

Nella deliberazione n. 35/2014/PRSP la Sezione ha invitato a disciplinare il trattamento accessorio attribuibile al personale, interno ed esterno, chiamato a far parte degli uffici di



supporto agli organi di direzione politica (ex art. 90 TUEL), in aderenza alla normativa, legislativa e contrattuale, di riferimento.

In particolare un primo elemento di criticità ha riguardato gli incarichi conferiti a dipendenti in organico alla Provincia (si rinvia alle pagine n. 22 e seguenti della deliberazione n. 35/2014/PRSP). Nello specifico è stato evidenziato come nei casi esaminati il dipendente sia stato collocato in aspettativa e, in parallelo, gli sia stato attribuito un incarico ex art. 90 TUEL, con nuovo inquadramento contrattuale e, in sostituzione del trattamento accessorio, un unico emolumento onnicomprensivo, possibilità quest'ultima prevista per i soli contratti stipulati con personale esterno all'amministrazione (cfr. art. 90, comma 3, TUEL).

L'interpretazione della Sezione aveva trovato conforto anche in un parere del Ministro degli Interni, datato 27/09/2012, in cui era stato chiarito che, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 267/2000 e del d.lgs. n. 165/2001, per la determinazione del trattamento economico spettante al personale interno chiamato a far parte degli uffici di supporto del sindaco o del presidente della provincia, deve farsi riferimento alla sola normativa contrattuale (nazionale e integrativa). Diversamente, la disciplina contenuta nell'art. 90 del TUEL, che, al comma 3, prevede la possibilità, da parte della Giunta, di attribuire un unico emolumento, quale trattamento accessorio, si applica, come da lettera normativa, al solo personale esterno assunto con contratto a tempo determinato (art. 90, comma 2, TUEL).

Nella nota di riscontro del 04/04/2014, la Provincia ha ricordato il contenuto delle norme che prevedono la costituzione degli uffici a supporto degli organi politici e la loro ratio (garantire un rapporto fiduciario fra politica e burocrazia). Ha ricordato, altresì, come la Provincia di Milano, come tutti gli altri enti locali, si è avvalsa di tale facoltà e ha regolato tale tipologia contrattuale con l'art. 80 del testo unificato del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Con deliberazione n. 342 del 18 maggio 2005 e n. 788 del 26 ottobre 2005 la Giunta ha approvato il *"Regolamento per l'assegnazione di personale agli uffici di supporto agli organi di direzione politica"*, provvedendo a disciplinare la dotazione di risorse umane, il personale assegnato e le dotazioni finanziarie assegnate a ciascun organo.

Con le sopracitate deliberazioni, e successive integrazioni e/o modifiche, è stato disciplinare anche il trattamento economico accessorio, al fine di remunerare le prestazioni di lavoro rese (anche in condizioni e in orari disagiati), nonché le specifiche responsabilità attribuite in relazione alle funzioni di indirizzo e controllo proprie degli amministratori interessati, istituendo un unico emolumento comprensivo, sostitutivo del trattamento economico accessorio (comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario,



per la produttività collettiva e per la qualità delle prestazioni individuali, i compensi per maggiori responsabilità e le indennità di posizione e risultato delle posizioni organizzative).

La memoria precisa che l'amministrazione avrebbe operato in ottemperanza all'art. 90, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000 (che, invece, si ribadisce, riguarda il solo personale assunto dall'esterno, non quello già dipendente dall'ente locale), richiamando in merito anche un parere ARAN 900-7H1, che, a seguito di specifica richiesta in sede di adunanza, è stato prodotto in allegato alla nota del 30/06/2014.

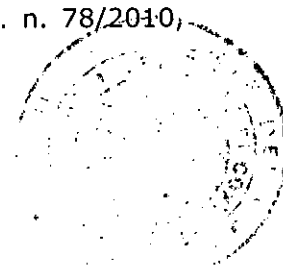
In quest'ultimo, come già riferito dalla Provincia nella nota di riscontro del 04/04/20014, viene evidenziato come finalità della disposizione del comma 3 dell'art. 90 TUEL sia l'esigenza di evitare l'applicazione, in tale materia, delle regole relative ai diversi istituti contrattuali, di prelevare risorse dai fondi degli altri dipendenti dell'ente, e, infine, di individuare un trattamento economico adeguato al ruolo richiesto ai soggetti interessati.

La Sezione evidenzia in primo luogo come il ridetto parere risulti privo di data e firma ed è inserito in una serie di risposte a domande ricorrenti (cd. FAQ), più che apparire espressione della volontà degli organi direttivi dell'ARAN o di chi, per statuto, è legittimato a esprimere opinioni per conto dell'Agenzia.

Nel merito, il ridetto richiamato parere appare in contrasto con il tenore letterale della disposizione (quale esplicitato nella deliberazione della Sezione n. 35/2014/PRSP e nel parere del Ministro degli Interni del 27/09/2012), che espressamente limita l'attribuzione di un emolumento economico aggiuntivo e onnicomprensivo al personale esterno all'ente, non a quello interno.

Inoltre, nella parte in cui prefigura quale finalità della norma quella di non decurtare risorse dal fondo per il trattamento accessorio del personale dipendente, si pone in contrasto con le regole del testo unico sul pubblico impiego, che esplicitano come il trattamento retributivo dei dipendenti pubblici debba avere fonte nel contratto collettivo nazionale e, alle condizioni da esso previste, nei contratti integrativi di ente (cfr. art. 2, 40 e 45 d.lgs. n. 165/2011).

In sostanza, se le risorse per pagare il personale interno preposto agli uffici di supporto agli organi di direzione politica non sono state prelevate, come invece si sarebbe dovuto fare, dal fondo per la contrattazione integrativa di ente, i ridetti emolumenti risultano attribuiti in difformità dalle regole previste dal testo unico sul pubblico impiego, nonché a quelle di finanza pubblica che, dal 2011 in poi, hanno imposto di mantenere fermo l'ammontare complessivo dei fondi per la contrattazione integrativa a quanto costituito nel 2010 (cfr. art. 9, comma 2 bis, del d.l. n. 78/2010).



convertito con legge n. 122/2010, più volte oggetto di analisi interpretativa da parte della magistratura contabile e del Ministero dell'economia e delle finanze).

In altri casi le criticità sollevate nella deliberazione n. 35/2014/PRSP (cfr. pg. 25) hanno riguardato gli emolumenti del personale esterno, a cui, oltre all'attribuzione del trattamento previsto dall'inquadramento contrattuale e dell'emolumento onnicomprensivo ex art. 90, comma 3, TUEL, la Provincia risulta aver concesso anche un ulteriore compenso (nei casi campionati pari a € 35.000 ed a € 23.000 annui) "commisurato alla temporaneità del rapporto e alle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali".

Sul punto la memoria della Provincia del 04/04/2014 ha precisato che la determinazione dirigenziale n. 3723 del 28/03/2013 si riferisce al contratto di lavoro a tempo determinato stipulato per coprire specifiche mansioni riferite al capo ufficio stampa ai sensi dell'art. 13 bis del testo unificato del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (cfr. anche deliberazione di Giunta provinciale n. 371/2010), mentre la determinazione n. 12129 del 22/12/2011 si riferisce al contratto di lavoro a tempo determinato stipulato per coprire il ruolo di portavoce del Presidente, sempre ai sensi del citato art. 13 del Regolamento interno (oltre che dell'art. 7 della legge n. 150/2000, cfr. deliberazione di Giunta provinciale n. 389/2010).

La memoria della Provincia prosegue evidenziando come gli incarichi in discorso siano caratterizzati da esclusività della prestazione, temporaneità (legata al mandato elettivo) e dal possesso di specifica professionalità. Pertanto, l'Amministrazione ha ritenuto di riconoscere al capo ufficio stampa ed al portavoce del Presidente un emolumento unico, commisurandolo alla necessaria assunzione della piena responsabilità delle notizie ed opinioni diffuse, al dovere di assicurare il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire, al previsto vincolo di esclusività, alla massima disponibilità esigibile e al relativo disagio, comprendendo la probabilità di prestazioni lavorative senza limitazione oraria e nei giorni festivi, nonché di trasferte nazionali ed estere. Inoltre l'Amministrazione ha previsto la possibilità di integrare l'emolumento unico, riconoscendo un compenso integrativo commisurato alla specifica qualificazione professionale, alla temporaneità del rapporto di lavoro ed alle condizioni di mercato relative a tali specifiche competenze professionali.

La risposta in merito al presente rilievo appare generica, non avendo la Provincia chiarito se gli emolumenti aggiuntivi in discorso siano stati erogati entro i limiti massimi previsti dagli atti generali di autoregolamentazione interna (le comunicate deliberazioni di Giunta provinciale n. 342 del 18/05/2005 e n. 788 del 26/10/2005) o li abbiano superati,



fattore che confermerebbe l'ipotesi di potenziale danno palesata nella deliberazione n. 35/2014/PRSP.

Nella nota di riscontro del 04/04/2014, la Provincia ha comunicato di aver provveduto ad attuare modifiche regolamentari, che avrebbero ridisciplinato la materia in linea con la normativa, legislativa e contrattuale, di riferimento. In particolare comunica di aver adottato i seguenti provvedimenti:

1) delibera di Giunta n. 63 del 27/02/2014 (prodotta in allegato), avente ad oggetto "Primi adempimenti organizzativi da adottare a seguito della Delibera della Corte dei Conti n. 35/2014/PRSP", la quale nel recepire, in via cautelativa, le osservazioni e i rilievi espressi dalla Sezione, invita il dirigente preposto a procedere alla predisposizione delle modifiche regolamentari in materia di assegnazione di personale a tempo indeterminato presso gli uffici di supporto agli organi di direzione politica (ex art. 90 TUEL) ed alla corresponsione delle pertinenti indennità accessorie previste dal CCNL e dal CCDI (da determinare con successivi atti);

2) delibera di Giunta R.G. 81/2014 del 04/03/2014 (prodotta in allegato), avente ad oggetto "Modifiche al Regolamento approvato con deliberazione n. 223/2011 del 28/06/2011 in attuazione alla deliberazione RG n. 63 del 27/02/2014", la quale, in ottemperanza alla citata delibera n. 63/2014, apporta alcune modifiche al regolamento interno in merito alla disciplina del personale assegnato agli uffici di supporto agli organi di direzione politica.

Salvo riservarsi ulteriori verifiche circa l'applicazione in concreto, la Sezione ritiene che le iniziative adottate di recente vadano nella direzione prevista dall'art. 90 del TUEL, oltre che, in particolare, dal testo unico sul pubblico impiego (determinazione contrattuale delle componenti retributive dei dipendenti pubblici, ex artt. 2 e 40 d.lgs. n. 165/2001).

La delibera di giunta n. 63/2014 precisa, nello specifico, che gli emolumenti erogati ex art. 90 TUEL ai dipendenti interni hanno avuto natura sostitutiva e non aggiuntiva delle competenze retributive spettanti. Tuttavia, allo scopo di aderire ai rilievi avanzati con la deliberazione n. 35/2014/PRSP, propone, in via cautelativa, di assegnare il personale a tempo indeterminato, attualmente in servizio presso gli uffici di supporto agli organi di direzione politica nella posizione giuridica ed economica in godimento alla data di attribuzione degli stessi, corrispondendo le indennità previste dal CCNL (oltre a revocare le aspettative concesse, altro rilievo effettuato nella deliberazione n. 35/2014/PRSP).

La delibera di Giunta specifica, infine, che la regolamentazione risultante dalla revisione degli istituti indicati troverà copertura nel fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa e nel fondo per lo straordinario.



La delibera di giunta n. 81/2014 modifica il regolamento interno sull'assegnazione di personale agli organi di direzione politica, approvato con deliberazioni di Giunta n. 342 e 788 del 2005 e modificato, da ultimo, con la deliberazione n. 223/2011. In particolare, le integrazioni proposte hanno riguardato l'art. 4 (disciplinante il trattamento giuridico ed economico del personale assunto a tempo determinato), l'art. 5 (il cui comma 4 ha espressamente previsto che i dipendenti dell'ente assegnati a uffici di supporto agli organi di direzione politica mantengono il trattamento giuridico ed economico in godimento al momento dell'inserimento nell'ufficio di staff e gli vengono corrisposte le indennità previste da CCNL e CCDI, non altre) e gli artt. 5 bis e 5 ter (disciplinanti con maggiore dettaglio il trattamento giuridico ed economico spettante al personale preposto all'ufficio stampa ed al portavoce del Presidente).

In sintesi, gli aggiornamenti apportati sembrano rispondere all'esigenza di eliminare i rilievi evidenziati dalla Sezione, chiarendo, per il personale interno, la possibilità di essere assegnato agli uffici di direzione politica (mantenendo il trattamento economico in essere e percependo eventuali ulteriori indennità solo ove previste dalla contrattazione nazionale o integrativa, e nei limiti del fondo annuale) e, per il personale esterno, una migliore regolamentazione della relativa disciplina (in particolare dal punto di vista economico).

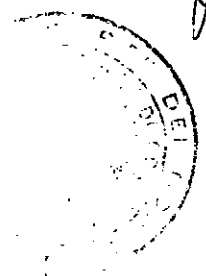
VI. Rapporti economico finanziari con le società partecipate

Nella deliberazione n. 35/2014/PRSP la Sezione ha invitato la Provincia ad adottare i necessari provvedimenti atti a mantenere il rapporto con le società partecipate, dirette e indirette, e con gli altri organismi strumentali, nell'ambito delle regole previste dal codice civile, dall'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali, dalle regole di finanza pubblica, nonché dai canoni di sana gestione economico patrimoniale.

Nella nota di riscontro del 04/04/2014, la Provincia ha ribadito di aver adottato la deliberazione di Consiglio n. 4/2013 (prodotta in allegato) di approvazione del Regolamento sul sistema dei controlli interni, con particolare riferimento a quello sulle società partecipate (art. 3 d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012).

L'art. 16 del ridetto Regolamento, dettagliato in 18 commi, pone i seguenti precetti:

- monitoraggio dei rapporti finanziari tra l'ente e la società/organismo partecipato, della situazione contabile, gestionale e organizzativa, dei contratti di servizio, della qualità, nonché accertamento del rispetto dei vincoli di finanza pubblica (comma 1);
- definizione annuale, in occasione dell'approvazione della Relazione previsionale e programmatica, di obiettivi strategici e gestionali a cui devono riferirsi le società non quotate partecipate e gli altri organismi (comma 2);



- organizzazione di un idoneo sistema informativo finalizzato alla realizzazione dei controlli (comma 2).

Con deliberazione di Giunta provinciale n. 15/2014 (prodotta in allegato) è stato inoltre approvato il "Piano triennale di prevenzione della corruzione" ed il "Programma triennale per la trasparenza", adempimenti prescritti, come noto, dal d.lgs n. 190/2012.

Alle società partecipate non quotate cui la Provincia partecipa, direttamente o indirettamente, con il ruolo di azionista di maggioranza, sono stati attribuiti obiettivi, da recepire nei piani industriali e operativi, in base ai quali gli organismi partecipati devono attenersi ai seguenti indirizzi di carattere generale:

- finalizzazione della strategia aziendale al perseguimento delle finalità istituzionali della Provincia;

- adozione di un piano d'impresa che espliciti le linee strategiche aziendali, la previsione sulle risorse economico-finanziarie necessarie, i risultati di esercizio attesi ed il piano di rientro di eventuali perdite (le società che gestiscono autostrade devono attenersi altresì al piano finanziario allegato alla concessione rilasciata dal concedente);

- autosufficienza economico-finanziaria e orientamento al ristoro degli investimenti dei soci attraverso equilibrate politiche di distribuzione degli utili;

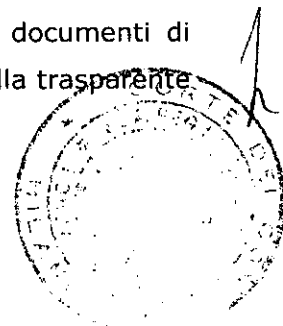
- utilizzo di efficaci strumenti di verifica e controllo, sia di natura economico finanziaria che tecnico-organizzativa, al fine di evitare, attraverso il controllo della dinamica costi-ricavi, l'emersione tardiva di situazioni di deficit;

- acquisizione di beni e servizi e di personale (anche ove non sussistano i presupposti per l'applicazione delle procedure legislative di evidenza pubblica o concorsuali) nel rispetto dei principi di economicità, trasparenza, imparzialità e pubblicità.

La Sezione evidenzia come le iniziative adottate dalla Provincia, anche a seguito dei rilievi contenuti nella deliberazione n. 35/2014/PRSP, vadano nella direzione auspicata dalla legge di un adeguato controllo sulle società e sugli altri organismi partecipati, anche finalizzato al rispetto, da parte di questi ultimi, delle regole di coordinamento della finanza pubblica. La verifica circa l'effettiva applicazione ed i risultati ottenuti saranno effettuati in occasione dell'esame dei prossimi rendiconti consuntivi.

VII. Redazione documenti di bilancio di organismi partecipati o strumentali

Nella deliberazione n. 35/2014/PRSP la Sezione ha invitato ad adottare i necessari provvedimenti, anche in aderenza agli obblighi legislativi dettati in materia di controllo interno sugli organismi strumentali e partecipati, atti alla redazione dei documenti di bilancio in aderenza ai principi posti dal codice civile, nonché in funzione della trasparenza.



evidenziazione dei rapporti finanziari fra Ente e organismi partecipati, nonché del rispetto delle norme di coordinamento di finanza pubblica.

Per quanto concerne la mancata redazione del bilancio d'esercizio 2011 di AFOL Milano (e non presentato al Consiglio provinciale per la prevista approvazione), la nota di riscontro della Provincia del 04/04/2014 segnala che il Consiglio di amministrazione di AFOL Milano, previo annullamento della propria delibera del 10/05/2012, ha riapprovato, in data 26/03/2014, il bilancio al 31/12/2011. Trascorsi i termini per il rilascio del parere da parte del Collegio dei revisori, prosegue la nota di riscontro; il bilancio sarà sottoposto all'approvazione degli organi competenti (leggasi, Consiglio provinciale, ancora non coinvolto nel relativo procedimento).

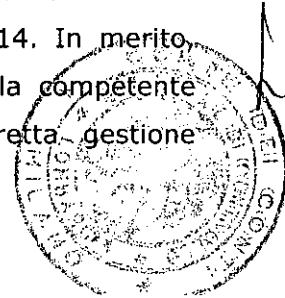
Va precisato che, con mail del 16/04/2014, il presidente pro tempore del Collegio dei revisori di AFOL Milano, ha inviato alla Sezione la relazione formulata sul bilancio 2011 in discorso, che espone numerose criticità, sia in punto di procedura che di merito, e si conclude con un giudizio negativo all'approvazione da parte del Consiglio provinciale.

I rilievi sollevati possono così riassumersi: ritardo (il 31/03/2014 per l'esercizio 2011); approvazione da parte di soli due consiglieri su cinque (pur nel formale rispetto del quorum costitutivo e deliberativo); errori contabili o informazioni non aderenti al dettato legislativo; mancata corrispondenza con le scritture contabili; iscrizione di utile non realizzato, dovuto a omesso accantonamento per rischio da contenzioso fiscale.

Per quanto riguarda i bilanci di AFOL Milano per gli esercizi 2012 e 2013, nella memoria del 04/04/2014, la Provincia ha comunicato che, entro il 31 marzo, il CdA di AFOL Milano si era impegnato ad rivedere il bilancio d'esercizio per il 2012 e ad adottare quello per il 2013.

In base a quanto comunicato dal presidente del collegio dei revisori di AFOL Milano, con mail del 18 e del 22 aprile 2014, i ridetti documenti risultano poi approvati dal CdA di AFOL Milano in data 31/03/2014. Tuttavia, sia in relazione al bilancio per il 2012, che a quello per il 2013, il collegio dei revisori esprime un giudizio negativo, motivato da criticità procedurali e contabili simili a quelle evidenziate per il bilancio 2011.

Il predetto collegio dei revisori ha inviato alla scrivente Sezione regionale di controllo (oltre che alla locale Procura regionale della Corte dei conti) anche una serie di informative esplicitanti varie criticità, di carattere amministrativo, contabile e contrattuale rilevate nel corso dell'esame sulla gestione di AFOL Milano, alcune inerenti l'esercizio 2011 (dall'esame del quale l'approfondimento istruttorio contenuto nella deliberazione n. 35/2014/PRSP era partito), altre i successivi esercizi 2012, 2013 e 2014. In merito, rimettendo la valutazione delle prospettate ipotesi di danno erariale alla competente Procura regionale, si rinviando ulteriori approfondimenti circa la corretta gestione



amministrativo contabile di AFOL Milano all'esame dei prossimi bilanci preventivi e consuntivi della Provincia di Milano.

Circa le azioni intraprese al fine di eliminare in futuro le criticità riscontrate, la Provincia, nella nota di riscontro del 04/04/2014, ha ricordato che i rilievi contenuti nella deliberazione n. 35/2014/PRSP si riferiscono al contratto di servizio stipulato con AFOL Milano in data 26/06/2008, autorizzato con delibera di Giunta n. 398 del 09/06/2008.

In virtù della successiva delibera di Giunta n. 259 del 25/06/2013 (prodotta in allegato) il contratto di servizio è stato prorogato fino al 31 dicembre 2013.

Il direttore del Settore formazione e lavoro, a seguito della determinazione n. 7652 del 23/07/2013 (prodotta in allegato), ha poi sottoscritto, in data 19/07/2013, il nuovo contratto di servizio (prodotto in allegato), che presenta alcune modifiche rispetto a quello firmato il 26/07/2008 e preso in esame dalla Sezione.

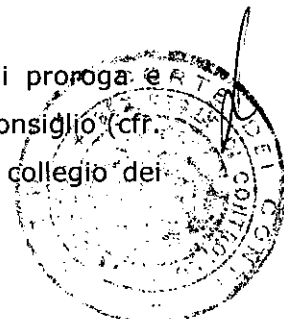
Con deliberazione di Giunta n. 64 del 27/02/2014 (prodotta in allegato), la Provincia riferisce di aver poi approvato ulteriori modifiche al contratto di servizio firmato il 19/07/2013 al fine di:

- ottemperare alle osservazioni formulate dalla Sezione con la deliberazione n. 35/2014/PRSP;
- rendere certe le reciproche obbligazioni, assicurando trasparenza nell'allocazione delle voci del contratto nella rispettiva contabilità;
- ribadire l'assoggettamento degli organismi partecipati ai medesimi vincoli legislativi e di spesa vigenti per le pubbliche amministrazioni, anche in materia di assunzione di personale;
- dare attuazione al più volte citato Regolamento sui controlli interni, approvato con delibera di Consiglio provinciale n. 13 del 28 febbraio 2013, che ha definito i rapporti e i controlli sugli organismi partecipati.

La memoria precisa in modo analitico gli articoli del contratto di servizio modificati e/o integrati: 6) Obblighi dell'Agenzia; 9) Obblighi della Provincia di Milano; 10) Attività di service; 13) Vigilanza e controllo; 14) Rapporti economico-finanziari; 15) Divieto di cessione di contratto e regolamentazione fornitura di beni e servizi; 16) Personale; 18) Durata, effetti e scadenza del contratto.

La Sezione prende atto delle iniziative adottate dalla Provincia sul punto, rinviando l'esame circa l'effettiva applicazione in concreto in occasione dell'analisi dei prossimi rendiconti consuntivi.

Sin d'ora preme comunque sottolineare come le decisioni in materia di proroga e rivisitazione del contratto di servizio risultano assunte dalla Giunta, non dal Consiglio (cfr. art. 114, comma 8, d.lgs. n. 267/2000), che in base agli atti inviati dal collegio dei



revisori risulta aver adottato la sola delibera n. 81 del 7 novembre 2013, senza poi essere coinvolto nella nuova procedura di proroga e di rivisitazione delle clausole contrattuali.

La criticità si somma a quella, già rilevata, della mancata protratta presentazione del bilancio d'esercizio al Consiglio provinciale, organo invece deputato ai sensi dell'art. 114, comma 8, lett. c, del d.lgs. n. 267/2000, all'approvazione del documento contabile e, in generale, all'esercizio di un dovere di vigilanza generale sulle aziende speciali che, in caso di mancata presentazione del principale documento gestionale, viene sostanzialmente impedito (perpetrando una sorta di continua, e non legittima, gestione provvisoria da parte dei vertici amministrativi dell'Azienda speciale).

Inoltre un breve esame del nuovo articolato convenzionale evidenzia come l'attribuzione annuale delle risorse da parte della Provincia rimanga ancorata alla mera base storica (costituendone parametro la spesa per il personale in servizio presso AFOL e quella per il personale distaccato a suo tempo dalla Provincia che, in quanto cessato, AFOL deve sostituire). Manca, in sostanza, una valutazione sul reale costo dei servizi erogati dall'Azienda speciale, funzionale all'espressione di un giudizio di congruità economica (sia da parte degli organi di controllo interni, che degli esterni), nonché ad eventuali ipotesi alternative di erogazione del servizio (fra tutte, per esempio, l'internalizzazione, posto che, sempre in base al contratto di servizio, AFOL utilizza personale già della Provincia, che quest'ultima paga le utenze, che l'immobile in cui svolge attività è della Provincia, etc.).

La Sezione evidenzia come, in generale, le iniziative adottate dalla Provincia, anche a seguito dei rilievi contenuti nella deliberazione n. 35/2014/PRSP, vadano nella direzione auspicata dalla legge di un adeguato controllo sulle società e sugli altri organismi strumentali, anche finalizzato al rispetto, da parte di questi ultimi, delle regole di coordinamento della finanza pubblica. La verifica circa l'effettiva applicazione ed i risultati ottenuti saranno effettuati in occasione dell'esame dei prossimi rendiconti consuntivi.

Per quanto riguarda, invece, le criticità amministrative, contabili e gestionali di AFOL Milano, saranno effettuati ulteriori approfondimenti, salve restando le pertinenti valutazioni della Procura regionale della Corte per quanto concerne eventuali ipotesi di danno erariale.

VIII. Limiti normativi ai compensi di amministratori, sindaci e dirigenti di società partecipate e organismi strumentali

Nella deliberazione n. 35/2014/PRSP la Sezione ha invitato l'Amministrazione a rispettare, fornendo le opportune direttive ai propri rappresentanti nell'assemblea dei



soci e negli organi di amministrazione e controllo di società partecipate e organismi strumentali, i limiti normativi posti dalla legislazione ai compensi di amministratori, sindaci e dirigenti.

In relazione al rilievo formulati sul punto, la Provincia, nella nota di riscontro del 04/04/2014, ha comunicato, in primo luogo, di aver invitato il CdA di AFOL Milano (prot. n. 35626 del 17 febbraio 2014) a riesaminare, anche sotto tale profilo, il bilancio 2011, il cui iter di approvazione non si è ancora concluso.

Per quanto riguarda la tematica in esame, il paragrafo della nota integrativa "compensi agli amministratori" (pag. 77) e "compensi ai revisori" (pag. 78), nel precisare che AFOL non ha corrisposto (né rilevato a costo) emolumenti a favore dell'organo di amministrazione nel 2011, evidenzia come abbia *"viceversa operato, al 31/12/2011, uno storno di tali compensi attraverso la rilevazione di un componente positivo di reddito riconducibile ad esercizi precedenti"*. Precisa anche come, con note n. 10112 del 30/10/2013 e successivo sollecito n. 1744 del 18/02/2014 (prodotti in allegato), la direzione di AFOL abbia invitato i componenti del CdA in carica nel 2010 alla restituzione degli emolumenti non dovuti, percepiti nel periodo giugno/ottobre 2010.

A tal proposito la memoria evidenzia come siano state già definite, nella maggior parte dei casi, le modalità di recupero delle somme dovute.

Per quanto concerne il compenso spettante al collegio dei revisori, la nota integrativa prende atto che AFOL è tenuta ad adeguarsi a quanto disposto dalla delibera del Consiglio provinciale n. 25 del 12/07/2007 (prodotta in allegata), che individua cumulativamente in € 30.000 l'importo da riconoscere al Collegio dei revisori, articolato per i singoli membri con delibera CdA n. 3/2007 (prodotta in allegato). Di conseguenza il bilancio AFOL 2011 riporta, quale costo di tale voce, la somma di € 27.000 (al netto, si suppone, della decurtazione prevista dall'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010).

A tal proposito, con lettera prot. n. 2804 del 17/03/2014 (prodotta in allegato), indirizzata ai membri del Collegio dei revisori, AFOL Milano, alla luce dei maggior compensi erogati, ha comunicato l'intento di procedere alla regolarizzazione di tutte le spettanze maturate al 31/12/2013, invitando conseguentemente ad emettere i documenti fiscali e contabili in ottemperanza ai rilievi formulati dalla Corte.

In riscontro, il Presidente del Collegio dei revisori dei conti, con mail del 18/03/2014 (prodotta in allegato), ha contestato la decisione affermando che *"la delibera della Corte dei Conti nulla dispone in materia, né potrebbe farlo. Peraltro nessuna violazione alle tariffe o alla determinazione ministeriale dei compensi è stata rilevata dalla Corte, alla*



quale abbiamo già da tempo autonomamente esposto ragioni e fondamento degli addebiti recati nelle parcelle emesse ad Afol Milano".

La memoria conclude precisando che il CdA, nella consapevolezza che la non corretta determinazione dei compensi potrebbe costituire un'ipotesi di danno patrimoniale, con l'adozione del bilancio 2011 ha individuato in € 27.000 (compresi eventuali oneri, oltre IVA se dovuta), l'importo da riconoscere complessivamente al collegio dei revisori per l'anno in questione.

Circa le azioni intraprese per correggere in futuro le irregolarità riscontrate, la Provincia, nella nota di riscontro del 04/04/2014, ha precisato che, già a partire dalla legge finanziaria per il 2007, con la quale si ponevano limiti sia all'entità del compenso che al numero dei membri dei CdA delle società partecipate, la Provincia si è attivata in tal senso. Con deliberazione di Consiglio n. 47/2007, erano state fissate linee d'indirizzo, invitando le società ad adottare le opportune modifiche statutarie atte a ridurre, ove necessario, il numero complessivo dei membri dei consigli di amministrazione e ad adeguare il compenso degli amministratori.

Detta disciplina è stata oggetto di modifica dal d.l. n. 78/2010 e, conseguentemente, dal 2011 sono stati monitorati le società partecipate e gli altri enti controllati in regime pubblicistico affinché attivassero le azioni correttive.

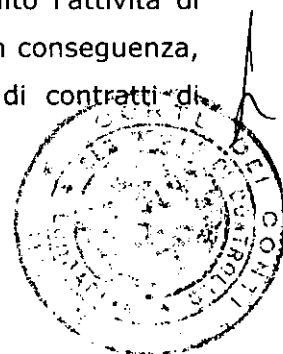
La Provincia riferisce di aver invitato i rappresentanti dell'Amministrazione, nel corso delle assemblee in cui si procedeva al rinnovo degli organi collegiali, alla verifica del rispetto delle norme, richiedendo di procedere all'adeguamento statutario e organizzativo (pena il mancato versamento del finanziamento annuale).

Per quanto riguarda gli altri vincoli di finanza pubblica, nel corso del 2013 le società e gli organismi partecipati sono stati invitati a conformarsi al principio di riduzione della spesa per consulenze e per relazioni pubbliche.

L'attività è proseguita con gli adempimenti relativi alla trasparenza, in ottemperanza agli obblighi previsti dal d.lgs. n. 33/2013. A questi fini la Provincia ha proceduto, altresì, a monitorare i siti web delle società e degli organismi partecipati per verificare la pubblicazione dei compensi agli organi e delle retribuzioni ai dirigenti.

La memoria precisa che l'attività è in itinere, in quanto la sezione Amministrazione trasparente dei siti di società e organismi partecipati viene continuamente alimentata, in considerazione del continuo aggiornamento della normativa in materia.

Ricorda che la Provincia, con l'adozione del "Regolamento sul sistema dei controlli interni", approvato con Deliberazione Consiliare n. 15/2013, ha proseguito l'attività di monitoraggio e controllo sulle società e sugli altri organismi partecipati. In conseguenza, in data 28/05/2013 è stato richiesto alle società partecipate, titolari di contratti di



servizio o di affidamenti in house, e alle aziende speciali, la trasmissione di alcune informazioni (specificate nei paragrafi precedenti).

Nelle more di ulteriori indicazioni generali, che la Provincia si ripromette di definire in sede di approvazione dei documenti di programmazione annuale e pluriennale, la memoria ricorda come le recenti modifiche intervenute, con l'entrata in vigore della legge di stabilità n. 147/2013, hanno comportato un inasprimento dei vincoli assunzionali e retributivi nelle società partecipate. Al fine di dimostrare l'adeguamento al precetto normativo, ha trasmesso la nota prot. n. 55873 dell'11 marzo 2014, avente ad oggetto le modalità applicative dell'art. 16 del Regolamento sui controlli interni, a firma congiunta del direttore generale e del direttore del settore partecipazioni (prodotta in allegato), nella quale si richiamano le direzioni e aree competenti a sensibilizzare i rappresentanti della Provincia, nell'assemblea dei soci e negli organi di amministrazione e controllo, al fine verificare gli indirizzi gestionali forniti dall'Amministrazione in qualità di socia.

La Sezione evidenzia come le iniziative adottate dalla Provincia, anche a seguito dei rilievi contenuti nella deliberazione n. 35/2014/PRSP, paiano conformi all'esigenza di rispettare le norme nazionali di coordinamento di finanza pubblica in materia di compensi agli organi di amministrazione e controllo di società partecipate e organismi strumentali.

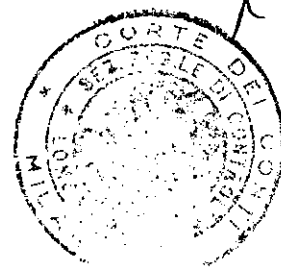
La verifica circa la concreta applicazione saranno effettuati in occasione dell'esame dei prossimi rendiconti consuntivi.

IX. Mantenimento società partecipate strumentali

Nella deliberazione n. 35/2014/PRSP la Sezione ha invitato la Provincia a valutare la permanente legittimità del mantenimento della partecipazione societaria in ASAM spa, alla luce dell'evoluzione normativa e della concreta esplicazione dell'attività sociale.

Nella nota di riscontro del 04/04/2014, la Provincia ha precisato che la partecipazione societaria in ASAM spa è stata oggetto di valutazione nel processo di ricognizione terminato con la proposta di deliberazione al Consiglio, assunta dalla Giunta con provvedimento n. 17/2013, avente ad oggetto "Prima ricognizione delle partecipazioni provinciali limitatamente alle società e alle aziende consortili, ai sensi della legge n. 244 del 24.12.2007 e del D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 135/2012". La deliberazione è stata poi ritirata e rivista alla luce delle novità normative introdotte con la legge di stabilità per il 2014.

Infatti, nella seduta del 27/03/2014, la Giunta, con deliberazione n. 6/2014 (prodotta in allegato), recependo le ultime normative, ha approvato una nuova proposta di deliberazione di ricognizione delle partecipazioni societarie.



Nel provvedimento si conferma che essendo andato deserto anche l'ultimo bando di vendita del pacchetto azionario delle società Milano Serravalle-Milano Tangenziali spa e Tangenziali Esterne di Milano spa, autorizzato con deliberazione dal Consiglio provinciale n. 80/2013, ASAM spa si sta attivando per il collocamento delle predette partecipazioni sul mercato borsistico. Nelle more, la Provincia ha comunque autorizzato a porre in essere ogni azione finalizzata all'alienazione.

Inoltre, la Giunta, con deliberazione n. 3/2014 del 25/03/2014 (prodotta in allegato), ha approvato la proposta, da sottoporre al Consiglio provinciale, di autorizzazione ad alienare le azioni di TEM spa.

Infine nel provvedimento si dispone, recependo gli indirizzi della Sezione regionale di controllo, che, al termine del processo di dismissione delle partecipazioni e di ripianamento del debito contratto con banche e soci, si procederà allo scioglimento ed alla liquidazione dell'holding ASAM spa.

La nota di riscontro della Provincia del 04/04/2014 appare, sul punto, generica posto che non affronta il rilievo principale sollevato nella deliberazione n. 35/2014/PRSP inerente alla legittimità della detenzione di partecipazioni in società gerenti servizi pubblici o altre attività economiche a mezzo di una società c.d. strumentale, alla luce del divieto posto dall'art. 13 del d.l. n. 223/2006, convertito con legge n. 248/2006 (si richiamano, in merito, le pronunce della Corte costituzionale n. 326/2008 e del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 17 del 04/08/2011).

La nota comunica, infatti, che il percorso di alienazione delle partecipazioni societarie detenute dalla società ASAM spa è iniziato da tempo (senza avere avuto sinora pieno successo), ma nulla dice in merito alla gestione delle ridette partecipazioni a mezzo di una società c.d. holding e non, piuttosto, direttamente, a mezzo dei propri uffici.

In merito è comunque intervenuto di recente il legislatore che, con l'art. 1, comma 49, della legge n. 56/2014 (recentemente integrato dall'art. 23 del d.l. n. 90/2014, in fase di conversione), di riordino delle Province, ha disposto che, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la regione Lombardia, anche mediante società controllate, subentri in tutte le partecipazioni azionarie di controllo detenute dalla provincia di Milano nelle società che operano direttamente, o per tramite di società controllate o partecipate, nella realizzazione e gestione di infrastrutture comunque connesse all'esposizione universale denominata Expo 2015.

Il comma dispone, altresì, che entro quaranta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 56/2014, sono definite, con decreto del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti, le direttive e



le disposizioni esecutive necessarie a disciplinare il trasferimento, in esenzione fiscale, alla regione Lombardia delle predette partecipazioni azionarie.

Il comma in discorso dispone infine che, alla data del 31 ottobre 2015, le predette partecipazioni siano poi trasferite, in regime di esenzione fiscale, alla città metropolitana.

In allegato alla nota integrativa di riscontro del 30/06/2014, la Provincia ha allegato nota, a firma del suo Presidente, nella quale si evidenzia alle competenti autorità nazionali e regionali, l'esigenza, nell'ambito del ridetto procedimento di trasferimento ex lege, di tener conto delle somme di cui la Provincia è creditrice nei confronti della società Asam spa a titolo di dividendi per gli anni 2007, 2008 e 2009, nonché di distribuzione di riserve (approvate dall'assemblea soci del 30/12/2011), di cui si è trattato nel primo paragrafo della presente deliberazione (pari a circa 26,4 milioni di euro).

Tale credito, precisa la nota, è riconosciuto da ASAM spa e riportato nelle scritture contabili (nonché nella relazione della società di revisione di asseverazione della conciliazione dei reciproci debiti e crediti, prevista dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n.135/2012), nonché appostato nel bilancio provinciale quale residuo attivo. Il trasferimento alla Regione Lombardia della partecipazione detenuta dalla Provincia in ASAM spa, qualora non fossero riconosciute tale somme, prosegue la nota, provocherebbe un grave pregiudizio agli equilibri di bilancio dell'ente.

Constatato che il decreto ministeriale attuativo, con il quale devono essere definite le direttive e le disposizioni esecutive necessarie a disciplinare il trasferimento, non è stato ancora emanato, la nota invita a garantire la certezza, liquidità ed esigibilità del credito vantato dalla Provincia di Milano nei confronti della società ASAM spa, trasferita ex lege alla Regione.

X. Garanzie prestate a società partecipata

Nella deliberazione n. 35/2014/PRSP la Sezione ha invitato la Provincia a ricalcolare il limite di indebitamento previsto dagli artt. 204 e 207 TUEL, includendovi gli oneri potenzialmente discendenti dal rilascio, nel 2010, delle lettere di patronage a favore degli istituti bancari finanziatori della società partecipata ASAM spa.

Nella nota di riscontro del 04/04/2014, la Provincia ha comunicato di aver provveduto in merito, conteggiando anche gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento sottostanti le lettere di patronage a favore degli istituti bancari finanziatori della società partecipata ASAM spa (l'importo considerato a titolo di interessi comprende anche il saldo tra le regolazioni a debito e a credito conseguenti i contratti di finanzia-
derivata in essere).



Il limite di indebitamento, così ricalcolato, rimane inferiore alle percentuali indicate dalla legge, anche includendovi la lettera di patronage rilasciata nel 2008.

La tabella sottostante evidenzia i valori ricalcolati (adottando l'apposito prospetto incorporato nei questionari sottoscritti, ogni anno, dall'organo di revisione) e precisa che il rispetto del limite è conseguenza di una severa politica di contenimento dell'indebitamento, il cui valore complessivo è in diminuzione dal 2011.

Anche nel 2013 la Provincia non ha assunto nuovi mutui in coerenza con una strategia finanziaria che, negli ultimi anni, ha portato ad una riduzione del ricorso al debito (5,2 milioni di euro nel 2010; nessuna nuova accensione nel 2011, 2012 e 2013, a fronte di una media di circa 40 milioni nel triennio antecedente).

ANNO 2011			
Totale primi 3 titoli delle entrate (a)	€ 440.624.709,36	Oneri Finanziari complessivi per Indebitamento e Garanzie (b)	€ 34133.455,33
Percentuale di incidenza: (D/A) * 100	7,88%	Di cui Garanzie	€ 5.217.028,50
		(-) contributi (c)	€ 0,00
		Oneri finanziari al netto dei contributi statali e regionali [D=(B-C)]	€ 34133,455.33
Limite di Indebitamento:	12%		

ANNO 2012			
Totale primi 3 titoli delle entrate (a)	€ 421.562.258,11	Oneri Finanziari complessivi per Indebitamento e Garanzie (b)	€ 32.062.906,64
Percentuale di incidenza: (D/A)* 100	6,71%	Di cui Garanzie	€ 4.745.413,87
		(-) contributi (c)	€ 3164.986,60
		Oneri finanziari al netto dei contributi statali e regionali [D=(B-C)]	€ 28297.920,04
Limite di indebitamento:	8%		

Con riferimento al 2013, il limite è stato calcolato sulla base della proposta di rendiconto che la Giunta provinciale, con prot. n. 65232/5.8/2013/5, ha trasmesso in data 26/03/2014 al Consiglio per l'approvazione. La percentuale risultante è pari al 6,1%.



La Sezione prende atto del conteggio, nel limite di indebitamento, dell'ammontare del costo del debito garantito dalle lettere di patronage firmate dai Presidenti pro tempore della Provincia nel 2008 e 2010. Sul punto va precisato come la deliberazione della Sezione n. 35/2014/PRSP abbia preso posizione solo sulla lettera firmata nel 2010. Tuttavia, aver conteggiato nel limite dell'indebitamento anche quella firmata nel 2008 costituisce comportamento improntato a maggiore prudenza ai fini della garanzia dei futuri equilibri di bilancio.

Inoltre va ribadito come l'accertamento condotto dalla Sezione nella deliberazione n. 35/2014/PRSP riguarda il rispetto di una norma di contabilità pubblica, che impone all'ente locale di non indebitarsi oltre un predeterminato rapporto fra spesa per interessi ed entrate correnti (cfr. art. 204 TUEL), considerando a tal fine anche il rischio derivante dalla prestazione di garanzie personali (cfr. art. 207 TUEL), cui la giurisprudenza contabile ha assimilato il rilascio di lettere di patronage c.d. forti (si rinvia alle deliberazioni della Sezione n. 92/2010 n. 823/2010 e n. 874/2010).

Distinto, e fondato su altri presupposti, invece, risulta l'accertamento del soggetto realmente obbligato in caso di escussione della predetta lettera di patronage (firmata dal solo presidente della provincia pro tempore, in assenza della prescritta preventiva deliberazione da parte del Consiglio provinciale ex art. 207 TUEL), di competenza di altro giudice.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, prende atto delle iniziative adottate dalla Provincia di Milano al fine di:

- 1) riaccertare costantemente residui attivi e passivi, attenuando il rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio;
- 2) adeguare il trattamento, giuridico e retributivo, del personale chiamato a far parte degli uffici di supporto agli organi di direzione politica alle regole previste dall'ordinamento contabile degli enti locali e dalle norme sul pubblico impiego;
- 3) mantenere il rapporto con le società partecipate e gli altri organismi strumentali nell'ambito delle regole previste dal codice civile, dall'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali, nonché dalle regole di finanza pubblica;
- 4) redigere i documenti di bilancio degli organismi strumentali in funzione della trasparente evidenziazione dei rapporti finanziari con l'ente, nonché nel rispetto delle norme di coordinamento di finanza pubblica;
- 5) garantire il rispetto dei limiti normativi posti dalla legislazione nazionale ai compensi di amministratori, sindaci e dirigenti di società partecipate e altri organismi strumentali;



6) ricalcolare il limite legale posto all'indebitamento dell'ente alla luce della lettera di patronage "forte" rilasciata a favore di società partecipata.

Riserva la verifica inerente alla concreta applicazione dei provvedimenti adottati, nonché alla gestione amministrativa e contabile dell'organismo strumentale AFOL Milano, nell'ambito dell'esame da eseguire sui bilanci di previsione e consuntivi dei prossimi esercizi.

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

Il Relatore
(Donato Centrone)



Il Presidente f.f.
(Gianluca Bragho)

Depositata in Segreteria

28 LUG 2014

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)