



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

CORTE DEI CONTI



0001408-09/02/2018-SC\_LOM-T87-P

Milano, 9 febbraio 2018

Al Sindaco  
Al Presidente del Consiglio comunale  
All'Organo di Revisione

Comune di Milano (MI)

**Oggetto: Trasmissione Deliberazione Lombardia/35/2018/PRSE**

A seguito dell'adunanza pubblica tenutasi il 7 novembre 2017 e della successiva camera di consiglio riunitasi in data 21 novembre 2017, 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. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Molinaro	Referendario

**nell'adunanza del 7 novembre 2017**

**e nella camera di consiglio del 21 novembre 2017**

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il RD 12/07/1934, n. 1214;  
viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;  
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16/06/2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3/07/2003 e n. 1 del 17/12/2004;  
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;  
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;  
vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;  
visto l'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012;  
udito il relatore, referendario dott. Donato Centrone

**Premesso in fatto**

In seguito all'esame del questionario trasmesso dall'organo di revisione del Comune 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 d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, il magistrato istruttore, con nota del 25 luglio 2017, ha chiesto chiarimenti relativamente a:

1) ammontare delle entrate non ricorrenti (tabella 1.1.2), pari a euro 72.865.938 (derivanti, in particolare, da recupero dell'evasione tributaria), notevolmente superiori alle spese non ordinarie (pari a euro 5.007.049), in particolare al fine di accertare se le riferite entrate siano state destinate a spese ricorrenti e, in caso di risposta positiva, se risulti garantita adeguata copertura negli esercizi successivi;

2) cospicua presenza di crediti dichiarati inesigibili (euro 7.315.458) e insussistenti (euro 28.529.231), al fine di accertare la natura delle principali posizioni e le azioni intraprese a suo tempo dall'Amministrazione ai fini dell'effettivo incasso, nonché di quelle programmate;

3) elevato ammontare di crediti valutati di dubbia e difficile esazione (euro 904.750.223). In particolare, nella relazione del collegio dei revisori, ex art. 239 TUEL, sul rendiconto 2015 vengono attestati residui attivi per entrate extra-tributarie pari a euro 1.531.038.815, con una sensibile percentuale avente anzianità superiore ai tre esercizi (circa 291 milioni di euro derivanti dal 2012, oltre 27 milioni dal 2011 e oltre 91 milioni risalenti al 2010 ed esercizi anteriori). Anche in questo caso l'istruttoria è stata finalizzata ad accertare la tipologia dei principali crediti in esame e le motivazioni delle difficoltà di riscossione, nonché le azioni programmate dall'Amministrazione al fine di garantire l'effettivo incasso in futuro;

4) accantonamento nell'avanzo d'amministrazione 2015 (per 427,58 milioni di euro) a garanzia dei rischi futuri dei contratti di finanza derivata, attesa l'attestazione, nella specifica relazione riferita a tali contratti, dell'assenza di ricorrenza di rischi.

Nella sopra citata istanza istruttoria è stato precisato, inoltre, che l'esame dell'equilibrio economico-patrimoniale delle società partecipate dal Comune, nonché dei reciproci rapporti finanziari (recentemente oggetto di analisi, da parte della scrivente Sezione regionale di controllo, nella deliberazione n. 419/2016/VSG), sarà effettuato unitamente alla verifica del piano di revisione straordinaria prescritto dall'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016.

Il Comune di Milano ha risposto con nota del 7 settembre 2017. A seguito del relativo esame, che ha permesso di ottenere adeguati chiarimenti in merito ai sopra elencati punti 1) e 4), il magistrato istruttore, con nota del 25 ottobre 2017, ha avanzato al Presidente della Sezione istanza di deferimento in adunanza collegiale per i seguenti aspetti:

1) cospicua presenza, in sede di riaccertamento ordinario, di crediti dichiarati inesigibili (euro 7.315.458) e insussistenti (euro 28.529.231);

2) elevato ammontare di crediti valutati di dubbia e difficile esazione (euro 904.750.223).

In particolare, il deferimento è stato richiesto per approfondire le azioni intraprese dal Comune al fine di garantire la riscossione (o sue maggiori percentuali) delle entrate da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada e da locazione degli immobili di edilizia popolare. Entrambe le tipologie mostrano una cospicua mole di radiazioni per inesigibilità e/o elevate percentuali di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (di seguito, FCDE). La seconda nominata, in particolare, in base a quanto rappresentato nella relazione allegata alla risposta istruttoria, si caratterizza per la presenza di una pluralità di debitori (oltre 20 mila) in situazione di incapacità finanziaria e patrimoniale, elemento che rende poco proficuo

l'esperimento di procedure di riscossione coattiva (che si risolvono, per il Comune, nel sostenimento di un costo in assenza, nella maggior parte dei casi, dei benefici della successiva realizzazione del credito). La ridetta relazione evidenzia, altresì, una situazione di elevato contenzioso con gli assegnatari debitori, derivante dalla contestazione di inadempimenti ai soggetti esterni che si sono succeduti nella gestione, per conto del Comune, dei ridetti alloggi.

Alla luce di quanto esposto, è parso necessario valutare, altresì, i costi complessivi derivanti dall'erogazione del servizio di attribuzione e gestione degli alloggi di edilizia economica e popolare. L'approfondimento di quest'ultimo aspetto ha imposto l'acquisizione di ulteriori elementi (entrate complessive accertate ed incassate, nel quinquennio 2012-2016, da locazioni di alloggi di edilizia economica e popolare; spese impegnate e pagate, nel medesimo arco temporale, per la gestione e la manutenzione, ordinaria e straordinaria, dei ridetti alloggi; eventuali altre spese gravanti sul bilancio comunale per l'erogazione del predetto servizio; numero e qualifiche professionali del personale del Comune attualmente preposto presso l'Area gestione ERP e la Direzione Casa), che è stato chiesto all'Amministrazione di produrre, unitamente agli altri chiarimenti ritenuti opportuni, mediante apposita memoria.

All'adunanza pubblica del 7 novembre 2017 sono intervenuti, in rappresentanza del Comune, il direttore dell'Area bilancio ed entrate, dott. Roberto Colangelo, ed il direttore della Direzione casa, ing. Francesco Tarricone.

#### **Considerato in fatto e diritto**

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

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

L'art. 3, comma 1 lett. e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*"), il quale prevede che 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 predetti fini, la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In base al citato art. 148-bis, comma 3, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno", gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmetterli alla Sezione regionale in modo che possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

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

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

Qualora le irregolarità 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 TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalarle comunque agli enti, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

### **I. La gestione delle entrate extra-tributarie inesigibili o di dubbia esazione**

L'esame del questionario trasmesso dall'organo di revisione del Comune di Milano, relativo al rendiconto 2015, ha evidenziato, come esposto in premessa, una cospicua presenza di crediti dichiarati inesigibili (euro 7.315.458) e insussistenti (euro 28.529.231).

Pertanto, è stato chiesto all'Amministrazione di precisare la natura delle principali posizioni e di riferire circa le azioni intraprese, a suo tempo, ai fini dell'effettivo incasso, nonché di quelle programmate per garantire la riscossione futura di entrate di analoga natura. A seguito della

risposta istruttoria del 7 settembre 2017, che ha permesso di chiarire le cause di parte delle radiazioni effettuate, l'analisi si è concentrata sulle seguenti due tipologie di entrata:

a) sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada, dichiarate insussistenti o inesigibili per 9,3 milioni di euro. In particolare, per 5,1 milioni a seguito di annullamento in autotutela di verbali di contravvenzione e per 4,2 milioni a causa di infrazioni commesse da soggetti residenti all'esterno (la cui procedura di riscossione è molto aleatoria);

b) fitti attivi, concessioni e relative spese, dichiarate insussistenti o inesigibili per 4,7 milioni di euro. La quota più consistente riguarda l'eliminazione di residui attivi, iscritti nell'esercizio 2012 per 3,1 milioni di euro, relativi a canoni da alloggi di edilizia economica e popolare, prudenzialmente radiati (mediante utilizzo del fondo crediti di dubbia esigibilità) a causa dell'elevato rischio di mancata riscossione, dovuto, da un lato, alla vetustà dei ridetti crediti e, dall'altro, alla ridotta capacità finanziaria e patrimoniale dei soggetti debitori (la risposta istruttoria ha riferito analiticamente in ordine alle azioni intraprese, senza successo, per la riscossione). Le restanti cancellazioni di residui attivi sono state effettuate, principalmente, per annullamento di bollette per spese e oneri accessori e per sgravi o rideterminazione dei canoni di locazione o concessione.

Il Comune ha sottolineato che, a copertura delle predette radiazioni, è stato utilizzato il fondo crediti di dubbia esigibilità, accantonato in esercizi precedenti, elemento che ha permesso di evitare di incidere sugli equilibri di bilancio (evitando di fare emergere insufficienze di cassa a fronte di obbligazioni assunte in anni precedenti e facendo affidamento sull'ammontare integrale degli accertamenti).

Sempre il rendiconto 2015 ha palesato la presenza di un elevato ammontare di crediti valutati di dubbia e difficile esazione (euro 904.750.223). In particolare, nella relazione del collegio dei revisori, ex art. 239 TUEL, sul rendiconto consuntivo 2015, vengono attestati residui attivi per entrate extra-tributarie pari a euro 1.531.038.815, con una sensibile percentuale avente anzianità superiore ai tre esercizi (circa 291 milioni di euro derivanti dal 2012, oltre 27 milioni dal 2011 e oltre 91 milioni risalenti al 2010 e anteriori).

In proposito, il Comune ha precisato (come già palesato, in parte, in una nota al questionario dell'organo di revisione) che l'importo esposto per crediti di dubbia e difficile esazione (euro 904.750.223) si riferisce alla quota di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) iscritta in occasione dell'approvazione del rendiconto 2015 (l'importo complessivo del fondo è, invece, pari a euro 1.350.846.000). Tale accantonamento è stato progressivamente incrementato a copertura del rischio di mancata o ridotta riscossione dei residui attivi/crediti di natura extra-tributaria, il cui totale, al 31 dicembre 2015, ammontava, come detto, a euro 1.531.038.815. All'interno di questi ultimi, quelli con anzianità superiore ai tre anni (iscritti in esercizi anteriori al 2013), risultavano pari a euro 410.210.741.

Le principali tipologie di entrate extra-tributarie necessitanti un costante accantonamento a FCDE sono, principalmente, quelle già indicate, producenti la radiazione di una quota per insussistenza o inesigibilità:

a) sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada, palesanti residui attivi per 216,1 milioni di euro derivanti da accertamenti iscritti anteriormente al 2013. Di questi ultimi, 111,7 milioni di euro sono relativi ad iscrizioni a ruolo per sanzioni comminate negli anni 2010 e precedenti (la cui riscossione coattiva è in carico al concessionario) e 104,4 milioni a sanzioni notificate nell'anno 2012 (il cui residuo è diminuito, a metà 2017, a 90,7 milioni). Con riferimento alle ordinarie procedure di riscossione, il Comune ha riferito che, nel corso del 2017, sono stati notificati gli avvisi bonari riferiti alle sanzioni comminate nel 2014 e le ingiunzioni di pagamento relative a quelle elevate nei successivi anni 2015 e 2016;

b) fitti attivi (68,5 milioni di euro) e recupero oneri accessori (8,3 milioni di euro), derivanti dalla locazione di alloggi di edilizia economica e popolare. Con riferimento a tali posizioni il Comune ha prodotto, in allegato alla risposta istruttoria, una relazione dettagliata, a firma della Direzione centrale casa, nella quale sono esplicitate le azioni, effettuate in passato e previste per il futuro, per il recupero dei predetti crediti (più avanti illustrate);

c) riscossione di dividendi da società partecipate o controllate (44,3 milioni di euro), di cui 30,7 vantati nei confronti della società ATM spa (ridotti, a metà 2017, a 15,6 milioni di euro). La circostanza ha meritato un approfondimento data la potenziale emersione della deliberazione di utili, da parte di società controllate, in assenza della corrispondente capacità finanziaria (irregolarità più volte accertata dalla scrivente Sezione regionale di controllo, cfr., per esempio, deliberazioni n. 435/2012/PRSE e n. 35/2014/PRSP).

### **1.1 I crediti da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada**

Nella memoria del 7 novembre 2017, il Comune ha ribadito le azioni poste in essere per cercare di incrementare la capacità di riscossione, pur ritenendo auspicabile una riforma delle procedure di riscossione di competenza degli enti locali che permetta di avvalersi di tutte le possibilità (normative e di accesso a banche dati) di cui dispone il concessionario della riscossione a livello nazionale.

Una precisazione ulteriore è stata fatta per le violazioni perpetrate dalle autovetture con targa estera, per le quali il Comune di Milano si avvale della possibilità offerta dalla Direttiva UE n. 2015/413 dell'11 marzo 2015, intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale. Tuttavia, il sistema, denominato "Cross border", di interscambio automatizzato dei dati di immatricolazione dei veicoli circolanti nei paesi dell'Unione Europea permette l'acquisizione di informazioni, attraverso "Punti di contatto nazionali", solo nel caso in cui la violazione afferisca a una delle otto tipologie previste nella suddetta direttiva.

Nel corso dell'adunanza pubblica del 7 novembre 2017, i rappresentanti del Comune hanno sottolineato che l'impennata dell'accumulo di residui attivi/crediti da sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada, registrabile dal 2012, è diretta conseguenza dell'introduzione dei nuovi Principi contabili da parte del d.lgs. n. 118 del 2011. Il Comune di Milano, infatti, è stato "ente sperimentatore" e, in aderenza all'art. 36 del citato decreto

legislativo (poi sostituito dall'art. 78, dopo la novella operata dal d.lgs. n. 126 del 2014), ha dovuto, sin dal bilancio dell'esercizio 2012, iscrivere, in entrata, accertamenti in misura pari all'intero importo delle obbligazioni giuridiche sottostanti (nel caso di specie, l'ammontare delle contravvenzioni elevate), salvo costituire, in spesa, un accantonamento al fine di ridurre la capacità di impegno di una somma pari agli accertamenti valutati di dubbia esigibilità (cfr. art. 167 del d.lgs. n. 267 del 2000 e punto 3.3 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, All. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011). Tale *modus procedendi* produce, alla fine di ogni esercizio, la formazione di una mole di residui attivi in misura pari alla differenza fra accertamenti e mancate riscossioni (per un importo che dovrebbe tendere a quello già valutato, *ex ante*, come di dubbia esigibilità), mentre, nel precedente sistema (in cui tanti enti locali, compreso il Comune di Milano, procedevano ad accertare per cassa le entrate da sanzioni amministrative al codice della strada), la formazione di residui attivi era nettamente inferiore (o inesistente).

I rappresentanti del Comune hanno anche riferito che, dal 2013, la gestione delle procedure di riscossione coattive è stata internalizzata, palesando risultati migliori rispetto alla precedente attività operata dal concessionario esterno. Tuttavia, gli uffici interni non hanno, attualmente (in assenza di apposita previsione legislativa), la possibilità di accedere direttamente alle informazioni sui conti correnti bancari e sulle altre attività finanziarie o patrimoniali dei soggetti inadempienti, elemento che ostacola la conoscenza dei beni pignorabili, rallentando la procedura di riscossione coattiva.

Inoltre, è stato sottolineato come le sanzioni elevate ogni anno dal Comune siano pari a circa 3 milioni e, per ognuna di esse, è necessario rispettare i tempi del procedimento prescritti dalla legge, vincolo che se, da un lato, impone all'Amministrazione celerità negli adempimenti, dall'altro necessita comunque di tempi tecnici che, non sempre, permettono la conclusione nell'esercizio di competenza (producendo la formazione di una quota "fisiologica", anche se di importo magari cospicuo, di residui).

Infine, sempre nel corso dell'adunanza pubblica, è stato confermato che il FCDE accantonato nel risultato d'amministrazione al 31 dicembre 2015, nonché al 31 dicembre 2016, è pari al 100% di quello risultante dall'applicazione dei parametri e delle percentuali prescritte dal Principio contabile applicato (All. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, punto 3.3 ed Esempio n. 5).

## **I.2 Gli approfondimenti istruttori in materia di recupero dei crediti da locazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica**

Il deferimento all'esame collegiale della Sezione è stato richiesto per approfondire le azioni intraprese dal Comune al fine di garantire la riscossione (o sue maggiori percentuali), oltre che delle entrate da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada, anche di quelle da locazione degli immobili di edilizia economica e popolare.

Entrambe le tipologie mostrano, come già esposto, una cospicua mole di radiazioni di residui attivi per inesigibilità e/o elevate percentuali di accantonamento al FCDE (in quanto



valutate di dubbia e difficile esazione). La seconda, in particolare, in base a quanto rappresentato nella relazione allegata alla risposta istruttoria, si caratterizza per la presenza di una pluralità di debitori (oltre 20 mila) in situazione di frequente incapacità finanziaria e patrimoniale, elemento che rende poco proficuo, in tanti casi, l'esperimento di procedure di riscossione coattiva (che si risolvono nel sostenimento di un costo per il Comune in assenza, frequentemente, dei benefici della successiva realizzazione del credito). La relazione allegata evidenzia, altresì, l'elevato contenzioso intercorrente con gli inquilini debitori, derivante dalla contestazione di inadempimenti a carico dei soggetti esterni che si sono succeduti nella gestione dei ridetti alloggi.

Anche in questo caso la registrazione nel bilancio del Comune dei crediti riguardanti le entrate da canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ad uso abitativo e diverso), nonché il recupero delle spese per i servizi accessori, è avvenuta con criteri che sono mutati nel corso del tempo, in ragione delle modifiche *medio tempore* intervenute nei Principi contabili. In particolare, fino al 2012, il Comune ha accertato le predette entrate, prudenzialmente, al 70% del loro importo teorico. Dal 2012, invece, come già visto per le sanzioni al codice della strada, tali entrate vengono accertate al 100% del loro valore (quale risultante dai sottostanti provvedimenti di assegnazione e contratti di locazione), con parallelismo accantonamento, in spesa, di una quota a titolo di fondo svalutazione crediti (All. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, punto 3.3). Il mutamento del criterio di contabilizzazione ha prodotto un fisiologico incremento dei residui attivi che si generano alla fine di ogni esercizio.

La tabella che segue espone i residui attivi risultanti a rendiconto per le suddette entrate, distinte per esercizio di riferimento.

<b>RESIDUI ATTIVI PER CANONI ED ONERI ACCESSORI DA LOCAZIONE DI ALLOGGI ERP</b>								
<b>OGGETTO</b>	<b>ANNO</b>	<b>CAP</b>	<b>ART</b>	<b>NUM</b>	<b>RESIDUO AL 31.12.2015</b>	<b>RESIDUO AGGIORNATO AL 29.08.2017</b>	<b>GESTIONE</b>	<b>NOTE</b>
CANONI	2003	240	2	1	€ 18.238,66	€ 0,00	GLOBAL SERVICE (Romeo, Gefi Pirelli)	I residui inglobano la morosità per Oneri Accessori e canoni usi diversi
CANONI	2004	240	2	1	€ 597.167,30	€ 333.527,93	GLOBAL SERVICE (Romeo, Gefi Pirelli)	I residui inglobano la morosità per Oneri Accessori e canoni usi diversi
CANONI	2005	240	2	1	€ 2.031.607,80	€ 1.935.414,54	GLOBAL SERVICE (Romeo, Gefi Pirelli)	I residui inglobano la morosità per Oneri Accessori e canoni usi diversi
CANONI	2006	240	2	1	€ 2.729.035,21	€ 2.455.250,35	GLOBAL SERVICE (Romeo, Gefi Pirelli)	I residui inglobano la morosità per Oneri Accessori e canoni usi diversi
CANONI	2007	240	2	1	€ 987.732,68	€ 875.072,45	GLOBAL SERVICE (Romeo, Gefi Pirelli)	I residui inglobano la morosità per Oneri Accessori e canoni usi diversi

CANONI	2008	240	2	1	€ 2.732.302,37	€ 2.477.918,28	GLOBAL SERVICE (Romeo, Gefi Pirelli)	I residui inglobano la morosità per Oneri Accessori e canoni usi diversi
CANONI	2009	240	2	1	€ 14.284.147,42	Medesimo importo	GLOBAL SERVICE (Romeo, Gefi Pirelli)	I residui inglobano la morosità per canoni usi diversi
SERVIZI ACCESSORI	2009	11050	2	12	€ 1.704.658,75	Medesimo importo	GLOBAL SERVICE (Romeo, Gefi Pirelli)	Somme liquidate ai gestori e successivamente richieste agli inquilini dall'Amministrazione
SERVIZI ACCESSORI	2009	11050	3	17	€ 1.242.727,43	Medesimo importo	ALER	
<b>Fino al 2009</b>					<b>€ 26.327.617</b>	<b>€ 25.308.717</b>		
CANONI	2010	240	2	1	€ 3.266.667,25	L'importo ridotto, al 29/08/2017, non distingue fra incassi per canoni o per oneri accessori	ALER	I residui inglobano la morosità per canoni usi diversi
SERVIZI ACCESSORI	2010	11050	3	17	€ 5.239.942,11		ALER	
<b>2010</b>					<b>€ 8.506.609,36</b>	<b>€ 8.015.705,70</b>		
CANONI	2011	240	2	1	€ 5.031.335,14	L'importo ridotto, al 29/08/2017, non distingue fra incassi per canoni o per oneri accessori	ALER	I residui inglobano la morosità per canoni usi diversi
SERVIZI ACCESSORI	2011	11050	3	17	€ 7.331.559,73		ALER	
<b>2011</b>					<b>€ 12.362.894</b>	<b>€ 10.974.818</b>		
CANONI	2012	240	2	1	€ 27.918.221,82	L'importo ridotto, al 29/08/2017, non distingue fra incassi per canoni o per oneri accessori	ALER	I residui inglobano la morosità per canoni usi diversi
SERVIZI ACCESSORI	2012	294	3	2	€ 8.351.338,88		ALER	
<b>2012</b>					<b>€ 36.269.560</b>	<b>€ 34.624.293</b>		
CANONI	2013	240	2	1	€ 32.267.158	L'importo ridotto, al 29/08/2017, non distingue fra incassi per canoni o per oneri accessori	ALER	
CANONI USI DIVERSI	2013	240	2	7	€ 1.468.204,51		ALER	
SERVIZI ACCESSORI	2013	294	3	2	€ 8.705.952,67		ALER	
<b>2013</b>					<b>€ 42.441.316</b>	<b>€ 40.968.580</b>		

CANONI	2014	240	2	1	€ 26.139.538	L'importo ridotto, al 29/08/2017, non distingue fra incassi per canoni o per oneri accessori	ALER	
CANONI	2014	240	2	1	€ 2.557.174		MM spa	
CANONI USI DIVERSI	2014	240	2	7	€ 1.512.575		ALER	
CANONI USI DIVERSI	2014	240	2	7	€ 127.170,30		MM spa	
SERVIZI ACCESSORI	2014	294	3	2	€ 10.914.311,45		ALER	
SERVIZI ACCESSORI	2014	294	3	2	€ 845.304,78		MM spa	
<b>2014</b>					<b>€ 42.096.074</b>	<b>€ 40.911.483</b>		
CANONI	2015	240	2	1	€ 33.410.542	L'importo ridotto, al 29/08/2017, non distingue fra incassi per canoni o per oneri accessori	MM spa	
CANONI USI DIVERSI	2015	240	2	7	€ 1.927.119		MM spa	
SERVIZI ACCESSORI	2015	294	3	2	€ 14.641.334		MM spa	
<b>2015</b>					<b>€ 49.978.997</b>	<b>€ 42.839.572</b>		
<b>TOTALE</b>					<b>€ 217.983.070</b>	<b>€ 202.696.433</b>		

Fonte: risposta istruttoria del Comune di Milano del 7 settembre 2017, come integrata al fine di conferire più agevole leggibilità e correggere il refuso nel calcolo dei residui attivi anteriori al 2009 (pari agli esposti € 26.327.617 al 31/12/2015 ed € 25.308.717 al 29/08/2017, in luogo, rispettivamente, degli € 17.231.533 e € 16.284.793 indicati nella risposta istruttoria). L'importo complessivo totale, invece, risultava corretto.

Il canone di locazione c.d. "sopportabile" per gli inquilini assegnatari di alloggi ERP è determinato secondo le previsioni della legge della Regione Lombardia n. 27 del 2009 e del Regolamento n. 1 del 2004 (emanato in base alla precedente legge regionale n. 1 del 2000 e mantenuto in vita dalla successiva citata legge n. 27 del 2009), sulla base delle caratteristiche dell'unità abitativa e della condizione socio-economica del nucleo familiare, previa acquisizione, con cadenza biennale, di informazioni in possesso degli inquilini (relativi alla situazione "ISEE\_ERP" del nucleo familiare). In conseguenza, il canone di locazione può subire degli adeguamenti con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello per il quale è stata accertata la variazione.

L'anagrafe utenti, in particolare, aggiorna la posizione degli inquilini all'interno delle seguenti macro-aree di assegnatari, alle quali è correlato un predeterminato canone:

- 1) area della protezione, per i nuclei con ISEE-ERP fino a 9.000 euro;
- 2) area dell'accesso, per i nuclei con ISEE-ERP da 9.001 a 14.000 euro;
- 3) area della permanenza, per i nuclei con ISEF-ERP da 14.001 a 35.000 euro;

4) area della decadenza, per i nuclei con ISEE-ERP superiore a 35.000 euro, che abbiano la proprietà di un alloggio ubicato nella stessa provincia di residenza o ad una distanza inferiore a 70 chilometri, che superino il triplo dei valori patrimoniali richiesti per accedere all'ERP.

Inoltre, ai sensi dell'art. 18 del Regolamento regionale n. 1 del 2004, indipendentemente dai requisiti ISEE-ERP e di patrimonio, sono posti nell'area della decadenza anche i nuclei familiari che abbiano ceduto o mutato, in tutto o in parte, l'alloggio assegnatogli (o sue pertinenze) o che non si siano presentati all'anagrafe utenti per il prescritto aggiornamento biennale (o abbiano, in quella sede, prodotto informazioni incomplete).

La risposta istruttoria riferisce che una delle circostanze che ha contribuito ad un aumento delle morosità è stata l'introduzione dei nuovi criteri di calcolo del canone ERP da parte della citata legge regionale n. 27 del 2009, che ne ha modificato in aumento i valori medi.

Agli inquilini vengono addebitati, oltre al canone, indipendentemente dall'area in cui sono collocati, gli oneri accessori (c.d. "bollettazione"), che non tengono conto delle diversità di reddito in quanto costituenti il rimborso delle spese di gestione condominiale e per consumi di utenze ripartite sulla base di criteri (per es., millesimi) analoghi a quelli ordinariamente utilizzati.

In base ai dati riportati nel *software* gestionale del patrimonio abitativo ("SEPA@WEB") i debiti degli inquilini delle case comunali, ammontavano complessivamente (occupazioni abusive comprese), al 31 dicembre 2016, ad euro 344.938.216 (a cui bisogna aggiungere euro 2.407.896 relativi a spese generali), riconducibili a n. 24.597 posizioni contrattuali (non coincidenti con il numero dei nuclei famigliari morosi, in quanto alcuni di essi hanno più posizioni a debito). Tale importo è in aumento rispetto a quello (euro 319.641.69) registrato al 31 dicembre 2015 (e risulta più elevato rispetto a quello risultante a bilancio, all'interno del quale, fino al 2012, gli accertamenti sono stati iscritti al 70% del loro valore teorico).

Debito complessivo degli inquilini di alloggi comunali al 31 dicembre 2016							
EDIFICI + CONDOMINI INDIRETTI					MOROSITÀ SERVIZI		
TIPOLOGIE CONTRATTO SU ALLOGGIO	POSIZIONI	SALDO TOTALE AL 31/12/2016 (emesso non pagato)	MOROSITA' MEDIA (Saldo/Posizioni)	MONTE CANONE MENSILE MEDIO (anno 2016)	POSIZIONI	MOROSITA' AL 31/12/2016	TOTALE MOROSITA' al 31/12/2016
Legge n. 431/2998 P.O.R.	282	4.874.871,42	17.286,78	406,45	////	////	4.874.871,42
Legge n. 431/1998 e art. 15 c. 2 Reg. n. 1/2004	79	252.243,24	3.192,95	119,74	8	6.521,70	258.764,94
Legge n. 431/1998 e art. 15 Reg. n. 1/2004	41	192.030,37	4.683,67	58,33	4	4.090,92	196.121,29

Legge n. 431/1998 Speciali	24	457.304,43	19.054,35	371,51	1	1.239,36	458.543,79
Occupanti abusivi	1.323	74.433.404,36	56.261,08	541,66	248	326.843,70	74.760.248,06
Canone convenzionato	36	610.567,95	16.960,22	543,70	////	////	610.567,95
Equo canone ex lege n. 392/1978	3.743	36.299.736,12	9.698,03	267,31	65	145.152,33	36.444.888,45
ERP moderato	75	1.267.821,19	16.904,28	351,02	////	////	1.267.821,19
ERP Sociale misto senza AU	483	7.912.838,56	16.382,69	176,73	////	////	7.912.838,56
ERP Sociale - Area Accesso	5.531	53.156.237,15	9.610,60	123,99	398	471.954,54	53.628.191,69
ERP Sociale - Area Permanenza	4.040	31.919.929,21	7.900,97	212,69	156	196.008,09	32.115.937,30
ERP Sociale - Area Protezione	6.190	54.612.346,75	8.822,67	35,11	629	774.999,50	55.387.346,25
ERP Sociale - Area Decadenza	2.678	78.151.401,69	29.182,75	596,27	382	479.982,69	78.631.384,38
Forze dell'ordine	18	170.626,45	9.479,25	251,40	////	////	170.626,45
Legge n. 431/1998 standard	54	626.857,60	11.608,47	358,94	////	////	626.857,60
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>24.597</b>	<b>344.938.216</b>	<b>15.801</b>		<b>1.891</b>	<b>2.406.792</b>	<b>347.345.009</b>

Fonte: risposta istruttoria del Comune del 7 settembre 2017.

Il Comune ha precisato che la morosità esposta nella soprastante tabella è in via di aggiornamento, in aumento o diminuzione, per effetto, principalmente, di due fattori:

1) la mancata effettuazione, da parte del gestore *pro tempore*, dei conguagli per canoni ed oneri accessori dal 2010 al 2014, che consentirà, una volta completati (si stima nel corso del 2017), di effettuare la determinazione dell'effettivo debito maturato da ciascun inquilino

(l'importo esposto per tale voce, pari a 2,4 milioni di euro, risulterebbe, pertanto, sottostimato);

2) l'impatto della posizione degli inquilini collocati nell'area della decadenza (paesanti morosità pari a 78,6 milioni di euro), in particolare di coloro che sono stati inseriti per mancato riscontro all'anagrafe utenza. Infatti, il collocamento nella predetta area comporta l'applicazione di un canone fino al 200% del valore locativo teorico dell'alloggio. Tuttavia, ove l'incremento fosse imputato ad una mera carenza documentale, la morosità potrebbe ridursi.

La compresenza di problemi di carattere economico e sociale quale causa di formazione dell'esaminata mole di crediti non riscossi è evidenziata dal fatto che un terzo del valore complessivo risulta in capo a nuclei familiari appartenenti alle aree reddituali più disagiate (euro 55.387.345 per l'area della protezione, in cui sono collocati i nuclei con ISEE-ERP fino a 9.000 euro; euro 53.628.191 per l'area dell'accesso, in cui sono collocati i nuclei con ISEE-ERP da 9.001 a 14.000 euro).

Nella memoria del 7 novembre 2017, il Comune ha precisato che la morosità riguarda sia la locazione di immobili destinati ad abitazione che ad usi diversi, per questi ultimi in misura ridotta (percentualmente pari al 3,36% dell'importo totale dei pagamenti omessi nel periodo 2003-2016). Gli immobili pubblici ad uso abitativo per i quali si registra la quasi totalità di mancate riscossioni sono gli alloggi di edilizia residenziale pubblica locati secondo il regime del canone sociale o altri regimi agevolati (sia ai sensi della legge sul c.d. equo canone, n. 392 del 1978, superata dalla legge n. 431 del 1998, che di norme speciali, quali la legge regionale n. 27 del 2009), di cui possono beneficiare i nuclei familiari con un ISEE-ERP (ora ISEE) fino ai 35.000 euro annui (al di sopra si finisce nell'area di decadenza, ovvero di coloro che perdono il diritto a rimanere in alloggi ERP, decadenza che può verificarsi anche per altri fattori). Entro il limite di ISEE-ERP pari a 40.000 è possibile, tuttavia, avere accesso ad altre tipologie di contratti di locazione, a canone moderato e/o convenzionato (ai sensi della legge n. 431 del 1998 o di altre discipline normative, nazionali e regionali, che si sono susseguite nel tempo).

Solo nell'ultimo quinquennio rendicontato, riferito all'arco temporale 2012-2016, si è progressivamente accumulata una morosità pari a complessivi euro 221.885.080, come meglio articolata nella tabella che segue, riportante il dettaglio per anno e per categoria di riferimento.

<b>Morosità maturata da locazione di alloggi comunali nell'arco temporale 2012-2016</b>						
<u>Tipologia contrattuale</u>	<u>Numero assoluto posizioni con morosità tra 2012 e 2016</u>	<u>Anno 2012</u>	<u>Anno 2013</u>	<u>Anno 2014</u>	<u>Anno 2015</u>	<u>Anno 2016</u>
Legge 431/1998 ART. 15 Reg. n. 1/2014	70	12.161,53	24.179,50	33.412,87	52.196,89	57.994,20
Legge 431/1998 Art. 15, c. 2-bis, Reg. n. 1/2014	160	0,00	0,00	57.652,08	39.321,63	67.149,43
Legge n. 431/1998	248	69.361,43	71.391,47	149.753,86	41.210,39	43.870,68

COOPERATIVE						
Legge n. 431/1998 POR	330	474.067,15	719.544,30	622.536,40	761.710,30	814.369,22
Legge n. 431/1998 SPECIALI	31	41.583,69	86.311,29	82.596,98	97.215,80	104.125,55
Legge n. 431/1998 STANDARD	276	48.886,61	93.857,22	75.366,83	69.645,99	88.921,44
CONCESSIONI	46	8.053,38	12.749,76	17.312,65	3.619,10	11.766,57
EQUO CANONE legge n. 392/1978	5.823	2.943.271,71	3.884.345,05	3.803.078,67	3.471.489,88	3.767.362,31
ERP CONVENZIONATO	61	36.382,27	94.190,61	144.084,97	201.342,23	195.649,01
ERP MODERATO	78	118.195,40	174.336,35	133.316,60	180.950,82	212.323,89
ERP SOCIALE ante LR 27/2009	4.018	37,00	51,80	112.002,24	0,00	1,42
ERP SOCIALE non classificato	443	10.205,75	9.989,45	6.522,51	12.609,29	62.908,42
ERP SOCIALE virtuale	19	7.350,61	5.754,51	3.332,08	6.050,32	9.978,69
ERP SOCIALE area accesso	6.900	2.910.001,15	5.501.807,19	7.853.428,43	4.635.028,28	4.646.572,84
ERP SOCIALE area decadenza	3.794	6.645.669,47	11.398.285,55	15.767.518,65	10.926.564,19	11.292.875,57
ERP SOCIALE area permanenza	4.830	1.511.067,06	2.750.609,37	5.557.950,21	2.255.805,13	2.365.067,42
ERP SOCIALE area protezione	8.846	3.321.592,65	6.224.297,70	8.860.969,51	5.327.325,36	4.626.980,42
Forze dell'ordine	33	11.889,43	19.609,17	26.547,13	26.915,30	26.011,06
OCCUPAZIONI ABUSIVE	4.066	10.587.408,16	13.271.396,43	19.557.295,26	11.048.802,21	9.964.662,24
USI DIVERSI	2.616	2.097.877,20	1.671.209,16	1.361.027,02	1.414.974,30	1.859.029,79
<b>Totale</b>	<b>42.688</b>	<b>30.855.061,65</b>	<b>46.013.915,88</b>	<b>64.225.704,95</b>	<b>40.572.777,40</b>	<b>40.217.620,17</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>42.688</b>			<b>221.885.080,05</b>		

Fonte: memoria comunale del 7 novembre 2017.

Il Comune, nella memoria del 7 novembre 2017, ha precisato che, sebbene i Principi contabili applicati (cfr. Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 3.3) permettano, in via transitoria, che l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), in sede di bilancio di previsione, possa avvenire gradualmente (il livello del 100% era previsto per l'esercizio 2019, termine differito al 2021 dall'art. 1, comma 882, della legge di bilancio per il 2018, n. 205 del 2017), l'Amministrazione, a livello prudenziale, al fine di fronteggiare al meglio i rischi di inesigibilità di tale tipologia di entrate, ha portato, in sede di rendiconto, il FCDE al 100% del suo valore teorico (la quota complessiva accantonata nel risultato d'amministrazione al 31 dicembre 2016 è pari ad euro 1.594.960.000).

### **I.2.a) Le misure attuate dal Comune per il recupero dei crediti**

La rilevanza economica dei residui attivi accumulati e le valutazioni circa l'impatto sociale generato da misure immediatamente espulsive (sfratti per morosità) hanno suggerito all'Amministrazione l'attivazione di procedure agevolate finalizzate al recupero dei crediti maturati, posto che lo sfratto non è stato ritenuto una soluzione efficace nei casi di nuclei appartenenti alle aree più disagiate. Trattasi, principalmente, di famiglie con presenza di minori, persone anziane e portatori di handicap o malattie invalidanti, le quali, una volta

forzatamente usciti dall'appartamento, possono rivolgersi ai Servizi sociali dello stesso Comune di Milano al fine di trovare una soluzione abitativa alternativa (quali alloggi in comunità, appartamenti protetti, alberghi in convenzione, etc.), che si rivela mediamente molto più onerosa. Le difficoltà del contesto socio-economico in cui sono maturati i crediti in esame e dell'aleatorietà della riscossione sono testimoniati anche dal fatto che, a fronte di costituzioni in mora per addebito di spese e utenze, effettuate, nel corso degli anni dal 2011 al 2015, per oltre 93 milioni di euro, le somme incassate sono state pari a soli 4,6 milioni di euro, con una percentuale del 5,05% (che si eleva al 26,04% in caso di concessione di rateizzazioni, facoltà di cui il Comune si è avvalso, come meglio precisato in seguito).

<b>Riscossioni contabilizzate a fronte di costituzioni in mora (anni 2011-2015)</b>							
<u>Bollette messe in mora - anno emissione</u>	<u>MESSE IN MORA</u>			<u>DI CUI RATEIZZATO</u>			<u>Periodo Interessato</u>
	<u>N. bollette messe in mora</u>	<u>Importo messo in mora</u>	<u>Incassato totale</u>	<u>N. Rate</u>	<u>Importo rateizzato</u>	<u>Importo rateizzato incassato</u>	
<u>2014 e 2015</u>	21.867	55.600.883	2.570.521	719	1.653.104	416.024	2003-2007
<u>2011/2012 e 2013</u>	3.843	37.705.784	2.068.806	224	988.041	265.901	Sino alla data di messa in mora
<b><u>TOTALE</u></b>	<b><u>25.710</u></b>	<b><u>93.306.667</u></b>	<b><u>4.639.327</u></b>	<b><u>943</u></b>	<b><u>€ 2.641.145</u></b>	<b><u>€ 681.925</u></b>	-

<u>Bollette messe in mora - anno emissione</u>	<u>Percentuale di incassato totale su importo messo in mora</u>	<u>Percentuale di incassato In caso di rateizzazione</u>
2014 e 2015	4,62%	25,17%
2011/2012 e 2013	5,49%	26,91%
<b><u>TOTALE</u></b>	<b><u>5,05%</u></b>	<b><u>26,04%</u></b>

Fonte: risposta istruttoria del Comune del 7 settembre 2017.

Il Comune ha precisato di aver sempre provveduto, attraverso i diversi gestori del proprio patrimonio abitativo (e, talvolta, in loro sostituzione), a non far prescrivere i crediti nei confronti degli inquilini delle unità immobiliari ERP (in allegato alla risposta istruttoria è stata prodotta apposita tabella esplicativa delle azioni di interruzione della prescrizione eseguite nel corso del 2017). L'avvio delle azioni di recupero coattivo del credito, hanno portato, tuttavia, ad una serie di contestazioni da parte degli inquilini, direttamente o per il tramite delle associazioni sindacali rappresentative. Al momento della presentazione della memoria, a fronte dei numerosi contenziosi, il Comune non è riuscito a concludere alcun accordo transattivo finalizzato al riconoscimento almeno parziale del debito (ed al conseguente recupero bonario),



anche a causa della forte pressione delle organizzazioni sindacali finalizzata ad addivenire ad un accordo di revisione al ribasso rispetto a quanto richiesto dall'Amministrazione, fondato sull'incertezza e inadeguatezza di quanto, negli anni, sarebbe stato addebitato agli inquilini.

Sul punto, il Comune ha puntualizzato che, effettivamente, non hanno aiutato a conferire chiarezza alle reciproche posizioni debitorie e creditorie, i continui cambi del gestore del patrimonio ERP avvenuti fra il 2003 ed il 2014, elemento che ha ritardato l'emissione dei prescritti conguagli. La suddetta criticità, in particolare, è stata più marcata nel periodo di gestione da parte di operatori privati (2003-2009), arco temporale nel quale il pagamento dei ridetti conguagli, pur conteggiati, non è stato richiesto agli inquilini. L'attività di conguaglio e bollettazione, viene precisato, è stata, invece, progressivamente riportata nei limiti della regolarità dall'attuale gestore, la società controllata MM spa (dal 2014). I suddetti ritardi hanno comportato la comunicazione agli inquilini di ingenti posizioni debitorie, aventi fonte in anni pregressi, non sostenibili data la loro situazione economico-patrimoniale (circostanza che ha rafforzato l'invito delle organizzazioni di categoria a non pagare).

Nella memoria del 7 novembre 2017 il Comune ha puntualizzato le azioni di recupero dei crediti avviate nel corso degli ultimi anni, quali l'invio massivo di atti di messa in mora per le posizioni riferite al periodo 2003-2007 (sia per contratti di locazione ancora in corso che scaduti), attività conclusasi nel settembre del 2017. Tuttavia, a fronte dell'avvio di procedure di riscossione coattiva per complessivi 55,6 milioni di euro, le somme incassate sono state pari a soli 2,6 milioni di euro circa. La stessa operazione di recupero forzoso è stata avviata per i crediti da contratti di locazione di unità immobiliari destinati ad uso diverso dell'abitativo, in questo caso per le morosità riferite agli archi temporali 2006-2009 e 2009-2014 (il primo affidato in gestione ad una società privata, il secondo ad ALER Lombardia). Anche in questo caso, a fronte di richieste di pagamenti per 37,7 milioni di euro, l'Amministrazione ha incassato poco più di 2 milioni di euro. Parallelamente, l'iscrizione a ruolo di bollette riguardanti oneri e spese di competenza degli anni 2003 e seguenti, pari a complessivi circa 11,7 milioni di euro, ha permesso di incassare circa 2,2 milioni di euro.

Nel corso degli anni sono stati concordati, inoltre, circa 3.000 piani di rateizzazione (di cui n. 260 in seguito revocati), per un valore complessivo di euro 16.812.171 e incassi pari a circa 5,6 milioni di euro (palesante una percentuale di riscossione più elevata rispetto all'assenza di rateizzazione).

Dal dicembre 2014 in accordo con il nuovo gestore, la società MM spa, interamente partecipata dal Comune, è stato avviato un ulteriore lavoro di ricostruzione delle partite contabili e delle posizioni contrattuali di ciascun inquilino. Tale operazione si è resa necessaria per eliminare asimmetrie e disallineamenti di dati presenti nel sistema, generatisi per effetto degli avvicendamenti dei diversi soggetti gestori nell'arco temporale 2003-2014. Questi ultimi si sono avvalsi di sistemi gestionali informatici differenti che, talvolta, non hanno consentito un adeguato e corretto trasferimento delle posizioni contrattuali e contabili al momento del passaggio di consegne. Tale operazione di conciliazione, che sta facendo emergere la necessità

di correggere numerose posizioni di debito/credito intercorrenti con gli inquilini, è ancora in corso e dovrebbe ultimarsi entro il 2018. Il preciso ammontare delle morosità potrà essere definito solo alla sua conclusione (un esempio di dati disallineati deriva dagli alloggi restituiti dagli inquilini, ma con contratto risultante ancora aperto a sistema, e conseguente protratta richiesta, immotivata, di pagamenti per canoni ed oneri accessori).

Durante la gestione ad opera della società MM spa (dal 2014) sono stati, inoltre, avviati n. 184 procedimenti di decadenza, a cui hanno fatto seguito le attività finalizzate al recupero coattivo dell'alloggio e dell'eventuale credito vantato (in base ai dati contenuti nell'anagrafe delle utenze, a fine 2015 le posizioni di decadenza per perdita dei requisiti risultano 325 e quelle per mancata risposta 2.380).

L'attività di monitoraggio sulla regolarità gestionale ha riguardato, altresì, gli sgomberi per occupazioni abusive (che, come visto nelle precedenti tabelle, costituiscono una delle cause principali di formazione delle morosità, pari a circa 76,7 milioni di euro a fine 2016). Nella seguente tabella sono riportati i dati numerici, da cui si evince che, a partire dall'affidamento della gestione alla società MM spa (1° gennaio 2015), si è assistito ad un calo delle occupazioni abusive che, alla fine del mese di settembre 2017, ha permesso di registrare un decremento di n. 500 unità occupate rispetto all'inizio della gestione.

	Unità Immobiliari
<b>Occupazioni abusive al 01/12/2014</b>	1.722
<b>Occupazioni abusive al 30/09/2017</b>	1.235
<u>Unità recuperate e riassegnate</u>	55
<u>Assegnazioni in deroga (art. 15 Reg. n. 1/2014)</u>	120
<u>Alloggi recuperati e ancora sfitti</u>	405
<u>Contratti in fase di accertamento</u>	2
<b>Totale</b>	582
<u>Nuove occupazioni abusive (già computate nel dato complessivo al 30/09/2017)</u>	100

Fonte: memoria comunale del 7 novembre 2017.

La memoria ha ricordato, in proposito, che la società MM spa, unitamente al Comune di Milano, e su coordinamento della Prefettura, ha formalizzato un programma di sfratti e di recupero delle unità immobiliari occupate abusivamente. Nella seguente tabella si riportano i dati rilevati nell'arco temporale gennaio-settembre 2017, esponenti sia gli interventi programmati che quelli effettuati per accertare situazioni di flagranza (mediamente, è stato precisato, il soggetto gestore procede ad uno sgombero a settimana).

<u>ANNO 2017</u> <u>MESE</u>	<u>SGOMBERI</u> <u>PROGRAMMATI</u>	<u>ESITO</u> <u>POSITIVO</u>	<u>ESITO</u> <u>NEGATIVO</u>	<u>SGOMBERI</u> <u>IN</u> <u>FLAGRANZA</u>	<u>ESITO</u> <u>POSITIVO</u>	<u>ESITO</u> <u>NEGATIVO</u>
GENNAIO	6	6	0	9	8	1
FEBBRAIO	13	12	1	17	14	3
MARZO	20	17	3	21	17	4
AORILE	23	20	3	28	19	9
MAGGIO	31	28	3	37	25	12
GIUGNO	36	33	3	41	29	12
LUGLIO	41	38	3	47	35	12
AGOSTO	43	40	3	55	43	12
SETTEMBRE	48	45	3	64	51	13

Fonte: memoria comunale del 7 novembre 2017.

### **1.2.b) Le azioni poste in essere per ridurre il disagio socio-economico degli inquilini degli alloggi di edilizia popolare e le recenti azioni di recupero agevolato**

Il Comune, nella risposta istruttoria del 7 settembre 2017, ha riferito che, nel corso degli anni, ha posto in essere alcune misure atte a contenere la situazione di disagio socio-economico in cui versano numerosi nuclei familiari assegnatari di alloggi ERP, come a titolo esemplificativo: analisi delle cause dell'inserimento nell'area della decadenza al fine di verificare la collocabilità in un'area diversa, correttamente rapportata all'effettivo reddito; piani di rateizzazione finalizzati al recupero delle morosità maturate; erogazione di contributi di solidarietà (previsti dalla legge regionale n. 27 del 2009); erogazione di contributi derivanti da accordi con le rappresentanze degli inquilini (per es., contributo calore); contributi *una tantum* (per es., per i conguagli dei canoni relativi all'annualità 2008).

In tale direzione si colloca il percorso, recentemente avviato, teso a rendere sostenibile la situazione debitoria delle famiglie assegnatarie di alloggi ERP mediante una rateizzazione straordinaria (in particolare, per le fasce più disagiate), in deroga ai limiti imposti dall'attuale regolamento comunale. La risposta istruttoria sottolinea, infatti, che il mantenimento in vita di taluni crediti si rivela un mero costo in tutti i frequenti casi in cui, *ex post*, si accerta l'impossibilità del recupero (come, per esempio, quelli vantati verso le famiglie collocate nell'area dell'accesso e della protezione, le più disagiate, che sommano circa un terzo dell'intera morosità). Il progetto proposto prevede, in sintesi, quanto segue:

- recupero delle morosità maturate sino al 31 dicembre 2016, anche relative alla bollettazione straordinaria per utenze e spese condominiali, attraverso piani di rateizzazione, a favore dei soli inquilini di unità immobiliari ad uso abitativo (per i conduttori ad uso diverso è stato dato mandato al gestore di avviare le procedure di recupero anche coattivo);
- aggiornamento delle posizioni contabili degli inquilini, da ultimare nel 2017, al fine di determinare precisamente il debito di taluni assegnatari;

- verifiche preliminari volte ad accertare se gli inquilini, che versano in situazione di grave e persistente morosità, siano titolari di patrimonio immobiliare o mobiliare capiente rispetto all'entità del debito e contestuale avvio delle azioni di recupero in caso di riscontro positivo;

- rideterminazione in via eccezionale, su istanza degli inquilini, mediante specifici accordi, del debito maturato nei periodi in cui è stata rilevata la mancata o incompleta presentazione della documentazione richiesta (anche sulla base di accertata buona fede).

In dettaglio, il piano straordinario di rateizzazione è articolato come segue:

a) accesso per gli inquilini dotati di regolare contratto di locazione ad uso abitativo, con canone determinato ai sensi della legge regionale n. 27 del 2009;

b) numero massimo di n. 120 rate (n. 72 per le morosità fino a euro 15.000);

c) nessuna richiesta di acconto per gli appartenenti all'area della protezione; per gli altri, acconto modulato sulla capacità economica del nucleo familiare e compreso tra il 10% ed il 25% del debito maturato.

La risposta istruttoria precisa che, nei confronti degli occupanti abusivi e dei nuclei familiari posti nell'area della decadenza ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. e) f) g) del regolamento regionale n. 1/2004 (titolarità di diritto di proprietà o altro diritto reale su un'altra unità abitativa), rimane ferma la procedura di riscossione coattiva, oltre all'adozione di misure di espulsione.

Nella memoria del 7 novembre 2017 sono state meglio precisate le azioni previste dalla delibera di Consiglio comunale n. 27 del 7 ottobre 2017, *medio tempore* approvata.

Oltre alle azioni esposte, il Comune ritiene possibile, stante lo stato di disagio socio-economico in cui versano la maggior parte dei nuclei appartenenti alle aree della protezione e dell'accesso (con conseguente difficoltà di recupero integrale del credito maturato), giungere alla stipula di alcune transazioni. L'opzione prospettata è motivata dalla, già sottolineata, ridotta capacità di pagamento di tali soggetti, a fronte del sostenimento di costi, da parte del Comune, per avviare le attività di riscossione coattiva (che, nella maggior parte dei casi, portano ad un recupero inferiore non solo a quanto dovuto, ma anche alle spese sostenute). Inoltre, nei medesimi casi (riguardanti, come esposto, i nuclei familiari economicamente più fragili) l'alternativa dell'eventuale presa in carico da parte dei servizi sociali comporta, comunque, costi a carico del medesimo Comune, sia pure di diversa natura e imputati a differenti aggregati di bilancio.

Nel corso dell'adunanza pubblica i rappresentanti del Comune hanno sottolineato che il raggiungimento di accordi con gli inquilini, tesi alla stipula di eventuali transazioni per le morosità maturate, non avrebbe, entro margini ragionevoli, alcun riflesso sugli equilibri di bilancio. Infatti, come già esposto, le entrate da canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sono state accertate, fino al 2012 (anno di avvio della sperimentazione dei Principi contabili introdotti dal d.lgs. n. 118 del 2011), nella misura, forfetaria, del 70% del loro importo teorico (mentre l'omissione del restante 30% costituiva, anche se non imposta da alcuna norma di legge, la percentuale di svalutazione del credito). Pertanto, un'eventuale

transazione sull'ammontare dei crediti vantati fino al 2012 può permettere al Comune di incassare cifre superiori rispetto a quelle, invece esigue, che la mera riscossione coattiva riesce a garantire (come provato, fra l'altro, dalla superiore capacità di incasso quando la procedura è accompagnata da un piano di rateizzazione), senza incidere sugli equilibri di bilancio. Analogo effetto si ottiene, per i crediti maturati in esercizi successivi al 2012 dall'avvenuta costituzione, nei rispettivi bilanci di previsione, di un accantonamento a FCDE nella misura prescritta dai Principi contabili, poi confluito progressivamente, a fine esercizio, nella quota accantonata del risultato di amministrazione, giunta sino all'importo di 1,5 miliardi di euro circa. In questo caso, l'eventuale stipula di transazioni per le posizioni creditorie non perfettamente definite o vantate verso le fasce più deboli degli assegnatari, senza incidere sugli equilibri di bilancio, potrebbe permettere, da un lato, di incrementare la percentuale di riscossione di tali residui attivi e, dall'altro, liberando una corrispondente quota del fondo crediti di dubbia esigibilità, ampliare la generale capacità di spesa del Comune (posto che la quota del risultato d'amministrazione accantonata a FCDE limita, indistintamente, la capacità di utilizzare l'avanzo libero a copertura delle spese indicate dall'art. 187, comma 2, del TUEL).

### **1.2.c) La valutazione dei costi annui del servizio di edilizia residenziale pubblica**

Alla luce di quanto esposto, è parso necessario, infine, valutare i costi complessivi derivanti dall'erogazione del servizio di attribuzione e gestione degli alloggi di edilizia popolare. Quest'ultimo aspetto ha imposto l'acquisizione di ulteriori elementi (entrate complessive accertate ed incassate, nel quinquennio 2012-2016, da locazioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica; spese impegnate e pagate, nel medesimo arco temporale, per la gestione e la manutenzione, ordinaria e straordinaria, dei ridetti alloggi; eventuali altre spese gravanti sul bilancio comunale per l'erogazione del predetto servizio; numero e qualifiche professionali del personale del Comune attualmente preposto al servizio presso l'Area gestione ERP e la Direzione casa), prodotti con la memoria del 7 novembre 2017.

Per quanto riguarda i costi complessivi del servizio di gestione degli immobili ERP nelle annualità 2012-2016 si riportano le seguenti tabelle, suddivise per esercizio.

<u>Rendiconto 2012</u>	<u>Impegnato/accertato</u>	<u>Mandati/reversali</u>	<u>Residui al 31/12</u>
Spese correnti	55.000.373	41.155.746	13.844.627
Entrate correnti	92.679.979	49.138.750	43.541.229

<u>Rendiconto 2013</u>	<u>Impegnato/accertato</u>	<u>Mandati/reversali</u>	<u>Residui al 31/12</u>
Spese correnti	60.538.208	48.115.496	12.422.711
Entrate correnti	100.650.268	47.851.303	52.798.964

<u>Rendiconto 2014</u>	<u>Impegnato/accertato</u>	<u>Mandati/reversali</u>	<u>Residui al 31/12</u>
Spese correnti	69.436.882	57.727.709	11.709.173

Entrate correnti	106.465.392	47.498.157	58.667.234
------------------	-------------	------------	------------

<u>Rendiconto 2015</u>	<u>Impegnato/accertato</u>	<u>Mandati/reversali</u>	<u>Residui al 31/12</u>
Spese correnti	81.176.436	63.804.137	17.732.299
Entrate correnti	105.590.753	50.250.254	55.340.498

<u>Rendiconto 2016</u>	<u>Impegnato/accertato</u>	<u>Mandati/reversali</u>	<u>Residui al 31/12</u>
Spese correnti	75.916.962	35.303.084	40.613.878
Entrate correnti	120.306.306	47.697.098	72.609.208

I dati sopra esposti evidenziano come, a fronte di accertamenti annualmente superiori agli impegni (che paleserebbero l'erogazione di un servizio in avanzo finanziario), le riscossioni non superino mediamente il 50% dell'accertato (nel 2016, per esempio, solo 47,6 milioni di euro contro 120,3 milioni di accertamenti), producendo una mole di residui attivi (nel solo 2016 circa 72,6 milioni di euro), a loro volta, come già esaminato, quasi integralmente non incassati.

Tale sensibile saldo negativo, grazie all'accorto uso da parte dell'Amministrazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (e, prima del 2012, dell'accertamento iscritto in base a percentuali forfetarie inferiori rispetto all'importo delle obbligazioni giuridiche attive sottostanti), non ha prodotto (né rischia di produrre) squilibri finanziari nella gestione di competenza del Comune, ma palesa un disavanzo economico che riduce, impropriamente, le risorse che potrebbero essere destinate al medesimo servizio (mediante il reinvestimento delle entrate da canoni di locazione e da rimborso degli oneri accessori) o ad altre attività (posto che, come detto, il fondo crediti di dubbia esigibilità presente nel risultato d'amministrazione, pari a circa 1,5 miliardi di euro per le entrate extra-tributarie, comprime indistintamente la capacità di spesa dell'Amministrazione).

Nella tabella che segue, invece, sono esposte le entrate e le uscite per investimenti. Le prime comprendono contributi regionali e statali finalizzati a investimenti per edilizia residenziale pubblica, nonché a vendite di alloggi della medesima natura destinate al finanziamento di altri interventi sul medesimo patrimonio (ai sensi dell'art. 46 della legge regionale n. 27 del 2009 e della legge n. 560 del 1993). Le spese si riferiscono agli impegni imputati ai singoli esercizi sulla base dei cronoprogrammi di attività.

<u>Anno</u>	<u>Entrate/uscite</u>	<u>Impegnato/accertato</u>	<u>Pagato/incassato</u>
2012	Entrate	0,00	0,00
	Uscite	2.600.000	2.500.000
2013	Entrate	500.000	500.000
	Uscite	5.600.000	5.100.000
2014	Entrate	5.800.000	3.700.000
	Uscite	22.000.000	20.100.000

2015	Entrate	2.800.000	2.300.000
	Uscite	14.700.000	13.200.000
2016	Entrate	500.000	500.000
	Uscite	12.000.000	9.700.000

Quanto invece a numero, qualifiche e costi delle risorse umane della Direzione casa del Comune dedicate alla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, si riportano i dati relativi alle annualità 2015 e 2016. Le tabelle non tengono, tuttavia, conto di tutti gli ulteriori costi delle unità che interagiscono con la Direzione casa nella gestione dell'ERP, quali la Direzione generale, la Direzione bilancio ed entrate, la Direzione facility management, la Direzione sistemi informativi e la Direzione politiche sociali.

<u>Anno 2015</u>	NUMERO	RETRIBUZIONE	ONERI RIFLESSI	TOTALE
Dirigenti	6	702.762,49	246.973,08	949.735,57
Funzionari P.O.	11	449.926,98	157.374,44	607.301,42
Funzionari e altro personale	140	3.310.003,85	1.166.604,38	4.476.608,23
<b>TOTALE</b>	<b>157</b>	<b>4.462.693,32</b>	<b>1.570.951,90</b>	<b>6.033.645,22</b>

<u>Anno 2016</u>	NUMERO	RETRIBUZIONE	ONERI RIFLESSI	TOTALE
Dirigenti	5	535.607,09	188.667,48	724.274,57
Funzionari P.O.	10	451.720,16	157.769,05	609.489,21
Funzionari e altro personale	141	3.830.756,42	1.346.765,09	5.177.521,51
<b>TOTALE</b>	<b>156</b>	<b>4.818.083,67</b>	<b>1.693.201,61</b>	<b>6.509.097,50</b>

Le tabelle sopra esposte mostrano come, a fronte delle spese annuali, comprensive di quelle per il personale interno (calcolate per difetto, per le motivazioni indicate), pagate dal Comune, si registrano riscossioni di entrate di gran lunga inferiori, con un saldo negativo di alcune decine di milioni di euro per anno, dovuto soprattutto al difficile recupero dell'elevata morosità (palesata dalla cospicua formazione, in ogni esercizio, di residui attivi).

La stessa memoria puntualizza, per esempio, che, nel 2015, a fronte di pagamenti complessivi (consuntivati al 7 novembre 2017) per euro 83.200.822, le riscossioni (alla stessa data) siano state pari a euro 55.369.810, palesando un saldo negativo annuo di circa 27,8 milioni di euro (a cui vanno sommati i costi interni di erogazione del servizio).

La cospicua mole di crediti vantati dal Comune verso gli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ammontanti, come visto, a circa 347 milioni di euro al 31/12/2016), difficilmente riscuotibili anche avviando puntuali e continue procedure di recupero coattivo (illustrate in precedente paragrafo), unitamente ai rilevanti costi interni di gestione del

servizio, suggerisce l'adozione di azioni ulteriori rispetto a quelle sinora messe in atto. Oltre alle prospettate ipotesi di transazioni (che si affiancherebbero a quelle di rateizzazione), appare opportuno, nei limiti del quadro normativo di riferimento (non nella disponibilità del Comune), mettere in campo azioni tese a soddisfare l'esigenza abitativa delle fasce più deboli della cittadinanza adottando strumenti di sostegno economico piuttosto che di erogazione diretta della prestazione (*sub specie* di locazione di un alloggio di proprietà comunale). In tale direzione, la recente legge regionale n. 16 del 2016, di "Disciplina regionale dei servizi abitativi" (che ha sostituito e abrogato la precedente citata legge n. 27 del 2009), articola il "sistema regionale dei servizi abitativi", oltre che "servizi abitativi pubblici" (individuati e disciplinati agli artt. 21 e seguenti) e "servizi abitativi sociali" (individuati e disciplinati agli artt. 32 e seguenti), anche nelle "azioni per sostenere l'accesso ed il mantenimento dell'abitazione". Queste ultime sono definite, dall'art. 1, comma 7, come "le azioni per sostenere l'accesso ed il mantenimento dell'abitazione riguardano il mercato abitativo privato e i servizi abitativi sociali e comprendono le forme di aiuto ai nuclei familiari in condizioni di morosità incolpevole e le azioni volte a favorire la proprietà dell'alloggio nel comune in cui il richiedente ha la residenza anagrafica" (oltre a quelle volte a incentivare l'offerta di alloggi in locazione a canone concordato, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 431 del 1998 o a canone agevolato ai sensi della medesima legge regionale). Nello specifico, si tratta di misure volte ad erogare aiuti ai nuclei familiari in difficoltà nel pagamento dei mutui (art. 37), per l'acquisto dell'abitazione principale (art. 38), per il mantenimento di immobili in locazione (art. 39) e in condizione di morosità incolpevole (art. 40). Il successivo art. 41, per finanziare le finalità ora elencate, istituisce un "fondo per il sostegno all'accesso e al mantenimento delle abitazioni in locazione, nonché per la prevenzione e il contrasto alla morosità incolpevole", finalizzato (utilizzando anche le risorse erogate dallo Stato ai sensi dell'art. 11 della legge n. 431 del 1998 e dell'art. 6 del d.l. n. 102 del 2013, convertito dalla legge n. 124 del 2013), a concedere contributi per il pagamento di canoni di locazione a favore dei conduttori in situazione di difficoltà nel pagamento.

Si tratta di azioni che mirano a soddisfare il bisogno abitativo delle fasce di cittadini in difficoltà economica (anche derivante da eventi momentanei e imprevisti), senza legarlo alla materiale concessione di un appartamento di proprietà comunale in locazione (che, come esaminato, oltre a produrre una mole eccessiva di costi, immobilizza una cospicua quantità di risorse che, invece, potrebbero essere reinvestite a favore della soddisfazione delle medesime o analoghe esigenze di sostegno abitativo).

In tale direzione, gli artt. 28 e seguenti della legge regionale n. 16 del 2016 consentono ai comuni anche di alienare (oltre che di altrimenti valorizzare) il proprio patrimonio abitativo, opzione che, ove accompagnata da un diritto di opzione a favore degli attuali assegnatari, permetterebbe al Comune di garantire nel tempo il bisogno abitativo della famiglia acquirente, conseguire un'entrata subito re-investibile e di liberarsi dei costi di gestione degli immobili alienati. La legge regionale limita, tuttavia, tale possibilità ad una percentuale pari al 15% del

A



patrimonio abitativo e finalizza i proventi al recupero ed alla riqualificazione degli altri alloggi (o, in via residuale, all'acquisto o realizzazione di ulteriori).

### 1.3 I crediti vantati verso società controllate

Per quanto riguarda i crediti derivanti dai dividendi deliberati a favore del Comune socio dalla società controllata ATM spa, iscritti fra i residui attivi da entrate extra-tributarie con anzianità superiore ai tre esercizi, l'Amministrazione, nella memoria del 7 novembre 2017, ha comunicato che la riscossione dei dividendi di competenza dell'esercizio 2013 è prevista per il medesimo mese di novembre. Invece, il residuo attivo evidenziato nella relazione di deferimento, pari a 15,6 milioni di euro, di competenza 2012, è stato integralmente riscosso.

La memoria precisa che i dividendi in argomento, riferiti alle annualità 2012 e 2013, non sono stati distribuiti per una scelta di complessiva gestione della liquidità del gruppo municipale, non per incapacità finanziaria da parte della società controllata. I bilanci d'esercizio della società ATM spa evidenziano, infatti, nell'arco temporale 2012-2016, disponibilità liquide (oltre che titoli non costituenti immobilizzazioni finanziarie) di importo complessivo ben superiore alla somma dei dividendi deliberati (e, in parte, non distribuiti). Gli stessi dati palesano, altresì, significativi proventi finanziari derivanti dalla gestione della liquidità.

Si riporta tabella di sintesi tratta dal bilancio consolidato della società ATM spa.

<b>Dividendi - Liquidità</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Dividendi deliberati	20.000.000	22.900.000	-	-	-
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni	181.047.000	176.010.000	226.626.000	217.674.000	293.796.000
Disponibilità liquide	87.959.000	127.642.000	137.170.000	164.341.000	101.860.000
<i>Depositi bancari</i>	87.152.000	125.784.000	136.290.000	163.318.000	100.846.000
<i>Denaro e valori in cassa</i>	807.000	858.000	880.000	1.023.000	1.014.000
Proventi finanziari da titoli iscritti nell'attivo circolante che non costituiscono partecipazioni	8.801.000	6.114.000	10.357.000	10.363.000	5.366.000
Rettifiche di valore attività finanziarie da titoli iscritti nell'attivo circolante che non costituiscono partecipazioni	4.537.000	-690.000	-591.000	-3.316.000	-1.094.000

Per quanto riguarda i dividendi deliberati ma non distribuiti da società controllate da enti locali, la scrivente Sezione di controllo (cfr., per esempio, deliberazioni n. 435/2012/PRSE e n. 35/2014/PRSP) ha avuto modo di sottolineare che l'art. 2433 del codice civile, oltre a disporre 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 dei soci e dei creditori sociali, posto che permetta alla maggioranza di deliberare la distribuzione solo ove non venga intaccato patrimonio netto e riserve), individua una mera facoltà, non un obbligo. L'assemblea dei soci può decidere, infatti, di "portare a nuovo" gli utili conseguiti. Pertanto, una ulteriore condizione implicita consiste nella disponibilità, nelle casse societarie, di adeguate risorse finanziarie atte a garantire il pagamento degli utili distribuiti (o, quantomeno, l'affidamento in risorse facilmente smobilizzabili o in ricavi conseguibili entro termini brevi e predefiniti).

Tale esigenza assume maggiore pregnanza nel caso in cui si tratti di società partecipata da enti pubblici e, in particolare, nel caso in cui un solo ente abbia la partecipazione totalitaria. 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).

Il ridetto comportamento assumeva rilevanza, per gli enti locali, anche ai fini degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno (vigente fino all'esercizio 2015, il cui rendiconto è oggetto di analisi nella presente deliberazione). Ai fini del relativo conseguimento, un'eventuale artificiosa iscrizione degli accertamenti o un incremento rispetto alle entrate correnti attendibilmente riscuotibili nell'esercizio di competenza incideva sull'obiettivo da conseguire, costruito in termini di c.d. "competenza mista" (con rilevanza, per le entrate correnti, dell'ammontare degli accertamenti, a prescindere dalle riscossioni). L'art. 32, comma 26, della legge n. 183 del 2011, a tal fine, sanzionava con la nullità i contratti di servizio e gli altri atti configurabili come elusivi delle regole del Patto di stabilità interno. Un esempio di modalità elusiva, indicata anche nelle Circolari MEF-RGS che si sono succedute nel tempo (da ultimo, la n. 6/2014), attiene proprio ai casi di accertamenti (anche a titolo di credito alla percezione di utili da società controllata) effettuati in assenza dei presupposti indicati dall'articolo 179 del TUEL (in tale senso, fra gli altri, la deliberazione della scrivente Sezione n. 544/2014/PRSP e la sentenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione n. 33/2014).

Le regole sul Patto di stabilità interno sono venute meno, dall'esercizio 2016 (cfr. art. 1, commi 707 e ss., legge n. 208 del 2015 e, in seguito, art. 1, commi 463 e ss., legge n. 232 del 2016), anche in virtù dell'entrata in vigore della legge n. 243 del 2012 ("*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*"), che, nel dare attuazione al sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012), ha imposto agli enti locali il rispetto di un "*saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali*" (cfr. art. 9 legge n. 243 del 2012, come modificato dalla legge n. 164 del 2016).

I commi 480 e 481 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016, inoltre, hanno confermato le misure volte ad assicurare il rispetto sostanziale del predetto saldo, sanzionando con la nullità i contratti e gli altri atti integranti comportamenti elusivi, e mantenuto la possibilità per le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti di irrogare sanzioni pecuniarie agli amministratori ed al responsabile finanziario in caso di conseguimento del saldo di bilancio in maniera artificiosa, ovvero mediante una non corretta applicazione dei Principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011 o altre forme elusive.

Si ricorda, infine, che la scelta di ritardare la riscossione di crediti da società controllate, pur se economicamente giustificabile alla luce dell'esigenza di un'efficiente gestione complessiva della liquidità del gruppo amministrazione pubblica, deve necessariamente osservare le regole della tesoreria unica, a cui sono momentaneamente sottoposti anche gli enti locali (fino al 31 dicembre 2021, cfr. art. 35, comma 8, del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 877, della legge n. 205 del 2017). La ridetta disciplina impone, infatti, che le giacenze di cassa detenute dal tesoriere di un ente pubblico siano sistematicamente riversate nei conti della tesoreria provinciale dello Stato (detenuti e gestiti dalla Banca d'Italia) al fine di ottimizzare le esigenze di liquidità, limitando il ricorso all'indebitamento a breve termine. Come chiarito anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 311/2012) si tratta di una normativa di coordinamento della finanza pubblica, che introduce uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato, senza ledere l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali (essendo le ridette giacenze continuamente utilizzabili).

#### **P.Q.M.**

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

#### **accerta**

sulla base dell'esame della relazione inviata dal Collegio dei revisori dei conti del Comune di Milano sul rendiconto consuntivo 2015, e della successiva attività istruttoria:

- 1) la cospicua mole di residui attivi derivanti dalle entrate accertate a titolo di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada e da canoni di locazione, e spese accessorie, degli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- 2) la presenza, nel risultato d'amministrazione, quale effetto della ridotta capacità o possibilità di riscossione delle entrate di cui al punto precedente, al fine di garantire gli equilibri di bilancio, di una sensibile quota accantonata a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità, che comprime la capacità di spesa dell'Amministrazione per altre finalità istituzionali;
- 3) il rilevante saldo negativo annualmente rilevabile, in termini di cassa, dalla gestione complessiva del patrimonio immobiliare comunale;
- 4) la ritardata riscossione di crediti da società controllata derivanti da deliberata distribuzione di utili

#### **invita**

l'Amministrazione comunale di Milano a:

- 1) proseguire le azioni tese al recupero, anche coattivo, dei crediti sopra indicati, in particolare di quelli vantati verso i conduttori degli alloggi residenziali pubblici, facendo eventuale ricorso, sulla base di un ponderato utilizzo della propria discrezionalità amministrativa, oltre che alle intraprese azioni di rateizzazione (che, in base ai dati esaminati, hanno garantito maggiori percentuali di riscossione), anche a transazioni per i crediti controversi;
- 2) valutare l'eventuale avvio, o ampliamento, delle forme alternative di sostegno economico al fabbisogno abitativo delle fasce socialmente più fragili della cittadinanza previste dalla legge statale e regionale.

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

Il magistrato istruttore  
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria  
9 - FEB 2018

Il direttore della segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)

