



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

CORTE DEI CONTI



0005359-24/05/2018-SC_LOM-T87-P

Milano, 24 maggio 2018

Al Sindaco
All'Organo di revisione

Città metropolitana di Milano

Oggetto: Trasmissione Deliberazione Lombardia/161/2018/PRSE

A seguito dell'adunanza pubblica tenutasi il giorno 20 marzo 2018 e della successiva camera di consiglio del 22 maggio 2018, si trasmette la deliberazione in oggetto.

L'occasione è gradita per porgere i più cordiali saluti.

Il Funzionario

(dott.ssa Elisa Marion)





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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario



**nell'adunanza pubblica del 20 marzo 2018
e nella camera di consiglio del 22 maggio 2018**

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;
viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, 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;
vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;
visto l'art. 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;
udito il relatore, referendario dott. Donato Centrone

Premesso in fatto

in sede di esame del questionario trasmesso dall'Organo di revisione dei conti della Città metropolitana di Milano, relativo al rendiconto 2015, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005, come integrato dall'art. 3 del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, nonché della successiva attività istruttoria (istanza del 17 novembre 2017 e risposta del 9 dicembre 2017), sono emerse alcune irregolarità contabili, per le quali è stata avanzata al Presidente di Sezione istanza di deferimento in adunanza pubblica, alla quale, in data 20 marzo 2018, hanno presenziato, in rappresentanza della Città metropolitana di Milano il dott. Domenico D'Amato, Direttore area programmazione risorse finanziarie e bilancio, la dott.ssa Raffaella Bernardini, dirigente Settore politiche finanziarie e di bilancio, la dott.ssa Maria Antonella Cinti e il dott. Marco Porraiti.

Considerato in fatto e diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti. La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati. L'art 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*"), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali. In base all'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione

finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, ed a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*. Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Qualora le irregolarità contabili esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, la funzione del controllo sui bilanci suggerisce comunque di segnalare le medesime agli enti, specie se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei.

I. Rapporto fra entrate non ricorrenti e spese non ordinarie

La gestione dell'esercizio 2015 ha palesato uno squilibrio fra entrate non ricorrenti (accertate per euro 15.851.493) e spese non ordinarie (impegnate per euro 2.876.202), che produce, quale effetto, la copertura, mediante le prime, anche di spese continuative, elemento che potrebbe, in prospettiva, pregiudicare gli equilibri di bilancio. Nella risposta istruttoria del 19 dicembre 2017, la Città metropolitana ha specificato che si tratta di entrate derivanti, principalmente, da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada che sono finalizzate a

predeterminati interventi previsti dalle norme vigenti. Appare opportuno il deferimento in adunanza collegiale al fine di approfondire il grado di potenziale rischio, per gli equilibri di bilancio, derivante dalla destinazione di entrate non ricorrenti a spese continuative ordinarie.

Nella memoria pre adunanza del 19 marzo 2018, la Città metropolitana ha confermato che le entrate non ricorrenti accertate nel 2015, pari a euro 15.851.493, sono principalmente costituite da sanzioni amministrative per violazione al codice della strada. Tuttavia, l'importo di euro 13.610.905 è confluito interamente nel risultato di amministrazione, quota vincolata, in quanto le spese a cui i predetti accertamenti erano destinate non sono state impegnate entro l'esercizio 2015. Al netto di tale somma, il saldo tra entrate non ricorrenti accertate, ed effettivamente destinate alla copertura di impegni di spesa non ordinari (euro 2.240.588), e queste ultime (euro 2.876.202) diventa negativo per euro 635.614.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti, invitando a mantenere l'attenzione alla finalizzazione delle entrate non ricorrenti, ove possibile, alle sole spese non ordinarie, posto che quelle continuative devono trovare adeguata copertura nelle entrate della medesima natura.

II. Mancato conseguimento obiettivi posti dal patto di stabilità interno 2015

La Città metropolitana non risulta aver conseguito, nell'esercizio 2015, gli obiettivi posti dal patto di stabilità interno. Pertanto, il magistrato istruttore ha chiesto di precisare le principali motivazioni, nonché l'applicazione delle prescritte sanzioni e l'evoluzione della situazione finanziaria nel successivo esercizio 2016. La Città metropolitana, nella risposta del 19 dicembre 2017, ha inviato puntuale esplicitazione (tratta dalla Relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2015) delle motivazioni che hanno determinato il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica. Ha precisato, altresì, di aver applicato le prescritte sanzioni (in parte rimosse dal medesimo legislatore, in conseguenza della generale situazione di difficoltà finanziaria, nel 2015, di province e città metropolitane) e di aver rispettato, nel 2016, il nuovo saldo di finanza pubblica.

Si è ritenuto opportuno il deferimento in adunanza collegiale al mero fine di accertare il mancato conseguimento del patto di stabilità interno 2015, nonché di acquisire informazioni circa il conseguimento del saldo di finanza pubblica nell'esercizio 2017.

Nella memoria pre adunanza del 19 marzo 2018, la Città metropolitana ha precisato che, nel successivo esercizio 2016, il nuovo saldo di finanza pubblica (previsto e disciplinato, *ratione temporis*, dall'art. 1, commi 720 e seguenti, della legge n. 208 del 2015), risulta conseguito con un margine di circa 9,4 milioni di euro (come da allegata certificazione).



Per l'esercizio 2017, la memoria ha prodotto il monitoraggio del saldo di finanza pubblica (disciplinato dall'art. 1, commi 463 e seguenti, della legge n. 232 del 2016) per il secondo semestre (acquisito tramite l'applicazione web), che presenta, a sua volta, un saldo positivo di oltre 47 milioni di euro.

Nella risposta istruttoria del 19 dicembre 2017, la Città metropolitana aveva già riferito che, a fronte del mancato conseguimento, nel 2015, degli obiettivi finanziari posti dal patto di stabilità interno, non vi è stata applicazione di sanzioni pecuniarie, in virtù di quanto previsto dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, convertito dalla legge n. 160 del 2016, che ha disapplicato, per province e città metropolitane, la sanzione comminata dal comma 26, lettera a), dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011. Le limitazioni amministrative imposte dalle lettere b), c), d), e) del citato art. 31, comma 26, sono state osservate.

III. La gestione dei flussi finanziari dei contratti di finanza derivata

L'allegato al questionario sul rendiconto 2015, relativo alle operazioni di finanza derivata, non ha precisato, per alcuni contratti ivi riportati, la presenza o meno di "flussi positivi". È stato chiesto di confermare la circostanza, nonché l'avvenuto vincolo in avanzo d'amministrazione, come prescritto dai Principi contabili allegati al d.lgs. n. 118/2011, dell'eventuale saldo attivo fra flussi positivi e negativi registrato negli esercizi anteriori al 2015 (anno in cui, invece, la differenza complessiva appare, in base ai dati esaminati, negativa). Inoltre, il predetto allegato non riferisce, per tutti i contratti ivi riportati, circa l'avvenuta costituzione di alcun fondo (prescritto, eventualmente, nella ricorrenza dei presupposti previsti dall'art. 167, comma 3, del TUEL), al fine di tutelare l'Ente dai rischi futuri derivanti dai ridetti contratti.

La Città metropolitana, nella risposta del 19 dicembre 2017, oltre a confermare che alcuni contratti di finanza derivata non hanno prodotto flussi finanziari positivi (a causa della struttura attuale dei tassi di interesse), ha puntualizzato che, anteriormente all'esercizio 2015, il saldo fra flussi positivi e negativi non è stato accantonato nel risultato d'amministrazione. Sul secondo profilo di analisi, la risposta ha confermato che, fino al 2015, non è stato costituito alcun fondo rischi. Nel 2016, invece, sono state avviate iniziative tese a ridurre al minimo i rischi, cercando di rinegoziare i contratti con la "Royal Bank of Scotland" con l'obiettivo di eliminare la clausola "downgrade trigger event" (patto che consente di chiudere anticipatamente l'operazione al verificarsi di eventi contrattualmente predefiniti, nel caso di specie la diminuzione del grado di affidabilità del debitore) e istituendo un apposito fondo rischi, implementato nel 2017 di euro 500.000, provenienti dall'operazione di novazione dei citati contratti con RBS (che, fra gli altri, hanno previsto l'eliminazione della clausola sopra citata).



Si è ritenuto opportuno il deferimento in adunanza collegiale al fine di acquisire informazioni integrative circa l'ammontare, alla fine dell'esercizio 2017, del saldo fra flussi positivi e negativi dei singoli contratti di finanza derivata (nonché, di conseguenza, di quello complessivo), in modo da valutare la congruità dell'accantonamento attualmente presente nel risultato d'amministrazione (nonché di quello in fase di apposizione in occasione dell'approvazione del rendiconto 2017).

Nella memoria del 19 marzo 2018, la Città metropolitana ha precisato che l'operazione di novazione dei contratti in strumenti finanziari derivati, ceduti dalla *Royal Bank of Scotland* a Banca Intesa San Paolo, ha permesso l'accertamento di euro 500.000 (incassati in data 14 dicembre 2017). Questa entrata, da accantonare nel risultato di amministrazione in sede di rendiconto 2017, ha implementa il livello complessivo di garanzia discendente da potenziali rischi futuri, soprattutto in considerazione del fatto che la citata novazione ha consentito l'eliminazione della clausola di "*downgrade trigger event*".

La memoria allega, altresì, il prospetto relativo ai flussi, positivi o negativi, dei singoli contratti di finanza derivata accertati o impegnati nel 2017 (palesanti un saldo complessivo negativo per euro 14.360.085), unitamente all'indicazione dell'accantonamento della quota capitale di un'emissione obbligazionaria 2003-2033 (pari a euro 4.466.666), finalizzata al rimborso agli obbligazionisti, alla scadenza, in un'unica soluzione (c.d. "*bullet amortising swap*").

Al fine di valutare la congruità degli accantonamenti progressivamente effettuati nel bilancio dell'Ente, nonché, in particolare, la conformità del comportamento contabile adottato fino al 2015, alle prescrizioni contenute nel Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, nel corso dell'adunanza pubblica è stato chiesto ai rappresentanti della Città metropolitana di produrre un prospetto esplicitante tutti i flussi, negativi o positivi, registrati dai contratti di finanza derivata in essere dal momento della relativa stipula fino all'esercizio 2017.

In riscontro, l'Ufficio economico-finanziario ha trasmesso, in data 3 maggio 2018, i flussi finanziari derivanti dai contratti di finanza derivata dal 2003 al 2017 (anche se alcuni contratti sono stati sottoscritti nel 2002, i primi flussi sono imputati al successivo anno 2003). In particolare, i ridetti prospetti evidenziano che il saldo dei flussi finanziati, positivi e negativi, accumulatisi fino al 2015, risulta ampiamente negativo. Un saldo positivo si registra unicamente negli esercizi 2003 (euro 1.682.278), 2008 (euro 1.563.245) e 2009 (euro 1.249.690), le cui entrate (complessivamente pari a euro 4.495.214), pur in presenza di un andamento, nell'arco



temporale indicato, complessivamente negativo, sono state utilizzate quale finanziamento a spese di investimento.

Il Principio contabile applicato della contabilità finanziaria, allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, al paragrafo 3.23, precisa che la rilevazione dei flussi finanziari, conseguenti all'esistenza di contratti "*derivati*" in relazione al sottostante indebitamento, deve avvenire nel rispetto del principio dell'integrità del bilancio. Pertanto, tenuto conto della natura di contratti autonomi dei derivati rispetto ai contratti di finanziamento sottostanti, i flussi finanziari riguardanti il debito originario devono trovare separata contabilizzazione rispetto ai saldi differenziali, positivi o negativi, del contratto "*derivato*". La regolazione annuale dei flussi che hanno natura di soli interessi va rilevata, rispettivamente, per l'entrata, nel titolo III e, per la spesa, nel titolo I del bilancio. Per quanto interessa in questa sede, il Principio puntualizza che l'eventuale differenza positiva confluisce nella quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, destinata, secondo il seguente ordine di priorità, a garantire i rischi futuri del contatto, alla riduzione del debito sottostante in caso di estinzione anticipata, al finanziamento di investimenti.

P.Q.M.

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

accerta

sulla base dell'esame della relazione inviata dall'Organo di revisione della Città metropolitana di Milano sul rendiconto consuntivo 2015, nonché della successiva attività istruttoria, il mancato conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno per l'esercizio 2015.

invita

la Città metropolitana di Milano a proseguire l'azione di costante monitoraggio dell'andamento dei flussi finanziari discendenti dai contratti di finanza c.d. derivata.

Dispone la trasmissione della presente pronuncia di accertamento al Presidente della Città metropolitana di Milano ed all'Organo di revisione economico-finanziario, nonché la pubblicazione (art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013) sul sito internet dell'Amministrazione.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria

22 MAG 2018

Il direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

[Firma]