



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 260/2012/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

| | | |
|----------|--------------------------|----------------------|
| Dott.ssa | Enrica LATERZA | Presidente |
| Dott. | Mario PISCHEDDA | Consigliere |
| Dott. | Giancarlo ASTEGIANO | Consigliere relatore |
| Dott. | Giuseppe Maria MEZZAPESA | Primo referendario |
| Dott. | Walter BERRUTI | Primo referendario |
| Dott.ssa | Alessandra OLESSINA | Primo referendario |

Nell'Adunanza del 12 giugno 2012

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 6, co. 2;

Vista la deliberazione n. 14/2000 e s.m.i. delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per

B

l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;
Vista la delibera n. 2/AUT/2011 del 29 aprile 2011 della Sezione delle Autonomie, inerente le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione 2011 e questionari allegati;
Vista la deliberazione n. 97 del 17 dicembre 2010, con la quale è stata programmata l'attività di controllo per l'anno 2011;
Vista la relazione sul bilancio di previsione 2011 e quella sul rendiconto 2010, entrambe redatte dall'Organo di revisione del Comune di Alessandria (AL) ai sensi del citato art. 1, co. 166 della legge n. 166 del 2005;
Vista la delibera della Sezione n. 279, in data 28 novembre 2011;
Vista la delibera della Sezione n. 12, in data 17 febbraio 2012;
Vista l'ordinanza della Sezione n. 10 del 22 marzo 2012:
Uditi il Relatore, Cons. Giancarlo Astegiano e per l'Amministrazione il Sindaco, Prof. Maria Rita Rossa, l'Assessore alla Sostenibilità economica, Dott. Pietro Bianchi, e il Responsabile dei servizi finanziari, Dott. Antonello Paolo Zaccone.

Premesso in fatto

1. Dall'esame delle relazioni, redatte ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 dall'Organo di revisione del Comune di Alessandria (AL), relative al bilancio preventivo dell'esercizio 2011 ed al rendiconto 2010, era emerso che la gestione finanziaria dell'Ente presentava numerose criticità che la Sezione aveva ritenuto meritevoli di verifica al fine di accertarne l'effettiva sussistenza e l'incidenza sulla complessiva gestione finanziaria del Comune.

Era stata dunque effettuata un'istruttoria congiunta che aveva riguardato sia le previsioni contenute nel bilancio 2011 che i risultati della gestione 2010, così come rappresentati nel rendiconto 2010, approvato dal Consiglio comunale con delibera n. 55, in data 4 maggio 2011.

A seguito delle verifiche e degli accertamenti preliminari, il Magistrato Istruttore aveva chiesto al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza pubblica per l'esame collegiale della situazione.

In data 14 novembre 2011, il Comune di Alessandria aveva trasmesso un'articolata memoria e numerosi documenti inerenti alle singole contestazioni formulate in sede istruttoria.

Nel corso dell'adunanza del 17 novembre 2011, dopo la relazione del Cons. Giancarlo Astegiano, erano intervenuti il Sindaco, dott. Piercarlo Fabbio, e l'Assessore al Bilancio, Prof. Luciano Vandone, in rappresentanza dell'Amministrazione, i quali avevano richiamato il contenuto della memoria depositata in precedenza, dei documenti prodotti ed illustrato alcune questioni di fondo che hanno caratterizzato lo svolgimento dell'azione amministrativa negli anni 2007 - 2011.

All'esito della discussione, la Sezione emetteva la delibera n. 279, in data 28 novembre 2011, con la quale accertava la sussistenza di numerose irregolarità ed anomalie nella gestione contabile e finanziaria dell'Ente, rilevava una complessiva situazione di criticità finanziaria, invitava l'Ente ad adottare entro il 30 dicembre 2011 misure correttive specifiche ai sensi dell'art. 6, co. 2 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149 al fine di porre rimedio alle anomalie e criticità e proseguire, quindi, nell'ordinaria gestione in condizioni di equilibrio finanziario, fissando nuova adunanza per il giorno 19 gennaio 2012.

2. Il Consiglio comunale di Alessandria in data 30 dicembre 2011 ha approvato le delibere n. n. 147, 148 e 149 con le quali ha rispettivamente modificato e riapprovato i rendiconti del Comune relativi agli esercizi del 2009, del 2010 e il bilancio di previsione del 2011, con il "parere non favorevole" del Collegio dei revisori (verbali del Collegio n. 78, in data 23 dicembre 2011, e n. 79, in data 30 dicembre 2011).

Il 2 gennaio 2012, il Responsabile dei Servizi Finanziari del Comune ha trasmesso per conoscenza alla Sezione una comunicazione inviata ai Direttori dei servizi comunali avente ad oggetto "*Disposizione a seguito della Pronuncia della Corte dei conti Sezione di controllo per il Piemonte n. 279 del 28/11/2011 e conseguente riapprovazione del rendiconto 2010 - Impegni di spesa*" (prot. 0000129) con la quale comunicava che a seguito delle modifiche apportate al rendiconto 2010 il Patto di stabilità non risultava rispettato nel 2010 e che, pertanto, l'Ente nel 2012 avrebbe dovuto osservare le sanzioni previste dalla disciplina vigente.

Prima dell'adunanza del 19 gennaio 2012, l'Ente ha inviato una nota, ricevuta dalla Sezione con prot. 0000187, del 18 gennaio 2012, sottoscritta dal Direttore del Servizio Finanziario, avente ad oggetto "*Integrazione su osservazioni contenute nella Pronuncia della Sezione n. 279/2011/SRCPIE/ del 28/11/2011*".

Nell'adunanza del 19 gennaio 2012 sono intervenuti in rappresentanza dell'Amministrazione l'Assessore al Bilancio, Geom. Franco Trussi, e il Dott. Paolo

Ansaldi, Direttore del Servizio Finanziario, il quale ha richiamato il contenuto dei documenti trasmessi dall'Ente ed ha precisato, anche a seguito di richieste del Collegio, che alla fine del 2011 l'Ente utilizzava un'anticipazione di tesoreria di circa 19 milioni di euro, che la stessa probabilmente si sarebbe potuta ridurre a seguito di alcune operazioni straordinarie di cessione a terzi delle concessioni di alcuni servizi, con parziale anticipo dei canoni annuali che sarebbero maturati nel corso di esecuzione dei contratti, e che non era in grado di anticipare alcun giudizio sulla situazione finanziaria di chiusura del bilancio relativo all'esercizio 2011.

Subito dopo l'adunanza, il Direttore del Servizio Finanziario ha trasmesso una ulteriore nota denominata "*Addendum a nota prot. 3738/2012 del 18/01/2012*", assunta a protocollo della Sezione con il n. 187 del 19 gennaio 2012.

All'esito della discussione, la Sezione ha emesso la delibera n. 12, in data 17 febbraio 2012, con la quale ha accertato l'inadempimento da parte del Comune all'adozione delle necessarie misure correttive previste dall'art.1, co. 168, l. n. 266 del 2005, rilevato che il Comune stesso aveva unicamente variato i rendiconti relativi agli esercizi 2009, e 2010 ed il bilancio di previsione 2011, senza adottare o prevedere l'adozione di altre misure dirette a risanare la situazione finanziaria.

La Sezione, inoltre, ha ricostruito la situazione finanziaria dell'ente confermando la sussistenza di numerose criticità, ritenute indice di uno squilibrio finanziario strutturale tale da poter preludere alla dichiarazione di dissesto finanziario.

A seguito delle analisi svolte, la Sezione ha disposto la trasmissione della delibera, a mente dell'art. 6, co. 2 del d. lgs n. 149 del 2011, al Prefetto di Alessandria ed alla Conferenza permanente di cui all'art. 5 della legge 9 febbraio 2009, n. 42 e, per essa, in attesa della sua istituzione, alla Conferenza Unificata, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Così come previsto dal ripetuto art. 6, co. 2 del d. lgs 6 settembre 2011, n. 149, la Sezione si è riservata di accertare, decorsi i trenta giorni dalla trasmissione della delibera stabiliti dalla legge, il perdurante inadempimento e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del TUEL e, a tal fine, ha convocato una nuova adunanza per il giorno 21 marzo 2012, ore 12,00, invitando il Comune di Alessandria a trasmettere copia dei provvedimenti eventualmente adottati dai competenti organi e di ogni ulteriore chiarimento ritenuto necessario entro il giorno 20 marzo 2012.

3. Dopo il deposito della delibera, il Collegio dei Revisori ha effettuato numerosi accertamenti trasmettendo alla Sezione alcuni documenti dai quali si evincevano i principali dati relativi alla gestione finanziaria dell'esercizio 2011. In particolare, sono stati trasmessi il verbale n. 84, in data 12 marzo 2012, con il quale il Collegio

ha invitato l'Ente ad effettuare *"un'operazione generale di ricognizione della situazione finanziaria del Comune, basata su un'attenta ed oggettiva analisi della situazione attuale e non prospettica o potenzialmente verificabile in futuro, atteso che l'atto posto a fondamento della dichiarazione di dissesto finanziario, qualora ne ricorrano i presupposti, va interpretato come un vero e proprio atto di autotutela"*, una nota in data 2 marzo 2012 della Direzione Staff Avvocatura avente ad oggetto l'elenco dei decreti ingiuntivi notificati al Comune negli ultimi mesi nonché gli estremi di una procedura di pignoramento, una nota dell'Ente in data 14 marzo 2012 contenente l'indicazione di alcuni debiti nei confronti delle partecipate.

In vista dell'adunanza del 21 marzo 2012, il Magistrato Istruttore ha riassunto in una scheda i principali elementi che sarebbero stati oggetto di esame da parte della Sezione e, in data 16 marzo 2012, ha trasmesso il documento al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Responsabile del Settore finanziario ed al Collegio dei revisori dei conti del Comune di Alessandria.

Il 20 marzo 2012 l'Ente ha inviato una nota nonché alcuni documenti, fra i quali una *"Memoria sulla situazione economico - finanziaria del Comune di Alessandria in riferimento della pronuncia della Corte dei conti n. 12 del 2012"*, datata 20 marzo 2012 e sottoscritta da consulenti esterni.

Nell'adunanza del 21 marzo 2012 sono intervenuti in rappresentanza dell'Amministrazione l'Assessore al Bilancio, Geom. Franco Trussi, il Dott. Paolo Ansaldi, Direttore del Servizio Finanziario, e il Dott. Marcello Pastorino, per conto dei consulenti esterni. Il Dott. Ansaldi ha richiamato il contenuto dei documenti trasmessi dall'Ente ed ha evidenziato che l'Amministrazione aveva avviato una concreta azione di risanamento che, anche in relazione ad entrate di natura straordinaria che l'Ente riteneva di poter conseguire, avrebbe comportato il superamento delle criticità finanziarie riscontrate dalla Sezione. Ha precisato, altresì, che l'unica procedura di pignoramento avviata nei confronti del Comune si era già conclusa con un accordo relativo a tempi e modalità di pagamento fra Ente e creditore. B

All'esito della discussione e dell'esame dei documenti prodotti dall'ente, la Sezione ha emesso l'ordinanza n. 10, in data 22 marzo 2012, con la quale ha invitato il Comune di Alessandria e per esso il Sindaco, il Direttore della Direzione Economico - Finanziaria ed il Presidente del Consiglio comunale, ciascuno in relazione alle sue competenze, a trasmettere alla Sezione entro il 4 maggio 2012 alcuni documenti diretti ad accertare l'effettiva situazione finanziaria dell'Ente aggiornata al momento della pronuncia, riservandosi di deliberare ai sensi dell'art. 6, co. 2, secondo periodo,

del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149, una volta acquisiti ed esaminati anche i predetti documenti.

Successivamente, il Collegio dei Revisori ha trasmesso il verbale n. 85 in data 30 marzo 2012 con il quale ha dichiarato che i dati contenuti nel prospetto che l'Ente intendeva trasmettere al Ministero dell'Economia e delle Finanze in merito al Patto di stabilità relativo all'esercizio 2011 non corrispondevano alla reale natura delle operazioni effettuate dall'Ente e, pertanto, ha deliberato di non sottoscrivere la certificazione del Patto di stabilità interno ritenendo che l'obiettivo non fosse stato raggiunto.

In data 4 maggio 2012, in riscontro alla richiesta istruttoria formulata con la citata ordinanza, il Comune di Alessandria ha trasmesso alla Sezione una nota, datata 3 maggio 2012, prot. 0027047/2012 e sottoscritta dal Responsabile del Servizio finanziario, dott. Paolo Analdi, con la quale sono stati trasmessi alcuni documenti e, in particolare:

- la Deliberazione della Giunta comunale n. 120, in data 20 aprile 2012, con la quale è stato approvato il *"Rendiconto di gestione anno 2011 e relativi allegati"*;
- la Deliberazione della Giunta comunale n. 119, in data 20 aprile 2012, avente ad oggetto *"Individuazione e riconoscimento di debiti fuori bilancio"*;
- la Deliberazione della Giunta comunale n. 124, in data 26 aprile 2012, con la quale è stata approvata una *"Relazione di ricognizione dell'evoluzione patrimoniale e programma di ripianamento degli equilibri di bilancio del Comune di Alessandria"*, datata 20 aprile 2012 e predisposta da consulenti esterni;
- la Determinazione n. 300, in data 22 febbraio 2012, del Direttore Staff Economico - Finanziario avente ad oggetto l'aggiudicazione definitiva dell'affidamento relativo alla *"Concessione del servizio assorbente il contratto di servizio per il Comune di Alessandria"* relativo al servizio *"Rifiuti solidi urbani, verde pubblico, neve, bocchette e caditoie stradali, lotta biologica integrata"* e la bozza del relativo contratto, da sottoscrivere con i soggetti aggiudicatari della gara;
- la *"Relazione illustrativa sulle operazioni di recupero dei crediti tramite R.D. 639/1910"*, in data 30 aprile 2012, predisposta da un consulente esterno;
- la Determinazione n. 1101, in data 23 giugno 2011 del Direttore Staff Economico Finanziario relativa all'*"Utilizzo in termini di cassa di somme a specifica destinazione"*;
- un prospetto di *"Riconciliazione residui/debiti al 31/12/2011 con gli organismi partecipati"*;
- un prospetto relativo ai dati di *"Recupero evasioni tributarie accertate nell'anno 2011"*;

- un prospetto contenente l'indicazione delle somme erogate a soggetti diversi per la realizzazione del Ponte Cittadella alla data del 3 maggio 2012;
- la Delibera della Giunta comunale n. 51, in data 24 febbraio 2010, avente ad oggetto *"Approvazione piano delle alienazioni delle immobilizzazioni finanziarie - bilancio di previsione 2010"*;
- la Delibera della Giunta comunale n. 46, in data 24 febbraio 2010, avente ad oggetto *"Piano delle alienazioni 2010"*;
- la Delibera della Giunta comunale n. 138, in data 8 giugno 2011, avente ad oggetto *"Piano delle alienazioni 2011"*;
- la Delibera della Giunta comunale n. 212, in data 20 dicembre 2010, avente ad oggetto *"Verifica della quantità e determinazione dei prezzi di cessione delle aree destinate a residenza e attività produttive"*;
- alcuni documenti aventi ad oggetto la valutazione di immobili di proprietà comunali effettuati da periti esterni incaricati dall'Ente o dalla società VALOR.I.AL. s.r.l.

Il 14 maggio 2012 il Collegio dei revisori ha trasmesso alla Sezione il verbale n. 88 contenente la Relazione dell'Organo di revisione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto 2011 e sullo schema di rendiconto per l'esercizio 2011, contenente parere non favorevole all'approvazione del Rendiconto in relazione ad alcune riserve analiticamente indicate.

In pendenza del presente procedimento, in data 31 maggio 2012, il Sindaco del Comune di Alessandria, eletto nel turno elettorale che si è svolto nei giorni 6 - 7 e 20 - 21 maggio 2012, ha presentato istanza di audizione in merito all'evoluzione della situazione finanziaria dell'Ente.

In data 2 giugno 2012, il Magistrato Istruttore ha domandato al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza per l'adozione della delibera conclusiva del procedimento e per l'audizione del Sindaco del Comune di Alessandria.

Con ordinanza n. 22, in data 6 giugno 2012, il Presidente della Sezione ha fissato l'adunanza del 12 giugno 2012 per l'adozione della conclusiva pronuncia sulla situazione finanziaria del Comune di Alessandria, a norma dell'art. 6, co. 2 del d. lgs. n. 149 del 2011, previa audizione del Sindaco.

Nell'adunanza odierna sono intervenuti in rappresentanza dell'Amministrazione il Sindaco, Prof. Maria Rita Rossa, l'Assessore alla Sostenibilità Economica. Dott. Pietro Bianchi e il Responsabile dei Servizi finanziari, Dott. Antonello Paolo Zaccone.

Il Sindaco ha riferito che dal momento del suo insediamento, avvenuto dopo le elezioni svoltesi in data 6 - 7 e 20 - 21 maggio 2012, ha iniziato una ricognizione dei

debiti finanziari dell'Ente, ha sottoscritto con riserva il verbale di cassa, in quanto il saldo era negativo e l'esposizione era di quasi 21 milioni di euro.

Ha informato la Sezione di aver provveduto a nominare il dott. Antonello Paolo Zaccone come ragioniere capo a prendere atto della decadenza dei dirigenti assunti dall'Amministrazione precedente ai sensi dell'art. 110 del TUEL.

Ha precisato che l'Amministrazione non è ancora in grado di quantificare con esattezza l'ammontare dei debiti del Comune nei confronti delle società partecipate ed ha evidenziato che uno dei primi problemi che ha dovuto affrontare è conseguente alla crisi di liquidità delle aziende partecipate stesse. Infatti, il Comune per assicurare che gli stipendi del mese di maggio 2012 dei dipendenti di AMIU S.p.A., società deputata allo svolgimento della raccolta rifiuti, e dell'A.T.M., azienda dei trasporti locali, fossero corrisposti, ha fatto ricorso ad una anticipazione straordinaria, chiedendo, in sede di conferenza dei servizi coordinata dal Prefetto di Alessandria, ai Presidenti delle due partecipate che gli importi trasferiti fossero destinati esclusivamente al pagamento degli emolumenti al personale e che venisse predisposto un piano di rateizzazione all'INPS della contribuzione arretrata, per poter essere considerati legittimi i pagamenti anche in assenza del DURC.

Ha asserito che il problema del pagamento degli stipendi dell'AMIU trae origine da due circostanze: da un lato sia la società partecipata che il Comune sono entrati in procedura di incaglio presso la Banca di Legnano e, dall'altro, soprattutto in relazione alla cessione di tutti i crediti vantati nei confronti del Comune effettuata dall'AMIU in favore di una banca londinese a fronte della fattorizzazione di parte di detti crediti.

Ha indicato, quindi, i contenuti dei primi provvedimenti adottati dalla nuova Giunta:

- revoca della deliberazione che la precedente Giunta aveva emesso in data 28 marzo 2012 avente per oggetto il ricorso al TAR Piemonte avverso i provvedimenti della Corte dei conti Sezione regionale di controllo per il Piemonte e conferimento di incarico legale;
- costituzione di parte civile del Comune di Alessandria nel procedimento penale instaurato nei confronti dell'ex Sindaco, di un ex Assessore e dell'ex Direttore dei Servizi Finanziari;
- annullamento d'ufficio per illegittimità derivata dello schema di rendiconto 2011, approvato nel mese di aprile 2011 dalla precedente Giunta comunale. La nuova delibera ha recepito, da un lato, l'annullamento effettuato dal nuovo Responsabile dei servizi finanziari di una determina precedente relativa all'accertamento di circa due milioni e mezzo di euro di tributi locali che

sarebbero stati imputati all'esercizio 2011 mentre avrebbero dovuto essere considerati propri dell'esercizio 2012, e, dall'altro, l'annullamento dell'accertamento dei 15 milioni di euro derivanti dall'anticipazione dei proventi della "concessione del servizio" di raccolta rifiuti;

- revoca per merito della deliberazione della Giunta Comunale del 18 maggio 2012 con la quale si affidava alla società Aral il compito di verificare le manifestazioni di interesse per affidare il servizio di smaltimento rifiuti. A tal proposito, la nuova Giunta nella verifica dei patti parasociali che la società AMIU intendeva concludere con la società IREN Emilia, finalizzati a definire gli accordi fra le due società in vista dell'assunzione del servizio di raccolta rifiuti, aveva rilevato una situazione dubbia in quanto veniva concesso ad IREN di un diritto di recesso ("way out") dalla società in corso di costituzione per l'effettuazione del servizio di raccolta rifiuti urbani nel caso in cui non avesse vinto la gara di attribuzione per la gestione dello smaltimento dei rifiuti.

Ha comunicato, infine, che il nuovo Responsabile dei servizi finanziari ha provveduto a riportare i circa 23 milioni di euro relativi ai tre mutui contratti dall'Ente a fine esercizio 2010 all'interno della tesoreria dell'ente.

Successivamente è intervenuto l'Assessore alla Sostenibilità economica, il quale, preliminarmente, ha informato la Sezione che i soggetti aggiudicatari della procedura diretta ad affidare il servizio di raccolta rifiuti sono la AMIU S.p.A., partecipata dal Comune con una quota di capitale pari al 99,72%, in associazione con la IREN Emilia S.p.A. e che l'Amministrazione è stata informata della circostanza che le due società intenderebbero concludere un patto parasociale che, di fatto, consentirebbe alla IREN Emilia S.p.A., di recedere dalla società in corso di costituzione con AMIU S.p.A., sin dall'inizio del 2013, in caso di mancata assegnazione da parte del Comune di Alessandria della gestione della TIA, nell'ipotesi di mancato affidamento del servizio di smaltimento rifiuti e nel caso di risultati di bilancio insoddisfacenti.

Ha riferito che la nuova Amministrazione ha provveduto a richiedere alle società partecipate di fornire al Comune la documentazione integrale relativa alla situazione contabile, alla cassa, ai debiti pregressi, alla situazione nei confronti dei fornitori, di compensi pagati nel tempo agli organi sociali, aggiornata alla data del 31 maggio 2012.

Ha specificato che è intenzione dell'Amministrazione procedere alla liquidazione di tutte quelle società la cui ragione sociale non ha attinenza con l'attività di un Comune, nonché delle due società di cartolarizzazione, SV.I.AL e VALOR.I.AL., cercando di accorpate il più possibile le società esistenti, la maggior parte delle quali presentano

un conto economico negativo, potenziando il controllo da parte dell'ente proprietario e valutando, eventualmente, attraverso gare e concessioni, l'affidamento a società private o miste della gestione di alcuni servizi che hanno rilevanza economica.

L'Assessore ha riferito, inoltre, che una delle principali criticità che l'Ente ha dovuto affrontare con immediatezza è stata quella dei rapporti con le banche, ormai quasi deteriorati, anche perché sia il Comune che due società controllate sono "in procedura di incaglio". Al riguardo, inoltre, ha indicato quale esempio la gara per l'affidamento della tesoreria comunale, avvenuta ad inizio 2012: sulle anticipazioni di cassa l'ente sino al termine dell'esercizio 2011, in vigore del precedente contratto, corrispondeva un tasso di interesse pari a "Euribor - 0,15", mentre a partire dal 2012 al Comune di Alessandria è praticato un tasso pari ad "Euribor maggiorato di 4 punti".

Da ultimo, è intervenuto il Responsabile dei servizi finanziari il quale ha riferito che il percorso per ristabilire un equilibrio della parte corrente del bilancio finanziario dell'Ente dovrà passare oltre che dalle ordinarie operazioni contabili e finanziarie, dalla necessaria incidenza sulla parte amministrativa attraverso una razionalizzazione e riscrittura dei contratti di servizi, una rivisitazione dei costi generali dell'Ente e delle sue partecipate.

Ha precisato che i primi interventi attuati dalla nuova Amministrazione prevedono una drastica riduzione delle procedure di spesa, un accentramento della loro gestione da parte di due direzioni, quella economato e quella dei lavori pubblici, e che è intenzione dell'Amministrazione attuare un monitoraggio costante e permanente del rispetto del patto di stabilità e del "cash flow" delle singole società del Comune. In relazione alla predisposizione del bilancio di previsione 2012, ha riferito che lo stesso dovrà tenere conto delle sanzioni riferite al mancato rispetto del Patto di stabilità sia 2010 che nel 2011 e del riconoscimento dei debiti fuori bilancio avviato dalla Giunta precedente, il cui provvedimento non è stato annullato ma sarà oggetto di analisi per verificare la legittimità dei titoli giuridici che i creditori vantano nei confronti del Comune. Ha precisato che nella rielaborazione del consuntivo 2011 e nella predisposizione del bilancio 2012 è intenzione dell'Amministrazione creare un fondo rischi in relazione ai residui attivi mantenuti in bilancio. A

L'Ente, infine, ha depositato i seguenti documenti:

- delibera della Giunta comunale n. 151, in data 7 giugno 2012, avente ad oggetto *"Annullamento d'ufficio per illegittimità derivata"* dello schema di rendiconto approvato, in precedenza, dalla Giunta comunale, con la delibera n. 120, in data 20 aprile 2012;

- delibera della Giunta comunale n. 152, in data 7 giugno 2012, avente ad oggetto "Revoca per merito della deliberazione di Giunta comunale n. 144/1401M-210 in data 18 maggio 2012, avente ad oggetto: RSU smaltimento/concessione/sollecitazione di manifestazione di interesse";
- delibera della Giunta comunale n. 146, in data 2 giugno 2012, avente ad oggetto "Revoca deliberazione G. C. n. 85 / 0950X - 141 del 28.03.2012 avente ad oggetto: "Ricorso al T.A.R. Piemonte avverso provvedimenti della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte. Conferimento incarico legale";
- delibera della Giunta comunale n. 147, in data 2 giugno 2012, avente ad oggetto "Costituzione di parte civile del Comune di Alessandria nel procedimento penale n. 2912/11 R.G. mod. 21 - n. 3154/11 R.GIP. Conferimento incarico legale";
- delibera della Giunta comunale n. 147, in data 4 giugno 2012, avente ad oggetto "Art. 107, primo comma, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni ed integrazioni. Atto di indirizzo politico - amministrativo in merito alla crisi finanziaria della Società A.M.I.U. S.p.A. di Alessandria";
- alcuni documenti inerenti alle procedure adottate dall'AMIU per la costituzione di una nuova società con IREN Emilia s.p.a. inerenti alla concessione del servizio "Rifiuti solidi urbani, verde pubblico, neve, bocchette e caditoie stradali, lotta biologica integrata".

Considerato in diritto

I. La procedura ed i controlli effettuati dalla Sezione

1. L'accertamento svolto dalla Sezione con la presente delibera si inserisce all'interno di un procedimento di controllo attivato ai sensi dell'art. 1, co. 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e proseguito, a causa delle rilevanti anomalie riscontrate nella gestione finanziaria dell'Ente, in base a quanto previsto dall'art. 6, co. 2 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149.

Infatti, qualora le anomalie finanziarie e gestionali accertate dalle Sezioni regionali di controllo presentino riflessi idonei ad incidere sulla complessiva gestione finanziaria dell'Ente, evidenziando situazioni di grave squilibrio che possano condurre ad una situazione di dissesto, la Corte è tenuta ad attivare la particolare procedura prevista dal citato art. 6, co. 2 del d. lgs. n. 149 del 2011.

La norma da ultimo richiamata ha valorizzato il controllo operato dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci di previsione e sui rendiconti dei Comuni e

delle Province prescrivendo che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo emergano *"comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario"* e lo stesso ente non abbia adottato entro il termine assegnato le necessarie misure correttive, la stessa Sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, sia tenuta a trasmettere gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In detti casi *"ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore ai venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e da' corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000"*.

2. Nella delibera n. 12 del 17 febbraio 2012, la Sezione, in conformità con le linee interpretative emerse nella delibera n. 2 del 26 gennaio 2012 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ha delineato le caratteristiche di questa particolare verifica, rilevando, sostanzialmente, che il citato art. 6, co. 2 del d. lgs. n. 149 del 2011 prevede un procedimento strutturato in tre distinti momenti: con una prima deliberazione, la Sezione regionale assegna all'Ente locale un termine per l'adozione delle *"necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266"* e, con una seconda deliberazione, emanata dopo che è decorso tale termine, accerta se le misure correttive siano state adottate o meno. La seconda deliberazione può: a) dare atto dell'adozione delle misure correttive e della conseguente riconduzione della situazione finanziaria dell'Ente alla normalità; b) accertare la mancata adozione delle misure correttive e disporre la conseguente trasmissione degli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente di cui all'art. 5 della legge 9 febbraio 2009, n. 42. 

Qualora con la seconda delibera venga accertato l'inadempimento all'adozione delle misure correttive si apre la fase eventuale del procedimento nel corso della quale, *"scaduto l'ulteriore termine decorrente dalla trasmissione degli atti al Prefetto (termine fissato dalla legge in trenta giorni), la Sezione accerta, con una terza"*

deliberazione, il perdurare dell'inadempimento e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244, d.lgs. n. 267/2000, ovvero prende atto dell'adozione, in extremis, delle misure correttive o, comunque, del venir meno delle condizioni di dissesto (ipotesi residuale ma sempre possibile)" (così, la citata delibera n. 2 del 2012 della Sezione delle Autonomie).

In sostanza, con la seconda delibera, emessa a seguito della scadenza del termine assegnato per l'adozione delle misure correttive da parte dell'Ente locale interessato, la Corte dei conti può:

- chiudere il procedimento in caso di esito positivo del giudizio;
- rinviare la determinazione definitiva all'esito di ulteriori accertamenti in caso di adempimento parziale che possa far presumere un successivo risanamento;
- accertare l'inadempimento e la situazione di strutturale disequilibrio finanziario, trasmettere la delibera al Prefetto e alla Conferenza permanente di cui all'art. 5 della legge 9 febbraio 2009, n. 42 e informare il Consiglio dell'Ente affinché possa attivarsi, nei termini e secondo le modalità previste dal TUEL (in ipotesi, l'ente potrebbe procedere autonomamente alla dichiarazione di dissesto a norma dell'art. 246 del TUEL).

In quest'ultimo caso, il legislatore ha previsto che decorsi trenta giorni dalla predetta trasmissione la Corte dei conti accerti il perdurare o meno dell'inadempimento all'adozione dei provvedimenti correttivi e la sussistenza o meno delle condizioni previste dall'art. 244 del TUEL, dando corso, in caso di accertamento positivo, agli interventi sostitutivi di competenza del Prefetto, finalizzati all'emissione della dichiarazione di dissesto.

3. Il richiamo esplicito contenuto nell'art. 6, co. 2 del d. lgs. n. 149 del 2011 alla situazione di dissesto, disciplinata dall'art. 244 del TUEL, implica l'obbligo in capo alla magistratura contabile di attivare la procedura e condurre le verifiche conseguenti qualora ravvisi una situazione di grave squilibrio finanziario e ritenga che possano sussistere i presupposti del dissesto, ovvero che le anomalie riscontrate nella gestione finanziaria siano così gravi da condurre al dissesto, ove alle stesse non sia posto rimedio.

Conseguentemente, l'accertamento deve essere svolto in relazione ai presupposti del dissesto, così come alternativamente previsti dall'art. 244 del TUEL: a) incapacità funzionale qualora l'ente non possa garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili); b) insolvenza che si verifica quando nei confronti dell'Ente vi siano crediti liquidi ed esigibili di terzi ai quali l'ente non possa fare validamente fronte né con la delibera di riequilibrio di cui all'art. 193 TUEL, né con

quella di riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194, per le fattispecie ivi previste.

A quest'ultimo proposito occorre verificare che vi siano crediti liquidi ed esigibili di terzi ai quali l'ente non possa *validamente* far fronte con gli ordinari provvedimenti di riequilibrio.

4. La Sezione ha iniziato il procedimento previsto dall'art. 6, co. 2 del d. lgs. n. 149 del 2011 con la delibera n. 279, depositata il 28 novembre 2011 e, successivamente, con la delibera, n. 12 del 19 febbraio 2012 ha accertato l'inadempimento da parte del Comune all'adozione delle necessarie misure correttive previste dall'art. 1, co. 168 della legge n. 266 del 2005, in quanto il Comune stesse aveva unicamente variato i rendiconti relativi agli esercizi 2009, e 2010 ed il bilancio di previsione 2011, senza adottare o prevedere l'adozione di misure dirette a risanare la situazione finanziaria che presentava un grave squilibrio strutturale.

La Sezione ha accertato, altresì, nella predetta delibera n. 12 del 2012, il permanere di numerose criticità, ritenute indice di uno squilibrio finanziario strutturale tale da poter preludere al dissesto finanziario e, conseguentemente, ha disposto la trasmissione della delibera, così come previsto dall'art. 6, co. 2 del d. lgs n. 149 del 2011, al Prefetto di Alessandria ed alla Conferenza permanente di cui all'art. 5 della legge 9 febbraio 2009, n. 42 e, per essa, in attesa della sua istituzione, alla Conferenza Unificata, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, riservandosi di accertare, decorsi i trenta giorni dalla trasmissione della delibera stabiliti dalla legge, il perdurante inadempimento e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del TUEL.

Nella presente adunanza la Sezione, all'esito dell'esame dei documenti prodotti dall'Ente in data 20 marzo 2012, di quelli trasmessi dal Collegio dei revisori, delle risultanze dell'adunanza del 21 marzo 2012, degli ulteriori elementi istruttori acquisiti a seguito dell'ordinanza n. 10 del 22 marzo 2012 e dei documenti depositati in data odierna, è chiamata ad accertare ai sensi dell'art. 6, co. 2, secondo periodo, del d. lgs. n. 149 del 2011, se perdura l'inadempimento dell'Amministrazione nell'adottare idonee misure correttive e se sussistono le condizioni per la dichiarazione di dissesto di cui all'art. 244 del TUEL, così da poter concludere il procedimento accertando l'intervenuto avvio di un effettivo processo di risanamento ovvero la sussistenza dello stato di dissesto previsto dall'art. 244 del TUEL.

Peraltro, trattandosi del momento conclusivo di un procedimento di controllo intestato alla Corte dei conti che si svolge in più fasi, si ritiene opportuno ripercorrere sinteticamente il contenuto delle precedenti delibere allo scopo di evidenziare

l'evoluzione della situazione finanziaria dell'Ente nei mesi nei quali la Sezione ha svolto gli accertamenti di sua competenza, così da poter analizzare in modo compiuto i caratteri della situazione di squilibrio finanziario riscontrata sin dall'avvio delle verifiche.

II. L'accertamento contenuto nella delibera della Sezione n. 279 del 2011

Con la prima delibera emanata nel procedimento attivato ai sensi dell'art. 6, co. 2 del d. lgs. n. 149 del 2011, la Sezione ha rilevato la presenza di numerose irregolarità contabili e criticità gestionali, ha individuato gli elementi che denotavano una situazione di criticità finanziaria e di squilibrio nella gestione del Comune di Alessandria ed ha delineato le misure correttive che l'Ente doveva adottare entro il 30 dicembre 2011.

L'analisi della Sezione ha evidenziato numerose irregolarità e criticità in relazione alle quali, in contraddittorio con l'Ente, è giunta alle conclusioni che seguono.

In relazione al bilancio di previsione 2011

Equilibri di bilancio: incremento anomalo delle previsioni di spesa corrente

Il primo aspetto messo in luce riguardava la previsione di spesa del Titolo I, sintomatica di anomalie gestionali, poiché l'incremento rispetto alla spesa impegnata nel 2010 era superiore al 40%.

Analogamente era stata ritenuta anomala la previsione delle entrate dei primi 3 titoli, anche in relazione alla circostanza che nella determinazione delle Entrate l'ente aveva tenuto conto del "provento di un'importante gara per la concessione del servizio raccolta rifiuti solidi urbani e spazzamento strade".

Inoltre, sempre per quanto riguarda l'incremento delle spese, la Sezione, anche in relazione a quanto affermato in istruttoria dall'Ente in ordine alla contrazione delle spese impegnate negli esercizi 2009 e 2010, aveva ritenuto che negli esercizi 2008, 2009 e 2010 il Comune di Alessandria non avesse diminuito la spesa ma si fosse limitato a non assumere formali impegni, riportati nella contabilità dell'Ente, in relazione a spese concernenti servizi regolarmente erogati da terzi e, in particolare dalle società partecipate, con la conseguente possibile formazione di debiti fuori bilancio di rilevanti dimensioni, idonei ad incidere sugli equilibri dell'Ente.

La prospettazione della Sezione era fondata sull'analisi dei dati contenuti nei bilanci delle principali società partecipate dal Comune di Alessandria, acquisiti agli atti, che in base a contratti di servizio in essere avevano fornito negli anni 2008 - 2010 i servizi all'Ente ed alla comunità locale maturando ingenti crediti nei confronti del Comune che alla data del 31 dicembre 2010 non risultavano saldati.

La Sezione rilevava che, anche a prescindere dalla circostanza inerente l'effettivo impegno nella contabilità del Comune dei debiti verso le partecipate, risultava evidente il mancato regolare versamento in via continuativa alle società delle predette somme, sicuro indice significativo delle gravi difficoltà finanziarie del Comune.

Equilibri di bilancio: lo squilibrio di parte corrente

Un ulteriore aspetto evidenziato dalla Sezione riguardava la situazione del saldo fra entrate e uscite di parte corrente che era negativo, considerato anche che le modalità di copertura dello squilibrio, così come delineate e prospettate dal Comune di Alessandria, non erano idonee a sanare la situazione, per i motivi di seguito indicati.

La previsione delle entrate derivanti da plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali e le modalità di vendita dei beni immobili attuate in alcuni casi dall'Ente

In base ai documenti acquisiti nella prima fase del procedimento, la Sezione accertava che una delle modalità utilizzate negli ultimi anni ed anche nel 2011 dall'Ente per garantire l'equilibrio di parte corrente del bilancio era data dalla contabilizzazione di elevate plusvalenze conseguenti ad alienazioni immobiliari.

Peraltro, la Sezione aveva rilevato come l'Ente locale avesse realizzato effettivamente solo una parte degli importi previsti dalle alienazioni immobiliari e che le modalità di alienazione dei beni immobili di proprietà largamente adottate dal Comune - e che l'Ente intendeva ancora seguire, così come riferito anche in sede di audizione orale - erano da ritenere irregolari, e, in quanto tali, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria dell'Ente e, sostanzialmente, a creare situazioni debitorie occulte.

Il Comune, infatti, aveva indicato come "operazioni di cartolarizzazione" le vendite di beni effettuate in favore di società partecipate, appositamente costituite (SV.I.AL s.r.l. e VALOR.I.AL s.r.l., il cui capitale è integralmente detenuto dal Comune), che ricorrevano al debito, garantito dallo stesso Comune di Alessandria, per corrispondere all'Ente locale il prezzo della cessione. Peraltro, la vendita, in molti casi, presentava difficoltà e rallentamenti e, addirittura, avveniva a prezzi inferiori a quelli

di cessione da parte del Comune di Alessandria, con il conseguente formarsi di elevate perdite a carico del bilancio delle società che l'Ente locale era tenuto a ripianare.

Recupero evasione tributaria

Richiamata la marcata differenza tra l'ammontare relativo alla previsione di entrata del 2011 e gli importi degli accertamenti dei tre esercizi precedenti inerenti la voce "recupero evasione tributaria", la Sezione osservava che dall'analisi dei dati contabili e dei chiarimenti forniti dal Comune in istruttoria si evinceva una insufficiente valutazione da parte dell'Ente dell'ordinaria verifica da effettuare, anno per anno, degli introiti derivanti da tributi propri, e dell'attuazione delle relative operazioni di recupero.

Inoltre, si evidenziava che questa voce di entrata contribuiva ad assicurare il rispetto in sede previsionale del Patto di stabilità interno che, pertanto, doveva essere ricalcolato a seguito della verifica sull'effettiva attendibilità della previsione di entrata.

I dati relativi al Patto di stabilità interno (previsione 2011)

La Sezione osservava che il raggiungimento degli obiettivi del Patto nel 2011, sia in sede previsionale che a consuntivo, sembrava essere in dubbio, in relazione alle previsioni di entrate che non sembravano essere fondate su elementi certi ed attendibili.

In relazione al rendiconto 2010

La procedura di mancato riporto nei residui passivi di numerosi impegni assunti nell'esercizio 2010 in sede di approvazione del Rendiconto di esercizio

La Sezione accertava che l'Ente, al termine dell'esercizio 2010, aveva ommesso di inserire tra i residui passivi numerosi impegni di spesa regolarmente assunti, alcuni dei quali addirittura già oggetto di liquidazione e, pertanto, invitava il Comune di Alessandria a rettificare l'ammontare dei residui passivi dell'esercizio 2010 e ad approvare nuovamente il rendiconto relativo all'esercizio stesso, con il conseguente ricalcolo del risultato di gestione e di amministrazione, previa puntuale verifica di tutte le poste contabili, oltre quelle individuate dalla Sezione, in relazione alle quali poteva essere stata adottata l'illegittima procedura della mancata iscrizione tra i residui del 2010 di impegni regolarmente assunti nell'esercizio.

Precisava, inoltre, che dovevano essere conseguentemente modificate le risultanze contabili della gestione 2011, con la corretta imputazione delle spese in

conto residui e non in conto competenza, reimpostando la manovra di salvaguardia degli equilibri di bilancio per l'anno 2011, per l'influenza che sulla stessa avrebbe avuto il risultato di amministrazione 2010, ricalcolato in base ai predetti criteri.

Rispetto dei parametri di deficitarietà strutturale

In relazione alle anomalie riscontrate dalla Sezione in merito ai dati contenuti nel rendiconto 2010 ed alle conseguenti rettifiche che dovevano essere allo stesso apportate, il Comune veniva invitato ad effettuare il ricalcolo dei parametri relativi all'accertamento della situazione di deficitarietà strutturale.

L'effettività del risultato di amministrazione.

In relazione alla modifica da apportare al rendiconto 2010, come precisata sopra, la Sezione invitava l'Ente a ricalcolare il risultato di amministrazione che, in base agli accertamenti effettuati, avrebbe dovuto essere non più positivo, come originariamente deliberato dal Comune, ma negativo, quantomeno in misura pari a - 3.019.115,26.

Il ricorso all'anticipazione di tesoreria

Un aspetto critico della gestione finanziaria dell'Ente evidenziato nella delibera n. 279 riguardava la circostanza che il Comune di Alessandria non aveva alcuna disponibilità di cassa autonoma ma operava da alcuni anni in costante regime di anticipazione di tesoreria, con una situazione che sembrava aggravarsi in relazione al costante aumento degli importi inestinti alla fine di ciascun esercizio.

Le modalità di accertamento del contributo per permesso a costruire e l'utilizzo per spese correnti in misura eccedente la previsione legislativa

La Sezione accertava che il Comune di Alessandria sia nel 2009 che nel 2010 aveva utilizzato i proventi derivanti da permessi a costruire in misura eccedente le previsioni di legge per effettuare spese correnti (in misura pari al 96,70 nel 2009 e in misura pari al 92,59% nel 2010) e che questo comportamento era da considerare ulteriore segnale che denotava le difficoltà finanziarie della ordinaria gestione dell'Ente. P

Il saldo negativo fra accertamenti e riscossioni riferito alla risorsa "recupero evasione tributaria"

La Sezione rilevava, che in ogni esercizio era dato riscontrare una costante differenza negativa fra accertamenti e riscossioni riferiti alla voce "*recupero evasione tributaria*", evidenziando che si trattava di una situazione idonea a mettere in luce serie difficoltà nell'incassare le entrate di pertinenza dell'ente, considerato che il formarsi di un'elevata massa di residui rischiava di incidere negativamente sulla gestione e solidità finanziaria dell'ente laddove la riscossione del credito fosse risultata impossibile.

I residui attivi di Titolo I e III relativi all'esercizio 2006 ed agli esercizi precedenti tale anno

La Sezione metteva in luce che nel rendiconto relativo all'esercizio 2010 l'Ente aveva mantenuto residui attivi di Titolo I e di Titolo III relativi all'esercizio 2006 ed agli esercizi anteriori per un rilevante importo, in assenza di un'adeguata verifica dei crediti connessi ai residui, mantenendo nel bilancio residui che di fatto erano da considerare inesigibili, così come evidenziato anche dal Collegio dei revisori nell'ambito della Relazione al Rendiconto 2010.

Concludeva osservando che il mantenimento di elevati residui di titolo I e III riferiti a crediti di fatto inesigibili era da considerare circostanza idonea ad alterare il risultato di esercizio ed era da ritenere tanto più grave in quanto da alcuni anni l'Ente era in disavanzo di amministrazione ed usufruiva di una continua e costante anticipazione di tesoreria.

I residui derivanti da crediti nei confronti delle società partecipate

Richiamata la situazione finanziaria deficitaria delle società VALOR.I.AL. s.r.l. e SV.I.AL. s.r.l. ed i rapporti gestionali con il Comune, la Sezione rilevava che nell'ambito della procedura di riapprovazione del rendiconto relativo all'esercizio 2010, l'ente era tenuto ad eliminare dal conto dei residui attivi le eventuali poste creditorie che avesse inserito in relazione ai rapporti sinora intercorsi con le predette società e con ogni altra società alla quale l'Ente partecipasse e che si trovasse nelle medesime condizioni patrimoniali delle società indicate sopra.

I servizi per conto terzi

Richiamata l'osservazione che le partite riferite ai "servizi conto terzi" sono di stretta interpretazione e non possono essere utilizzate per eludere i saldi di bilancio e le previsioni del Patto di stabilità interno, la Sezione osservava che le voci inserite nei servizi conto terzi e, in particolare, la voce "Altre per servizi conto terzi" dovevano

trovare corretta allocazione nel rendiconto 2010 nell'ambito della procedura di riapprovazione del rendiconto stesso.

La mancata contabilizzazione di entrate derivanti da mutui e le conseguenze sull'indebitamento

La Sezione rilevava che l'Ente nel 2010 aveva concluso tre contratti di mutuo con CA.RI.GE per l'importo complessivo di euro 23.500.000, in assenza di una congrua previsione del bilancio di previsione 2010, senza l'effettuazione di alcuna procedura di gara per la scelta dell'istituto mutuante e senza procedere all'accertamento dell'importo ed alla sua contabilizzazione, così come previsto dagli artt. 183, co. 3 e 185, co. 5, lett. a) del TUEL.

Il Patto di stabilità 2010

Da ultimo, la Sezione rilevava che il risultato conseguito nel 2010 in relazione al Patto di stabilità doveva essere ricalcolato da parte del Comune in conseguenza delle modifiche che l'Ente avesse apportato al rendiconto 2010, poiché nella determinazione del saldo finale l'Ente non aveva tenuto conto degli impegni riferiti a spese correnti (Tit. I) che, al termine dell'esercizio, non aveva inserito tra i residui.

Concludeva segnalando al Comune di Alessandria che l'accertamento del mancato rispetto del Patto nel 2010 comportava l'applicazione delle sanzioni attualmente previste dall'art. 7 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149 e che qualora non fosse possibile la loro attuazione nel 2011 le stesse avrebbero dovuto essere osservate nel 2012, così come previsto dall'art. 31, co. 28 della legge di stabilità per il 2012 (l. 12 novembre 2011, n. 183).

L'individuazione degli elementi che denotavano una situazione di criticità finanziaria

La Sezione, in base ai dati acquisiti sulla gestione dell'esercizio 2010 e sulla previsione dell'esercizio 2011, rilevava, quindi, la presenza di numerose criticità che, vista la situazione complessiva della gestione finanziaria dell'Ente, erano indice di una sicura situazione di grave squilibrio finanziario.

Gli elementi evidenziati erano i seguenti:

- alterazione dei risultati finanziari di gestione e di amministrazione dell'esercizio 2010 che, per l'effetto del mancato inserimento tra i residui passivi di impegni regolarmente assunti per un importo quantomeno pari a euro 6.890.890,75, ma da ridefinire compiutamente a seguito di una specifica verifica che l'ente

- era tenuto ad effettuare, presentava un risultato di amministrazione negativo, quantomeno pari a euro - 3.019.115,26;
- mancato rispetto del patto di stabilità 2010, a seguito del ricalcolo del saldo finanziario che doveva essere nuovamente effettuato in relazione alla mancata considerazione di numerosi impegni di spesa di spese correnti (Tit. I) assunti nel 2010;
 - costante disavanzo di amministrazione a partire dall'esercizio 2007;
 - elevato risultato negativo della gestione corrente, perlomeno a partire dal 2008, che veniva di anno in anno riequilibrato mediante l'utilizzo di poste di natura straordinaria;
 - cronico ricorso all'anticipazione di tesoreria, idoneo a rivelare una incapacità strutturale dell'Ente di far fronte ai normali pagamenti;
 - inattendibilità delle previsioni di entrata relative al recupero dell'evasione tributaria;
 - utilizzo di una quota rilevante, peraltro eccedente i limiti di legge, degli oneri di urbanizzazione per finanziare la spesa corrente negli anni 2009-2011. La situazione di squilibrio era ulteriormente aggravata dalla precisazione fornita in sede istruttoria dall'Ente che aveva giustificato l'anomalia con la necessità di mantenere gli equilibri di parte corrente;
 - elevata formazione di residui attivi derivanti da recupero evasione tributaria che evidenziavano poste attive la cui esigibilità era dubbia, in relazione agli importi riscossi negli ultimi anni ed all'anzianità di una parte di essi;
 - mantenimento in bilancio di una quota elevata di residui attivi di Tit. I e III riferiti all'anno 2006 e agli anni anteriori, la cui effettiva sussistenza era tutta da verificare;
 - erronea contabilizzazione nella voce "servizi conto terzi" di poste ordinarie di bilancio, con alterazione degli equilibri di bilancio e influenza negativa sul raggiungimento del risultato del Patto di stabilità;
 - rapporti con le società che gestiscono servizi per conto dell'Ente locale che presentavano elevate criticità poiché non risultava la effettiva integrale contabilizzazione dei debiti che il Comune aveva nei loro confronti e che emergevano dalle scritture contabili delle principali società (per un ammontare superiore ad euro 42.000.000, al 31 dicembre 2010)
 - mancato pagamento dei crediti maturati dalle società che prestano servizi per conto dell'Ente che, in costante anticipazione di tesoreria, sembrava non disporre di sufficienti risorse per far fronte ai suoi impegni;

- inesigibilità dei crediti che l'ente vantava nei confronti delle società VALOR.I.AL s.r.l. e SV.I.AL. s.r.l.;
- mancata attuazione della procedura prevista dall'art. 2482 ter cod. civ. in relazione alla situazione finanziaria delle società VALOR.I.AL s.r.l. e SV.I.AL. s.r.l.;
- vendita di parte dei beni dell'Ente effettuata per il tramite di operazioni denominate "cartolarizzazioni" che hanno comportato, di fatto, l'incremento del debito dell'ente locale;
- inattendibilità delle previsioni di entrata relative al recupero dell'evasione tributaria.

Le misure correttive

Richiamata la previsione contenuta nell'art. 6, co. 2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, la Sezione, con la citata delibera n. 279 del 28 novembre 2011, individuava alcune misure correttive che l'Ente avrebbe dovuto adottare con immediatezza al fine di porre rimedio alle criticità segnalate nella delibera, riservandosi di verificare la loro attuazione e, conseguentemente, la sussistenza o meno dei presupposti previsti per l'attivazione della procedura prevista nello stesso articolo.

Era stato indicato all'Ente di:

- riapprovare il rendiconto relativo all'esercizio 2010, inserendovi i residui passivi relativi agli impegni indicati nella delibera, pari ad euro 6.890.890,75, nonché i residui inerenti ogni altro impegno assunto nel 2010 in procedimenti contabili che non si siano conclusi al termine dell'esercizio con il pagamento e che non sia stato riportato tra i residui passivi dell'esercizio 2010;
- rideterminare conseguentemente i risultati di gestione e di amministrazione e adottare ogni conseguente atto in merito al rendiconto 2010 ed al rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità relativo all'esercizio 2010;
- modificare il bilancio di previsione 2011 ed il prospetto relativo al Patto di stabilità 2011, tenendo conto delle modifiche apportate al punto precedente;
- reimpostare la gestione del 2011 tenendo conto delle modifiche indicate sopra;
- verificare la sussistenza dell'effettivo equilibrio di parte corrente 2011;
- predisporre un piano che preveda la progressiva riduzione dell'anticipazione di tesoreria entro il 2012;
- verificare l'effettività dei residui attivi derivanti da "recupero evasione tributaria";

- verificare l'effettività dei residui attivi dei Tit. I e III relativi all'anno 2006 ed a quelli anteriori;
- verificare l'effettiva consistenza delle previsioni relative all'evasione tributaria, con ogni conseguente variazione contabile, di bilancio e di Patto di stabilità;
- ridurre la quota parte di oneri di urbanizzazione utilizzabili per spese correnti nei limiti di legge, già a partire dal bilancio di previsione 2011;
- rideterminare le modalità di cessione dei beni patrimoniali dell'Ente e valutare se mettere in liquidazione le Società SV.I.AL s.r.l. e VALOR.I.AL. s.r.l., definendo le modalità di ripianamento delle perdite;
- riconciliare la contabilità dell'Ente con quella delle società partecipate al fine di verificare l'effettiva entità del debito del Comune nei confronti delle partecipate stesse e verificare se l'ente è in grado di saldare il debito entro l'esercizio 2012, anche per non mettere in pericolo la continuità dell'attività aziendale delle partecipate, in forte sofferenza finanziaria.

III. Le valutazioni della Sezione contenute nella delibera n. 12 del 19 febbraio 2012 in merito ai provvedimenti adottati dal Comune di Alessandria e i conseguenti accertamenti

Con la delibera n. 12 del 19 febbraio 2012, la Sezione ha esaminato i provvedimenti adottati dal Comune di Alessandria in relazione sia alle prescrizioni contenute nella citata delibera n. 279 del 29 novembre 2011 che, più in generale, alla necessità di addivenire al risanamento della situazione finanziaria dell'Ente locale.

L'esame dei documenti trasmessi dal Comune di Alessandria e le dichiarazioni rese dall'Ente sia nelle note di accompagnamento che nel corso dell'adunanza del 19 gennaio 2012 hanno evidenziato che è stata data attuazione parziale alle indicazioni formulate dalla Sezione con la delibera n. 279 del 29 novembre 2011 e, soprattutto, che l'Ente non ha avviato una complessiva attività diretta a risanare la situazione finanziaria del Comune.

Infatti, gli atti adottati per dare attuazione alle misure correttive sono consistiti esclusivamente nella modifica delle risultanze e nella nuova approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2009 (in riferimento a quanto indicato nella precedente delibera di questa Sezione n. 115 del 2011), del rendiconto relativo all'esercizio 2010, del bilancio di previsione 2011 e nella verifica di aspetti inerenti alcune poste del bilancio di previsione 2011 (delibere del consiglio comunale n. 147, 148 e 149 del 30 dicembre 2011).

Ciò è quanto risulta dalla comunicazione inviata dal Comune alla Sezione in data 30 dicembre 2011 e dalle note trasmesse successivamente, in data 2, 4 e 18 gennaio 2012, che illustrano e chiariscono alcuni aspetti della gestione, senza evidenziare l'adozione di ulteriori provvedimenti ai fini del risanamento della grave situazione debitoria nella quale l'Ente versa.

La Sezione ha evidenziato che era stato lo stesso Ente nella nota in data 30 dicembre 2011, sottoscritta dal Sindaco, a precisare di aver effettuato unicamente le seguenti operazioni:

- riapprovazione del rendiconto relativo all'esercizio 2009;
- riapprovazione del rendiconto relativo all'esercizio 2010 a seguito dell'inserimento dei residui passivi relativi agli impegni di spesa corrente con procedimento contabile concluso nell'esercizio;
- rideterminazione dei risultati di gestione e di amministrazione e ricalcolo del Patto di stabilità interno relativo all'esercizio 2010;
- reimpostazione della gestione 2011 in relazione alle nuove risultanze del rendiconto 2010;
- riscontro della sussistenza degli equilibri di bilancio in relazione all'esercizio 2011;
- verifica dell'effettiva consistenza delle previsioni relative al recupero evasione tributaria in materia di T.I.A., ICI e sanzioni Codice della Strada.

Per quanto attiene invece alla previsione di un percorso di risanamento della complessiva situazione debitoria emersa, il Comune di Alessandria aveva specificato che *"le ulteriori segnalazioni di carattere gestionale più ampio, e per loro natura legate ad un'attenta analisi ed alla predisposizione di piani operativi puntuali, pur nell'immediato recepimento delle indicazioni in esse contenute, vedranno il loro svolgimento nel corso del prossimo esercizio, formando la base di qualunque parametro valutativo che in sede di predisposizione di atti amministrativi e contabili verrà effettuata"*.

Conseguentemente la Sezione ha proceduto ad una valutazione specifica della natura dei provvedimenti adottati dal Comune e della loro efficacia in relazione alla complessiva situazione finanziaria dell'Ente.

I provvedimenti adottati dall'Ente in relazione alle singole criticità rilevate dalla Sezione

Riapprovazione del rendiconto relativo all'esercizio 2009 e di quello relativo all'esercizio 2010

Il Consiglio comunale di Alessandria, con parere negativo del Collegio dei revisori, ha riapprovato sia il rendiconto relativo all'esercizio 2009 che quello relativo all'esercizio 2010 (delibere n. 147 e n. 148 in data 30 dicembre 2011).

Con la delibera n. 147, in ottemperanza alle previsioni contenute nella delibera della Sezione n. 115 del 29 settembre 2011, è stato modificato e riapprovato il rendiconto relativo all'esercizio 2009 rideterminando il risultato di amministrazione che si è rivelato negativo per l'importo di euro - 6.156.740,07, in aumento rispetto a quello originario che era pari a euro - 4.756.740,07.

L'Ente ha precisato che il peggioramento del risultato di amministrazione non aveva comportato l'insorgenza di una situazione di deficitarietà strutturale in base ai parametri di cui al D.M. Interno 24 settembre 2009 e non aveva influito negativamente sul raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno.

Con la delibera n. 148, il Consiglio comunale, accogliendo la proposta formulata dalla Giunta comunale, ha modificato le risultanze del rendiconto relativo all'esercizio 2010 ed ha approvato un nuovo rendiconto, apportando al precedente documento le seguenti variazioni:

- adeguamento delle scritture inerenti il disavanzo 2009, prevedendo l'incremento di euro 466.667,00 *"quale cifra necessaria per aggiornare quanto già stanziato in sede di riequilibrio 2010"*;
- indicazione nella parte entrata degli accertamenti relativi alla vendita dell'80% del capitale sociale della società ARISTOR s.r.l. (rettifica contabile al Titolo III, cat. 02, in aumento per euro 1.384.000,00, e al titolo IV, cat. 01, in aumento per euro 15.200,00).
- modifica dell'entità dei residui passivi, inserendo gli importi relativi ad impegni di spesa assunti nel 2010 in procedimenti contabili non conclusi al termine dell'esercizio con il pagamento, in misura pari a euro 11.536.032,48;
- modifica dell'entità dei residui passivi di spesa corrente, dopo la rivisitazione dell'assestamento 2010, in misura pari a euro 2.119.935,09;
- rideterminazione degli stanziamenti definitivi delle entrate in misura pari a euro 2.897.775,00, *"provenienti da accertamenti assunti a fronte di un inferiore stanziamento definitivo"*;

- riconoscimento di voci di spesa corrente per un importo pari a euro 311.169,63, collegate a vincoli di destinazione dei proventi delle sanzioni previste dall'art. 208 del codice della Strada, a seguito del venir meno del vincolo sull'avanzo 2010;
- adeguamento delle scritture contabili sia in relazione allo stanziamento che all'accertamento ed impegno in relazione a mutui per l'importo complessivo di euro 23.100.00,00.

Conseguentemente è stato rideterminato il risultato di amministrazione 2010 che si è rivelato negativo per l'importo di euro - 10.095.361,71, a fronte dell'avanzo originariamente accertato che era risultato positivo per l'importo di euro 3.871.775,49.

L'Ente ha precisato che il peggioramento del risultato di amministrazione non aveva comportato l'insorgenza della situazione di deficitarietà strutturale in base ai parametri di cui al D.M. Interno 24 settembre 2009, anche se aveva influito negativamente sul raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno che, pertanto, non risultavano raggiunti nel 2010.

Il Collegio dei Revisori dei conti ha espresso "*parere non favorevole*" agli schemi di rendiconto che sono stati predisposti dalla Giunta comunale e successivamente approvati dal Consiglio comunale con le citate delibere n. 147 e 148 del 30 dicembre 2011 (verbali n. 78 del 23 dicembre 2011 e verbale n. 79 del 30 dicembre 2011), ritenendo che le modifiche apportate dall'Ente non fossero esaustive e rappresentative della reale situazione finanziaria poiché, in base alle risultanze del procedimento avviato dalla Procura regionale della Corte dei conti, il disavanzo di amministrazione e quello di gestione risulterebbero superiori a quanto indicato nel nuovo documento contabile.

La Sezione ha rilevato che con la modifica apportata al rendiconto relativo all'esercizio 2010, l'ente aveva ottemperato solo parzialmente alle indicazioni fornite dalla Sezione con la delibera n. 279 del 28 novembre 2011 poiché non aveva proceduto al riesame dei residui attivi, limitandosi a riportare tutte le voci di credito contenute negli originari documenti contabili. L'accertamento dell'insussistenza di alcuni residui attivi avrebbe messo in luce l'effettiva situazione finanziaria dell'Ente, ivi compreso l'esatto ammontare del disavanzo di amministrazione che, quindi sarebbe risultato sicuramente superiore.

Inoltre, la Sezione rilevava che era da considerare elemento negativo che né la Giunta né il Consiglio comunale avessero preso in esame la contestazione formulata dal Collegio dei revisori che aveva fornito parere non positivo in ordine ai nuovi

documenti contabili e non avessero indicato le ragioni in base alle quali procedevano comunque all'approvazione dei rendiconti relativi agli esercizi 2009 e 2010, nonostante il parere negativo del Collegio dei revisori.

Rideterminazione dei risultati di gestione e di amministrazione e adozione di ogni atto inerente la verifica del raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità relativo all'esercizio 2010

In base ai nuovi documenti contabili approvati dal Consiglio comunale risultano rideterminati sia il risultato della gestione di competenza che quello di amministrazione riferiti all'esercizio 2010.

Il nuovo risultato della gestione di competenza è pari a - 1.982.908,43, a fronte di quello determinato originariamente che era pari a euro 6.601.316,82, con un peggioramento quindi di euro 8.584.225,25.

Il risultato di amministrazione è ora pari a - 10.095.361,71, a fronte di un avanzo positivo pari a euro 3.871.775,49, originariamente accertato, con un peggioramento dunque pari ad euro 13.967.137,20.

In base ai dati contenuti nel nuovo rendiconto il Comune ha rielaborato la tabella dei parametri di deficitarietà strutturale che risulterebbero rispettati per i 6/10.

Il Comune ha comunicato che il Patto di stabilità per l'esercizio 2010 non risulta rispettato.

La Sezione ha riscontrato, altresì, che la nuova situazione contabile, ferme restando le riserve formulate dall'Organo di revisione e la mancata revisione dei residui attivi, alcuni dei quali - per importi assai elevati - risalenti ad anni anteriori al 2006, evidenziava un elevato deterioramento nella gestione finanziaria dell'Ente poiché il risultato di amministrazione era negativo per il quarto anno consecutivo, con tendenza al peggioramento.

La Sezione ha rilevato che, di anno in anno, a partire dall'accertamento del disavanzo relativo all'esercizio 2007, il Comune di Alessandria in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio ha deliberato piani di rientro dal disavanzo, che prevedevano l'assorbimento dello stesso nell'arco temporale di un triennio, che non sono stati rispettati e, quindi, sono risultati inefficaci.

E' stato messo in luce che anche l'esame del risultato della gestione di competenza evidenzia una situazione di squilibrio progressivo, ulteriormente dimostrata dalla sussistenza di un costante squilibrio di parte corrente, presente da molti anni (pari nel 2009 a - 5.736.192,77 euro e nel 2010 a - 9.541.018,38 euro).

La Sezione ha rilevato, inoltre che anche la verifica dei dati contenuti nella tabella relativa ai parametri di deficitarietà strutturale, elaborata dall'Ente in relazione alle risultanze del rendiconto 2010, senza tenere conto, peraltro, delle osservazioni del Collegio dei revisori e della mancata revisione dei residui attivi antecedenti all'esercizio 2007, rivelava, comunque, una situazione di sofferenza finanziaria estremamente grave poiché ben 4 parametri su 10 risultavano negativi nel 2010.

Da ultimo, poiché a seguito delle rettifiche operate sui risultati dell'esercizio 2010 l'Ente ha accertato il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dalla disciplina del Patto di stabilità per l'esercizio 2010, la Sezione ha messo in luce che siccome l'accertamento è avvenuto a fine esercizio 2011, il Comune è tenuto nel 2012 ad osservare integralmente le sanzioni attualmente previste dall'art. 7 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149, così come previsto dall'art. 31, co. 28 della legge di stabilità per il 2012 (l. 12 novembre 2011, n. 183).

Modifica conseguente del bilancio di previsione 2011 e del prospetto relativo al Patto di stabilità 2011 e adozione dei conseguenti atti gestionali

Con la delibera n. 149 del 30 dicembre 2011, il Consiglio comunale, accogliendo la proposta formulata dalla Giunta, ha modificato le risultanze del bilancio di previsione relativo all'esercizio 2011, apportando alcune variazioni concernenti:

- la disapplicazione dell'avanzo di amministrazione relativo all'esercizio 2010 (euro 311.169,63 quale avanzo vincolato, euro 1.975.025,87, quale avanzo vincolato a spese in conto capitale) e la contestuale riduzione sia degli stanziamenti che degli impegni di spesa;
- la riduzione della spesa corrente per euro 11.536.025,87 (conseguente alle modifiche apportate al rendiconto 2010 ed al mantenimento degli impegni in detto esercizio);
- il ripristino della manovra effettuata in sede di assestamento per l'importo di euro 1.289.000,00;
- la riscrittura al Titolo I delle spese inizialmente inserite nella voce "Altre spese per servizi conto terzi" per un importo pari a euro 2.404.123,00;
- l'adeguamento degli stanziamenti e degli impegni di spesa corrente "alla luce delle concrete realizzazioni delle previsioni di entrata derivanti da plusvalenze da cessioni immobiliari e da oneri di urbanizzazione ... ai fini del mantenimento del pareggio di bilancio";

- la previsione del ripianamento di un terzo del disavanzo di amministrazione, pari a euro 3.365.120,57, ai sensi dell'art. 193, co. 3 del TUEL.

Il Collegio dei revisori ha espresso parere non favorevole alla proposta di modifica del bilancio di previsione 2011 poiché:

- non ha ricevuto dalla Direzione Staff Economico Finanziaria il dettaglio dei capitoli di Entrata e di Spesa oggetto di variazione;
- al Titolo III delle entrate è previsto in entrata l'importo di euro 15.000.000 quale provento di gara per la concessione del servizio raccolta rifiuti solidi urbani e spazzamento strade e, come ritenuto dalla Corte dei conti si tratterebbe di entrata non utilizzabile genericamente a copertura di spese correnti (delibera n. 279 del 28 novembre 2011);
- le previsioni di entrata riferite al recupero evasione tributaria sarebbero inattendibili;
- non sarebbe stata effettuata la riconciliazione dei rapporti finanziari con le società partecipate;
- il ripiano della quota di disavanzo 2010 non sarebbe sufficiente poiché il disavanzo effettivo dell'esercizio sarebbe superiore a quanto indicato nel rendiconto 2010;
- il raggiungimento dell'obiettivo del Patto di stabilità sarebbe dubbio poiché fondato su previsioni di entrata "che non sembrano fondate su elementi certi ed attendibili".

In proposito, la Sezione ha rilevato che il Comune aveva modificato, in via straordinaria al termine dell'esercizio, il bilancio di previsione 2011, accogliendo alcuni dei rilievi formulati dalla Corte con la delibera n. 279 e che, però, non era possibile formulare alcuna valutazione in ordine alla rispondenza delle modifiche apportate al bilancio di previsione alla reale situazione finanziaria dell'Ente, considerati anche i rilievi dell'Organo di revisione che non è stato posto in grado di effettuare compiutamente le sue verifiche poiché non sono stati messi a disposizione del Collegio tutti i documenti.

Tuttavia, nonostante il Responsabile dei Servizi finanziari avesse dichiarato nel corso dell'adunanza del 19 gennaio 2012 di non essere in grado di fornire dati precisi in ordine ai risultati finanziari effettivi dell'esercizio 2011, la Sezione, basandosi sui dati forniti dall'Ente e su quelli ricavabili dal SIOPE, ha ritenuto che nell'esercizio 2011 l'ente non solo non abbia posto rimedio alla grave situazione di squilibrio strutturale nella quale versa ma che la stessa si sia aggravata.

In proposito, la Sezione ha osservato che sia l'equilibrio di bilancio che il raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità nel 2011 sono fondati su previsioni di entrate di natura straordinaria (recupero evasione straordinaria, proventi da anticipazione canoni relativi a servizi pubblici locali) che non sono idonee a garantire un equilibrio strutturale della gestione finanziaria degli Enti locali.

In particolare, con riferimento ai rilievi già formulati nella precedente delibera n. 279 del 2011, la Sezione ha rilevato che l'entrata straordinaria pari ad euro 15.100.000, quale anticipazione dei primi otto anni del canone versato dal concessionario del servizio raccolta rifiuti solidi urbani e spazzamento strade ha natura debitoria e non può essere considerata ordinaria posta di bilancio, allocabile al TIT. III, come sembrerebbe che l'ente abbia fatto. Infatti, si tratta, in sostanza, di un'operazione di finanziamento atipica che rientra nella nozione di debito e, pertanto, non può che essere destinata a spese di investimento. Essa quindi non può essere allocata al titolo III, quanto piuttosto al Tit. V. La Sezione ha precisato che se l'Ente avesse proceduto all'allocazione della predetta somma al TIT. III avrebbe dovuto effettuare le necessarie modifiche contabili, provvedendo all'allocazione al Tit. V, con ogni conseguente modifica in ordine alla verifica degli equilibri di parte corrente ed alla determinazione dei risultati del patto di stabilità interno.

Considerato che sia nel corso dell'adunanza del 19 gennaio 2012 che nella nota del 18 gennaio 2012, il Responsabile del Servizio finanziario del Comune ha asserito che l'Ente intendeva addivenire al risanamento della gestione corrente (in particolare per il ripiano dei debiti nei confronti delle società partecipate) e al rientro dell'anticipazione di tesoreria mediante i proventi ricavabili, nell'esercizio finanziario 2012 ed in quelli successivi, da concessione di servizi a terzi che dovrebbero prevedere, in analogia a quanto effettuato in relazione al servizio di spazzamento e raccolta rifiuti, un'anticipazione immediata di una parte dei canoni che dovrebbero maturare (sono stati indicati i servizi di smaltimento rifiuti e di concessione del gas), la Sezione ha ribadito che l'anticipo di una parte dei canoni relativi all'esecuzione di un servizio futuro è modalità anomala di finanziamento che determina un'entrata straordinaria, inidonea a ripianare una situazione di disavanzo strutturale della gestione corrente dell'Ente, sempreché si tratti di anticipazione effettiva e non di una posta debitoria quale quella dell'appalto della raccolta rifiuti e spazzamento strade. 

La Sezione ha precisato, altresì, che gli stessi rilievi in ordine all'effettività degli equilibri di bilancio valgono in relazione al raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno per l'esercizio 2011 in relazione al quale la posta straordinaria relativa all'anticipazione di euro 15.100.000 non può esplicare alcun effetto.

Verifica dell'effettiva consistenza delle previsioni relative all'evasione tributaria, con ogni conseguente variazione contabile, di bilancio e di Patto di stabilità

La Sezione, richiamate le osservazioni contenute nella delibera n. 279 del 28 novembre 2011 e le osservazioni del Collegio dei revisori (nel verbale n. 79, in data 30 dicembre 2011 aveva espresso parere negativo in ordine alla nuova stesura del bilancio di previsione 2011 anche in relazione al mantenimento della previsione di entrata di 8.000.000 di euro relativa al "recupero evasione tributaria" perché si tratta di previsioni "di entrate che non sembrano fondate su elementi certi ed attendibili") ha confermato il giudizio di inattendibilità su questa previsione di entrata.

Riduzione della quota parte di oneri di urbanizzazione utilizzabili per spese correnti nei limiti di legge, già a partire dal bilancio di previsione 2011

La Sezione ha rilevato che l'Amministrazione comunale non ha fornito l'indicazione in merito all'assunzione di provvedimenti specifici in proposito e non ha fornito alcun dato in ordine alle percentuali di utilizzo degli oneri relativi ai permessi a costruire nell'esercizio 2011.

Verifica dell'effettiva sussistenza dell'equilibrio di parte corrente nell'esercizio 2011

La Sezione, dopo aver richiamato le osservazioni del Collegio dei revisori in ordine alle modifiche al bilancio di previsione 2011, e le considerazioni in ordine all'accertamento di un'entrata straordinaria riconducibile all'appalto del servizio RSU, ha ritenuto che il bilancio di previsione, così come reimpostato dall'Ente, non fosse idoneo ad assicurare l'equilibrio di parte corrente.

Predisposizione di un piano che preveda la progressiva riduzione dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria entro il 2012

La Sezione ha accertato che l'importo dell'anticipazione di tesoreria al termine dell'esercizio 2011 era superiore a quello rappresentato dall'Ente nell'adunanza del 19 gennaio 2012, poiché lo scoperto ammontava a euro 21.571.167,14¹ e che l'esame dei dati riferiti agli anni 2006 - 2011 evidenziava un costante e sempre maggiore utilizzo dell'anticipazione di tesoreria.

Da ultimo, la Sezione ha precisato che l'utilizzo di proventi derivanti da partite straordinarie per riequilibrare la situazione della tesoreria, ipotizzato dal Responsabile dei Servizi Finanziari dell'ente nel corso dell'adunanza del 19 gennaio 2012, è

¹ Il dato è stato tratto dal SIOPE ad opera della Sezione.

inidoneo a ripianare gli equilibri correnti e, quindi, anche lo scoperto di tesoreria, per le ragioni esposte sopra, al precedente punto inerente la modifica del bilancio di previsione 2011.

Verifica dell'effettività dei residui attivi derivanti da "recupero evasione tributaria"

La Sezione ha accertato che dalla delibera di riapprovazione del rendiconto 2010 e dall'esame dei documenti che lo compongono non risulta che l'Ente abbia effettuato la verifica inerente l'effettività dei residui derivanti da "recupero evasione tributaria" e ha rilevato che la giustificazione fornita dall'Ente (adozione delle misure nel prossimo esercizio) non è condivisibile poiché si tratta di elementi essenziali che condizionano l'attuale e futura gestione finanziaria del Comune, considerata la rilevanza che hanno sul risultato di amministrazione, già negativo, e sul calcolo dei parametri di deficitarietà strutturale.

Ha concluso precisando che la mancata verifica impedisce, in sostanza, di avere un quadro veritiero e preciso in ordine all'effettiva situazione finanziaria dell'ente, impedendo l'adozione di puntuali interventi correttivi, laddove ancora possibili.

Verifica dell'effettività dei residui attivi dei Tit. I e III relativi all'anno 2006 ed a quelli anteriori

Come per il punto precedente, la Sezione ha accertato che dalla delibera di riapprovazione del rendiconto 2010 e dall'esame dei documenti che lo compongono non risulta che l'Ente abbia effettuato la verifica inerente l'effettività dei residui attivi dei Tit. I e III relativi all'esercizio 2006 ed a quelli anteriori e ha rilevato che la giustificazione fornita dall'Ente (adozione delle misure nel prossimo esercizio) non è condivisibile poiché si tratta di elementi essenziali che condizionano l'attuale e futura gestione finanziaria del Comune, considerata la rilevanza che hanno sul risultato di amministrazione, già negativo, e sul calcolo dei parametri di deficitarietà strutturale.

Ha concluso precisando che la mancata verifica impedisce, in sostanza, di avere un quadro veritiero e preciso in ordine all'effettiva situazione finanziaria dell'ente, impedendo l'adozione di puntuali interventi correttivi, laddove ancora possibili. 

Peraltro, al fine di valutare quale sia l'effettiva situazione finanziaria del Comune in considerazione della mancata effettuazione della verifica sull'effettiva sussistenza dei residui attivi e passivi dell'Ente, la Sezione ha analizzato sia il

prospetto relativo ai residui attivi che quello dei residui passivi, così come riproposti in sede di riapprovazione del rendiconto 2010. Il totale dei residui attivi relativi agli esercizi anteriori al 2007 è pari a euro 41.128.133,13 e quelli relativi ad esercizi anteriori al 2005 sono complessivamente pari a euro 25.327.760,77, dei quali euro 5.080.988,10 di Titolo I, euro 5.279.088,42 di Titolo III e euro 4.359.189,30 di Titolo VI.

La Sezione ha concluso rilevando che la cancellazione dei residui insussistenti comporterebbe un ulteriore peggioramento del risultato di amministrazione e sarebbe elemento idoneo ad evidenziare ulteriormente la situazione di effettivo squilibrio dell'Ente, formalmente mascherata dal mantenimento in bilancio di crediti di fatto inesistenti o inesigibili.

Rideterminazione delle modalità di cessione dei beni patrimoniali dell'Ente e valutazione in ordine alla necessità di mettere in liquidazione le Società SV.I.AL s.r.l. e VALOR.I.AL. s.r.l., definendo le modalità di ripianamento delle perdite delle due società

In proposito, la Sezione, dopo aver richiamato il contenuto delle valutazioni espresse nella delibera n. 279 del 2011, ha rilevato che le due società hanno un patrimonio negativo che richiede interventi urgenti da parte del socio e che nel bilancio del Comune sono presenti crediti per euro 2.600.000 nei confronti delle società che, considerata la loro situazione patrimoniale sono inesigibili, e che, pertanto, l'Ente è tenuto a provvedere alla cancellazione del residuo attivo, con conseguente ulteriore peggioramento del risultato di amministrazione.

Riconciliazione della contabilità dell'Ente con quella delle società partecipate, finalizzata alla verifica dell'effettiva entità del debito del Comune nei confronti delle partecipate e alla verifica della possibilità di saldare il debito entro l'esercizio 2012

La Sezione ha rilevato che il Comune non ha fornito alcun elemento in ordine ai rapporti finanziari con le società partecipate, non risultando sufficienti gli elementi indicati nella memoria del Comune di Alessandria del 18 gennaio 2011 perché si tratta di dati, da un lato, estremamente generici e non suffragati da atti amministrativi già adottati, e, dall'altro, espressi in un atto che non è riferibile agli organi che hanno il potere di indirizzo, gestione e rappresentanza dell'Ente in relazione alle singole questioni. 

Peraltro, l'esame della composizione dei residui passivi di Titolo I, così come allegati al conto del bilancio 2010, sembra evidenziare che non siano riportati tutti i

debiti del Comune nei confronti delle società, rendendo sempre più necessaria l'effettuazione di una puntuale riconciliazione contabile.

Le nuove valutazioni della Sezione in merito alla situazione finanziaria dell'Ente

Dopo aver esaminato le misure adottate dall'Ente, anche in relazione alla gestione ed alla situazione finanziaria nell'esercizio 2011, la Sezione ha rilevato che i provvedimenti adottati dal Comune di Alessandria hanno contribuito a portare più chiaramente alla luce la reale situazione finanziaria deficitaria dell'Ente, ancora più compromessa rispetto a quanto era stato rilevato nella delibera n. 279 del 28 novembre 2011.

La Sezione ha confermato l'esistenza di numerose criticità che, vista la situazione complessiva della gestione dell'Ente, sono state considerate indice di uno squilibrio finanziario strutturale. In proposito ha evidenziato i seguenti elementi:

- l'esercizio 2010 è stato chiuso con un elevato disavanzo sia di amministrazione che della gestione corrente;
- l'obiettivo di saldo finanziario previsto dalla disciplina del Patto di stabilità non è stato raggiunto nel 2010;
- il disavanzo di amministrazione è costante a partire dall'esercizio 2007 e le manovre correttive adottate di anno in anno si sono rivelate inefficaci, tant'è che il disavanzo è andato aumentando, anziché rientrare (nel 2010 è stato pari a -10.095.361,71 euro);
- lo squilibrio della gestione corrente è divenuto cronico e permane dal 2005, nonostante l'utilizzo assai elevato di "risorse" derivanti da plusvalenze di cessioni di beni patrimoniali (nel 2010 è stato pari a -9.541.018,38);
- il ricorso all'anticipazione di tesoreria ha assunto natura cronica poiché data dal 2006, non ha durata temporanea ma costante per tutto l'esercizio, gli importi movimentati a titolo di anticipazione sono in progressivo aumento, così come gli importi inestinti al termine di ciascun esercizio (a fine 2011 l'anticipazione era pari a 21.571.167,14 euro);
- le previsioni di entrata 2011 relative al recupero dell'evasione tributaria sono inattendibili;
- gli oneri di urbanizzazione sono stati utilizzati in misura rilevante, peraltro eccedente i limiti di legge, per finanziare la spesa corrente negli anni 2009 - 2011;

- l'elevata formazione di residui attivi derivanti da recupero evasione tributaria evidenzia poste attive la cui esigibilità è tutta da verificare, tenuto conto degli importi riscossi negli ultimi anni e dell'anzianità di una parte di essi;
- il mantenimento in bilancio di una elevata mole di residui attivi di Tit. I e III riferiti all'anno 2006 e antecedenti, sulla sussistenza dei quali sussistono fondati dubbi, altera la percezione dell'effettiva situazione finanziaria dell'Ente;
 - il progressivo aumento dei residui passivi di Titolo I mantenuti nel rendiconto al termine dell'esercizio evidenzia una altrettanto progressiva carenza di liquidità, tenuto conto che al termine dell'esercizio 2010 i residui passivi erano pari a 78.138.706,38 euro, a fronte dei 34.052.136,00 euro mantenuti a fine 2006 (con un aumento in cinque anni superiore al 125%);
- l'utilizzo di poste straordinarie di natura debitoria per finanziarie la spesa corrente è ricorrente (il riferimento è principalmente all'accertamento effettuato il 28 dicembre 2011 dell'anticipazione "canoni" riferiti alla gara per la raccolta rifiuti, spazzamento strade e altri servizi);
- i rapporti con le società che gestiscono servizi per conto dell'Ente locale presentano elevate criticità poiché non è stata dimostrata la effettiva, integrale contabilizzazione dei debiti che il Comune ha nei loro confronti e che risultano dalle scritture contabili delle principali società (in proposito, nonostante la richiesta della Sezione il Comune non ha provveduto ad una riconciliazione della contabilità del comune con quella delle società per verificare l'effettiva iscrizione di tutti i debiti);
- il mancato pagamento dei crediti maturati dalle società che prestano servizi per conto dell'Ente che, in costante anticipazione di tesoreria, sembrano non disporre di sufficienti risorse per far fronte ai loro impegni;
- l'inesigibilità dei crediti che l'ente vanta nei confronti delle società VALOR.I.AL s.r.l. e SV.I.AL. s.r.l. che, contrariamente a quanto indicato dalla Sezione, non sono stati stralciati dall'elenco dei residui attivi;
- la mancata attuazione della procedura prevista dall'art. 2482 ter cod. civ. in relazione alla situazione patrimoniale negativa delle società VALOR.I.AL s.r.l. e SV.I.AL. s.r.l..

In conclusione, la Sezione ha ritenuto che il Comune di Alessandria versasse in una situazione di squilibrio strutturale che poteva preludere al dissesto finanziario, in assenza di idonee misure correttive, perché la situazione debitoria complessiva, sia di competenza che di cassa, si andava aggravando progressivamente, di anno in anno.

Con la riapprovazione del rendiconto relativo all'esercizio 2010, l'Ente ha accertato un disavanzo di amministrazione pari a -10.095.361,71 euro che, peraltro, non corrisponde all'effettiva situazione finanziaria poiché l'Ente non ha proceduto al riesame dei residui attivi anteriori al 2006 (i soli residui di Tit. I e III sono pari a 13.673.102,91 euro) che, presumibilmente, sono riferiti in gran parte a crediti ormai inesigibili, e non ha proceduto al ripiano delle perdite delle società SV.I.AL s.r.l. e VALOR.I.AL s.r.l. (che avevano un patrimonio negativo rispettivamente pari a euro 2.080.000 e euro 2.197.590).

L'esame dei dati relativi alla cassa ha confermato l'effettiva situazione di squilibrio strutturale nella quale si trova il Comune di Alessandria, poiché l'Ente, perlomeno a partire dall'esercizio 2006, non dispone di una cassa autonoma ma usufruisce di una costante anticipazione di tesoreria che aumenta progressivamente, anziché diminuire come imposto dalla normativa e dai principi di sana gestione finanziaria (a fine 2011 essa era pari a 21.571.167,14 euro).

La situazione di incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni utilizzando risorse proprie ed ordinarie è evidenziata, altresì dalla circostanza che nonostante il massiccio ricorso ad anticipazione di tesoreria i residui passivi di Tit. I sono in costante aumento (a fine 2010 ammontavano a complessivi euro 78.138.706,38).

La Sezione ha rilevato, altresì, che nonostante questa situazione di sofferenza finanziaria l'ente, in base ai dati acquisiti, non sembrava essere stato oggetto di procedure giudiziali per il recupero di crediti attivate da terzi.

I provvedimenti adottati dalla Sezione

A seguito delle analisi svolte in ordine alla complessiva situazione finanziaria del Comune di Alessandria che presenta squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto, la Sezione con la delibera n. 12 del 2012 ha rilevato, a mente dell'art. 6, co. 2 del d. lgs n. 149 del 2011, che l'Ente non aveva adottato, se non parzialmente e in modo non efficace, i necessari interventi correttivi ed i conseguenti provvedimenti gestionali diretti a sanare le irregolarità e criticità riscontrate, ripianare la situazione debitoria e ripristinare stabilmente gli equilibri di bilancio.

Dopo aver accertato il predetto inadempimento, la Sezione ha disposto la trasmissione della delibera, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, co. 2 del d. lgs. n. 149 del 2011, al Prefetto di Alessandria ed alla Conferenza permanente di cui all'art. 5 della legge 9 febbraio 2009, n. 42 e, per essa, in attesa della sua istituzione alla Conferenza Unificata, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, riservandosi di accertare, decorsi i trenta giorni dalla trasmissione della delibera stabiliti dalla legge,

il perdurante inadempimento e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del TUEL.

IV. La perdurante mancata adozione da parte del Comune di Alessandria di provvedimenti diretti a superare la situazione di grave squilibrio finanziario

1. Come già indicato, nell'odierna adunanza la Sezione è chiamata ad accertare, tenuto conto delle deduzioni risultanti dai documenti prodotti dall'Ente, di quelli trasmessi dal Collegio dei revisori, delle acquisizioni istruttorie disposte con l'ordinanza n. 10 del 22 marzo 2012, nonché di quanto dichiarato nella presente adunanza dal Sindaco dell'Ente e di quanto si evince dai documenti prodotti in data odierna, la sussistenza o meno della situazione delineata nell'art. 6, co. 2, secondo periodo, del d. lgs. n. 149 del 2011, ovvero sia il perdurante dell'inadempimento dell'Amministrazione all'adozione di idonee misure correttive e la presenza delle condizioni per la dichiarazione del dissesto di cui all'art. 244 del TUEL.

2. In seguito alla notifica della delibera n. 12 del 19 febbraio 2012, il Comune di Alessandria, con la citata nota del 20 marzo 2012, ha trasmesso alla Sezione alcuni documenti e, in particolare una memoria riepilogativa in data 20 marzo 2012. A seguire, dopo l'adunanza del 21 marzo 2012 e l'ordinanza della Sezione del 22 marzo 2012, l'Ente, con la nota sopra citata del 4 maggio 2012, ha trasmesso alla Sezione numerosi documenti che contribuiscono a delineare con maggiore chiarezza quale sia la reale ed effettiva situazione debitoria dell'Ente.

In relazione ai documenti trasmessi, sia con la nota del 20 marzo 2012 che con quella del 4 maggio 2012, la Sezione osserva quanto segue:

- *"Memoria sulla situazione economico - finanziaria del Comune di Alessandria riferimento della pronuncia della Corte dei conti n. 12 del 2012"*, datata 20 marzo 2012 e sottoscritta da consulenti esterni.

1. Con la memoria in esame, l'Ente ha rilevato di aver adempiuto puntualmente alle indicazioni fornite dalla Corte con le citate delibere n. 279 del 2011 e n. 12 del 2012. Ha precisato che erano stati modificati sia il rendiconto relativo all'esercizio 2010 che il bilancio di previsione 2011, modificando anche il risultato relativo al Patto di stabilità relativo all'esercizio 2010 che in conseguenza delle modifiche apportate alle risultanze della gestione finanziaria non risultava rispettato. Ha evidenziato, altresì, di aver corretto l'ammontare dei residui passivi riferiti all'esercizio 2010, verificato il nuovo equilibrio di parte corrente e contabilizzato

nell'esercizio 2010 l'importo di 23.100.000 euro, derivante da tre mutui conclusi con la Cassa di Risparmio di Genova, avviato nel 2011 il processo di verifica dei residui attivi di Titolo I, illustrato i risultati finanziari raggiunti dalla vendita di alcuni beni immobili per il tramite delle società SV.I.AL s.r.l. e VALOR.I.AL s.r.l., fornito i primi dati della riconciliazione contabile tra le risultanze contabili dell'Ente e quelle delle partecipate.

Esaminando i dati inerenti alla situazione complessiva situazione finanziaria, l'Amministrazione ha rilevato che:

i) *"con riguardo al risultato di amministrazione, si ritiene siano presenti elementi di criticità"* ma ha affermato che gli stessi sarebbero riconducibili a cause non dipendenti da comportamenti degli Amministratori e Dirigenti in carica al momento della contestazione della Corte;

ii) l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria sarebbe normale prassi negli Enti locali, ampiamente diffusa e che comunque la gestione complessiva della tesoreria sarebbe positiva poiché nel corso del 2011 dalla giacenza presso un istituto bancario dei tre mutui contratti nel 2010 con la Cassa di Risparmio di Genova avrebbe ricavato interessi attivi pari a 340.000 euro a fronte di interessi per anticipazione di tesoreria pari a 169.924 euro;

iii) in relazione ai parametri di deficitarietà strutturale risultavano non raggiunti nel 2010 solamente tre indici su dieci;

iv) con riferimento alla gara per la concessione del servizio di "spazzamento", il soggetto aggiudicatario *"ha garantito l'anticipo di 8 annualità" ... per un ammontare complessivo pari a 15.100.000 euro* che è stato riportato nella contabilità relativa all'esercizio 2011 al Titolo III. Il corrispettivo non avrebbe natura debitoria poiché il costo del servizio è finanziato dalla TIA e non dal canone e anche se ha natura di entrata straordinaria è stato utilizzato nel 2011 per la copertura di spese ordinarie, come consentito dal TUEL;

v) lo stesso schema di finanziamento utilizzato per la gara relativa alla raccolta dei rifiuti sarebbe stato utilizzato per la gara che sarebbe stata bandita successivamente per lo smaltimento dei rifiuti;

vi) i residui anteriori all'esercizio 2006 sarebbero stati mantenuti nel bilancio poiché riferiti a crediti maturati *"da operazioni ascrivibili alla precedente amministrazione"*;

vii) l'Ente avrebbe adottato una nuova procedura per la riscossione delle entrate conseguenti ad evasione tributaria e a sanzioni per violazione del codice della

strada, utilizzando l'ingunzione fiscale ex r.d. n. 639 del 1910", con buoni risultati sin dai primi mesi;

viii) le procedure di valorizzazione dei beni immobili sono da considerare strumento sempre più utilizzato nella pubblica amministrazione, e, inoltre, le vendite di beni effettuate per il tramite delle società SV.I.AL. s.r.l. e VALOR.I.AL s.r.l. avrebbero comportato effettive plusvalenze. In ogni caso la situazione debitoria delle medesime società sarebbe stata ripianata con la rinuncia ai crediti vantati dal Comune e con l'impegno a trasferire le somme ulteriormente necessarie a tale finalità.

In conclusione, l'Amministrazione ha affermato che l'Ente non si trovava nella situazione di dissesto e che, quindi, non sussistevano i presupposti per la prosecuzione della procedura prevista dall'art. 6, co. 2 del d. lgs. n. 149 del 2011 dalla Corte.

In proposito è stato evidenziato che il Comune era in grado di far fronte ai pagamenti dei suoi debiti e che i ritardi e le difficoltà incontrate in alcuni casi erano comuni a tutta l'amministrazione pubblica e che, in ogni caso, disponeva di un ingente patrimonio immobiliare disponibile con il quale avrebbe potuto far fronte all'esposizione debitoria, rilevando che il valore contabile dei terreni era pari a 1.341.951,56 euro e il valore contabile dei fabbricati pari a 6.376.750,81 euro e che poteva vendere con immediatezza beni per un complessivo valore di perizia pari a 17.095.000 euro.

2. La Sezione prende atto di tutte le argomentazioni formulate dall'Amministrazione comunale di Alessandria, intese a contestare in linea puramente teorica la sussistenza delle condizioni per la dichiarazione dello stato di dissesto, rilevando, però, che lo scopo del procedimento previsto dall'art. 6, co. 2 del d. lgs. n. 149 del 2011 è quello che vengano adottate in concreto specifiche misure che siano idonee a risanare situazioni finanziarie di criticità strutturale e che, pertanto, l'adozione di ogni atto deve essere valutata in relazione allo scopo finale che è quello di addivenire all'effettivo risanamento dell'Ente.

Nel caso di specie, in relazione alle questioni principali affrontate dal Comune di Alessandria nella Relazione del 20 marzo 2012, la Sezione osserva quanto segue:

i) il peggioramento progressivo del risultato di amministrazione è innegabile, come riconosciuto dall'Ente. Compito della Sezione non è quello di pronunciarsi sulle cause ma di verificare che vengano adottati provvedimenti idonei a superare la situazione di criticità, circostanza che nel caso di specie non si è verificata poiché la situazione è andata anzi peggiorando negli esercizi 2010 e 2011, con un considerevole

aumento del disavanzo, senza l'adozione di provvedimenti strutturali idonei ad invertire la tendenza negativa;

ii) il ricorso ad anticipazione di tesoreria non è fisiologico e dovrebbe comunque essere strumento eccezionale per far fronte a differenze temporali fra spese ed incasso di entrate proprie. Nel momento in cui è costante per numerosi anni, in progressivo aumento, senza la restituzione delle somme anticipate dal tesoriere alla fine dell'esercizio si è in presenza di una grave anomalia, indice di squilibrio strutturale.

Val la pena osservare che a fronte degli interessi ricavati dalla giacenza dell'importo dei tre mutui contratti nel 2010 l'Ente ha sostenuto il pagamento dei relativi interessi nei confronti dell'istituto mutuante.

iii) in relazione ai parametri di deficitarietà strutturale, se anche in base ai calcoli effettuati dall'Ente non risultano osservati tre parametri su dieci occorre tenere conto che nel calcolo dei parametri l'Ente ha considerato somme che, come indicato nel precedente punto 1. IV, non sono di pertinenza dell'esercizio (al Titolo III l'importo di 15.018.802,34 euro riferito alla gara per lo smaltimento dei rifiuti) e che dovrebbero essere espunte per un effettiva verifica dei risultati dei parametri. In ogni caso, i parametri sono un indice utile per verificare la situazione di deficitarietà, ma non l'unico elemento che può essere considerato a tale scopo.

iv) in relazione ai proventi derivanti dalla gara di raccolta dei rifiuti l'Ente ha ribadito le precedenti osservazioni ed ha riconosciuto di non aver seguito le indicazioni della Corte che aveva precisato che si trattava di un provento di natura debitoria. Anche sulla base dei documenti ricevuti dall'Organo di revisione, che ha operato una puntuale verifica degli atti relativi alla gara, delle dichiarazioni rese nell'adunanza del 12 giugno 2012 dai rappresentanti dell'Amministrazione e dei documenti prodotti è emerso che l'aggiudicazione provvisoria del servizio è avvenuta il 3 gennaio 2012, con determina n. 10, quella definitiva il 22 febbraio, con determina n. 300, il contratto di affidamento del servizio non è stato ancora concluso, che aggiudicatari sono la società AMIU S.p.A., controllata dal Comune, e la società IREN Emilia S.p.A., che esistono patti parasociali fra queste due società che consentirebbero un'ampia facoltà di recesso alla società privata.

Il quadro che emerge dall'esame dei documenti acquisiti e dalle dichiarazioni rese dagli Amministratori nell'adunanza del 12 giugno 2012 conferma e aggrava le perplessità espresse in precedenza dalla Sezione in ordine all'effettiva natura dell'operazione.

In disparte ogni considerazione sulla regolarità e validità della procedura, che prevede la presenza di un canone in assenza di un'effettiva concessione di un servizio trattandosi, ad avviso della Sezione, al contrario, dell'appalto di un servizio, per cui il Comune paga un corrispettivo, ad oggi non solo il contratto non è stato concluso ma addirittura anche l'aggiudicazione provvisoria è avvenuta nel 2012, contrariamente a quanto dichiarato nel corso dell'adunanza del 19 gennaio 2012 dal rappresentante del Comune di Alessandria. Con la conseguenza che l'entrata, laddove ammissibile e comunque di natura debitoria, potrebbe essere accertata solamente nell'esercizio 2012 e non nel 2011.

E' evidente, quindi, che l'importo di 15.100.000 euro deve essere stralciato dalle risultanze del rendiconto 2011 e, eventualmente, inserito nella contabilità 2012, con un ulteriore significativo peggioramento dei risultati finanziari del 2011;

v) le considerazioni e le perplessità in ordine allo schema di gara riferita alla raccolta dei rifiuti valgono anche per il progetto di gara riferita allo smaltimento. Peraltro, l'Amministrazione insediata a seguito delle elezioni svoltesi il 6 - 7 maggio e il 20 - 21 maggio 2012, ha revocato il progetto di gara avviato dalla precedente Giunta (la delibera n. 142 in data 7 giugno 2012 ha revocato per ragioni di merito la delibera n. 144, adottata il 4 maggio 2012);

vi) al termine di ogni esercizio è obbligatorio provvedere al riesame dei residui attivi, mantenendo nel bilancio i soli residui esigibili. La circostanza che i residui anteriori all'esercizio 2006 sarebbero stati mantenuti nel bilancio poiché riferiti a crediti maturati *"da operazioni ascrivibili alla precedente amministrazione"* non giustifica l'inerzia dell'Amministrazione;

vii) l'adozione di nuove procedure per la riscossione dei crediti tributari, anche arretrati, è sicuro elemento positivo che, però, non fa venir meno, da un lato, la grave situazione di ingenti crediti tributari arretrati mantenuti fra i residui attivi e, dall'altro, la presenza nel bilancio di previsione 2011 di stime di incasso di gran lunga superiori agli importi, comunque minimi, accertati e riscossi nel corso dell'esercizio;

viii) la natura delle cd *"plusvalenze"* riferite alle vendite effettuate dalle società SV.I.AL. s.r.l. e VALOR.I.AL s.r.l. è già stata esaminata e contestata dalla Sezione con le delibere n. 279 del 2011 e n. 12 del 2012. 

In questa sede è opportuno aggiungere che le modalità che l'Ente afferma di aver adottato per addivenire al ripiano delle perdite delle due società non risultano in concreto provate poiché l'ente non ha prodotto gli atti con i quali avrebbe dovuto formalizzare le rinunce e concedere le risorse necessarie. In ogni caso si tratta di modalità che evidenziano un ulteriore aggravamento della situazione debitoria del

Comune che deve rinunciare a residui attivi e effettuare nuove erogazioni in favore delle società.

L'esame dei singoli aspetti trattati dall'Amministrazione permette di confutare anche la conclusione generale sulla situazione finanziaria del Comune che, contrariamente a quanto affermato nella Relazione 20 marzo 2012, è andata deteriorandosi senza che le vendite dei beni patrimoniali effettuate negli ultimi anni abbiano comportato effettivi benefici.

La stima dell'entità del patrimonio disponibile prospettata dall'Ente (il valore contabile dei terreni era pari a 1.341.951,56 euro e il valore contabile dei fabbricati pari a 6.376.750,81 euro e che l'Ente poteva vendere con immediatezza beni per un complessivo valore di perizia pari a 17.095.000 euro) è sicuramente elemento utile di valutazione che, però, ad oggi non ha formato oggetto di un compiuto piano di risanamento. Inoltre occorre considerare che la semplice esistenza del bene non implica che lo stesso sia vendibile e che la situazione di grave disavanzo e squilibrio dell'Ente, in progressivo aumento, è di gran lunga superiore al valore dei beni asseritamente vendibili prospettato dall'Ente.

- Deliberazione della Giunta comunale n. 120, in data 20 aprile 2012 con la quale è stato approvato il "Rendiconto di gestione anno 2011 e relativi allegati".

1. Il progetto di rendiconto approvato dalla Giunta, in carica sino alle elezioni svoltesi nel maggio 2012, presentava quale risultato di esercizio un disavanzo di amministrazione pari a - 19.437.390,60;

2. La Sezione rileva, preliminarmente, che il Collegio dei revisori con verbale n. 84, in data 10 maggio 2012 ha approvato la Relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto 2011 e sullo schema di rendiconto per l'esercizio 2011, esprimendo parere non favorevole poiché l'amministrazione non aveva tenuto conto dei rilievi risultanti dalle delibere della Sezione n. 279 del 2011 e n. 12 del 2012.

Successivamente, la nuova Giunta comunale di Alessandria, con delibera n. 151, in data 7 giugno 2012, ha disposto l'"Annullamento d'ufficio per illegittimità derivata" dello schema di rendiconto approvato, in precedenza, dalla Giunta comunale, con la delibera n. 120, in data 20 aprile 2012.

La decisione della Giunta, da un lato, ha recepito il contenuto della "Determinazione dirigenziale n. 911 del 5 giugno 2012, ad oggetto "Art. 21 nonies della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni ed integrazioni.

Annullamento d'ufficio della determinazione dirigenziale n. 184/8 -1120M in data 7 febbraio 2012 e provvedimenti conseguenti", nella quale viene annullata d'ufficio la determinazione dirigenziale n. 184 del 7 febbraio 2012 relativa ad un accertamento riguardante la Tariffa di Igiene Ambientale (T.I.A.) per l'importo di euro 2.539.559,54, da ritenersi riferito alla competenza dell'esercizio 2012 e non al 2011.

Dall'altro, richiama la posizione espressa dalla Sezione (deliberazioni n. 279 del 28 novembre 2011 e n.12 del 17 febbraio 2012) che aveva formulato rilievi in merito all'accertamento dell'entrata straordinaria pari ad euro 15.018.802,34 sul Titolo III dell'Entrata, quale anticipazione dei primi otto anni del canone versato dal concessionario del servizio raccolta rifiuti solidi urbani e spazzamento strade, ritenendo che tale importo avesse natura sostanzialmente debitoria.

La Sezione rileva che a seguito della decisione della Giunta comunale assunta con la citata deliberazione n. 151, tenendo fermi gli altri dati contenuti nello schema di rendiconto approvato con la deliberazione n. 120 del 2012, dovrebbe mutare in negativo il disavanzo di amministrazione, quello della gestione di competenza ed il risultato di parte corrente.

L'atto di annullamento adottato dall'Amministrazione, da un lato, conferma i rilievi della Sezione in ordine all'inattendibilità dei risultati finanziari di amministrazione, di competenza e della gestione corrente a causa della inclusione al Titolo III della posta straordinaria pari a 15.018.802,34 euro, posta che peraltro per le ragioni indicate al precedente punto 2.IV) dovrebbe essere stralciata dagli accertamenti dell'esercizio 2011, e, dall'altro, evidenzia, una situazione ancora più grave laddove viene ritenuto che sia stato indebitamente effettuato un accertamento per l'importo di 2.539.559,54 euro riferito a TIA, con conseguente ulteriore peggioramento dei risultati finanziari dell'esercizio 2011.

La Sezione rileva, inoltre, che il progetto di rendiconto approvato con la delibera n. 120 del 2012 era da considerare inattendibile anche in relazione ad un diverso profilo poiché non era stato avviato un processo effettivo di verifica dei residui attivi e, quindi, presumibilmente il disavanzo di amministrazione sarebbe stato ancora più elevato di quanto accertato dall'Ente.

- *Deliberazione della Giunta comunale n. 119, in data 20 aprile 2012, avente ad oggetto "Individuazione e riconoscimento di debiti fuori bilancio"*, 

1. Con la deliberazione in esame l'Ente ha accertato la sussistenza di debiti fuori bilancio per l'importo di euro 26.820.448,20, conseguenti a mancati regolari impegni nella contabilità del Comune di crediti maturati negli ultimi esercizi dagli

organismi partecipati, senza individuare, peraltro, le modalità di finanziamento del debito.

2. Con questa delibera, in sostanza, la Giunta comunale ha effettuato una prima riconciliazione contabile relativa ai rapporti finanziari con le società partecipate, domandata dalla Sezione già nella delibera n. 279 del 2011.

Al di là del fatto che la competenza al riconoscimento effettivo del debito spetterà al Consiglio comunale e che occorrerà accertare in modo puntuale le cause di un fenomeno di tale portata, la delibera è significativa poiché evidenzia la sussistenza di un'ulteriore posta debitoria, pari a euro 26.820.448,20 che contribuisce ad aggravare la situazione di squilibrio finanziario dell'Ente, sia per l'entità del debito sommerso che per la mancata individuazione di modalità di ripianamento.

- Delibera della Giunta comunale n. 124 in data 26 aprile 2012, con la quale è stata approvata la "Relazione di ricognizione dell'evoluzione patrimoniale e programma di ripianamento degli equilibri di bilancio del Comune di Alessandria", datata 20 aprile 2012 e predisposta da consulenti esterni.

1. Il documento ripropone in larga parte le deduzioni contenute nella precedente memoria del 20 marzo 2012.

2. In proposito la Sezione osserva trattarsi di un documento generico, basato esclusivamente su ipotesi di recupero di risorse finanziarie non suffragate da valutazioni puntuali, da un cronoprogramma validato e, soprattutto, che non tiene conto della situazione emergenziale della finanza dell'Ente e delle società partecipate (in proposito si veda la delibera della Giunta n. 149 del 4 giugno 2012 e le dichiarazioni rese nell'adunanza del 12 giugno 2012 dagli Amministratori sulle difficoltà delle società AMIU S.p.A. ed A.T.M. S.p.A. di provvedere al pagamento degli stipendi dei loro dipendenti).

- Determinazione n. 300, in data 22 febbraio 2012, del Direttore Staff Economico - Finanziario di approvazione dell'aggiudicazione definitiva dell'affidamento relativo alla concessione del servizio "Rifiuti solidi urbani, verde pubblico, neve, bocchette e caditoie stradali, lotta biologica integrata", in relazione al quale è stata trasmessa anche la bozza del "Contratto di concessione del servizio assorbente il contratto di servizio per il Comune di Alessandria".

In proposito si rinvia alle considerazioni svolte sopra alla lettera 2.iv), del paragrafo relativo alla "Memoria sulla situazione economico - finanziaria del Comune

di Alessandria riferimento della pronuncia della Corte dei conti n. 12 del 2012", datata 20 marzo 2012 e sottoscritta da consulenti esterni.

- "Relazione illustrativa sulle operazioni di recupero dei crediti tramite R.D. 639/1910", in data 30 aprile 2012, predisposta da un consulente esterno.

In proposito si rinvia alle considerazioni svolte sopra alla lettera 2.vii), del paragrafo relativo alla "Memoria sulla situazione economico - finanziaria del Comune di Alessandria riferimento della pronuncia della Corte dei conti n. 12 del 2012", datata 20 marzo 2012 e sottoscritta da consulenti esterni.

- Determinazione n. 1101, in data 23 giugno 2011 del Direttore Staff Economico Finanziario di conferma dell'utilizzo in termini di cassa di somme a specifica destinazione.

1. Con la determina in esame risulta l'utilizzo dell'importo di euro 3.273.166,42 destinato ad Investimenti. Dai dati sinora acquisiti non risulta che l'importo riferito sia stato ricostituito.

2. Risulta, quindi, confermato che l'ente ha utilizzato per spese correnti l'importo di euro 3.273.166,42 destinato ad investimenti, senza ricostituire a fine anno il fondo vincolato che, pertanto, è un ulteriore posizione debitoria alla quale deve far fronte il Comune.

- Prospetto somme erogate a soggetti diversi per la realizzazione del Ponte Cittadella alla data del 3/5/2012

1. Con il prospetto in esame vengono evidenziate le somme derivanti dai tre mutui conclusi nel 2010 con Ca.RI.GE., indicando i beneficiari di vari pagamenti effettuati sinora, con l'esplicita dichiarazione che si tratta di versamenti effettuati in relazione a spese per le quali è stato contratto il mutuo.

2. In proposito, al fine di evitare violazioni dell'art. 119 della Costituzione e mantenere l'effettiva destinazione delle somme è necessario che l'Amministrazione compia un'attenta e puntuale disamina di ciascuna voce di spesa al fine di verificare l'effettiva riconducibilità agli scopi per i quali sono stati contratti i mutui, anche in relazione all'eventuale presenza di progetti esecutivi ed al loro stato di realizzazione allo scopo di verificare l'effettiva opportunità del mantenimento dei mutui in questione, vista la complessiva situazione finanziaria dell'Ente. 

- Prospetto "Riconciliazione residui/debiti al 31/12/2011"

1. Il documento in esame evidenzia la situazione debitoria del Comune nei confronti degli organismi partecipati che alla data del 31 dicembre ammontava a complessivi euro 78.301.310,70 euro, dei quali 52.263.090,53 euro iscritti a bilancio e risultanti dai residui passivi dell'Ente e 26.038.220,17 euro consistenti in debiti fuori bilancio (oggetto della delibera di Giunta n. 119 del 20 aprile 2012, citata sopra).

2. Il documento evidenzia l'ammontare del debito del Comune nei confronti degli organismi partecipati che, come ritenuto dalla Sezione nelle precedenti delibere, è molto elevato sia nella componente contabilizzata che in quella sommersa.

Si tratta di un elemento di grave squilibrio poiché, da un lato, gli organismi partecipati necessitano delle risorse che l'Ente deve trasferire al fine di evitare di incorrere in situazioni di insolvenza e, dall'altro, il Comune si trova in una situazione finanziaria nella quale i pagamenti sono estremamente difficoltosi perché le risorse ordinarie non sono sufficienti.

- Prospetto "Recupero evasioni tributarie accertate nell'anno 2011".

In proposito si rinvia alle considerazioni svolte sopra alla lettera 2.vii), del paragrafo relativo alla *"Memoria sulla situazione economico - finanziaria del Comune di Alessandria riferimento della pronuncia della Corte dei conti n. 12 del 2012"*, datata 20 marzo 2012 e sottoscritta da consulenti esterni.

- Perizie relative a vari beni immobili

In proposito si rinvia alle considerazioni svolte sopra alla lettera 2.viii), del paragrafo relativo alla *"Memoria sulla situazione economico - finanziaria del Comune di Alessandria riferimento della pronuncia della Corte dei conti n. 12 del 2012"*, datata 20 marzo 2012 e sottoscritta da consulenti esterni.

3. Alla luce di tutte le predette considerazioni, la Sezione ritiene che a seguito della trasmissione della delibera n. 12 del 19 febbraio 2012 persiste la mancata adozione da parte del Comune di Alessandria di provvedimenti correttivi idonei a delineare un attendibile percorso di risanamento della propria esposizione debitoria che, anche in esito alle decisioni assunte dalla Giunta comunale di recente insediatasi, si rivela ancora più ingente di quanto in precedenza accertato.

La perdurante mancata adozione da parte del Comune di Alessandria di provvedimenti specifici di risanamento ed anzi l'evidenziazione di ulteriori elementi che mettono in luce che la situazione finanziaria dell'ente è ancora più grave di quella accertata in precedenza (debiti fuori bilancio, insussistenza di poste attive) impongono alla Sezione di proseguire nel procedimento previsto dall'art. 6, co. 2 del

d. lgs. n. 149 del 2011 al fine di verificare se l'Ente si trovi nella condizione di dissesto prevista dall'art. 244 del TUEL.

Prima di analizzare la sussistenza o meno della condizione di dissesto è opportuno, anche in relazione alle acquisizioni documentali effettuate dalla Sezione ed alle deduzioni formulate dall'Ente con la nota del 20 marzo 2012, con i documenti prodotti il 4 maggio 2012 e con quelli acquisiti nel corso dell'adunanza odierna, richiamare i principali elementi che caratterizzano l'attuale situazione finanziaria del Comune di Alessandria.

V. I principali elementi che caratterizzano l'attuale situazione finanziaria del Comune di Alessandria

Il disavanzo di amministrazione

1. L'esercizio 2011 si è chiuso con un elevato disavanzo di amministrazione.

Il rendiconto per l'esercizio finanziario 2011 non è stato ancora approvato dal Consiglio comunale alla data della presente delibera. Dalle risultanze della delibera della Giunta comunale n. 120 del 20 aprile 2012, che ha approvato uno schema di rendiconto emergeva un disavanzo pari a - 19.437.390,60 euro. Detto importo che a seguito dell'annullamento ad opera della successiva delibera della Giunta n. 151 del 7 giugno 2012 che ha creato i presupposti per l'eliminazione di alcune poste attive (accertamento TIA e proventi derivanti dall'anticipazione canoni del servizio raccolta rifiuti), dovrebbe attestarsi, in base ai calcoli effettuati dalla Sezione, presumibilmente a - 36.995.752,48 euro.

Il risultato negativo di amministrazione è costante a partire dall'esercizio 2007 e le manovre correttive adottate di anno in anno si sono rivelate inefficaci, tant'è che il disavanzo è andato aumentando, anziché diminuire a seguito delle manovre adottate dall'Ente, come risulta dalla tabella che segue:

| RISULTATO D AMMINISTRAZIONE | | | | | |
|------------------------------------|---------------|---------------|----------------|--|---|
| | | | | Delibera GC n. 120 (20 aprile 2012) | Calcolato dalla Sezione dopo la delibera GC n. 151 (7 giugno 2012) |
| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011 |
| -4.524.210,00 | -2.399.828,00 | -6.156.740,07 | -10.095.361,71 | -19.437.390,60 | -36.995.752,48 |

2. La Sezione rileva che i dati evidenziati sopra indicano inequivocabilmente che i provvedimenti sinora adottati dall'Ente per superare le criticità si sono rivelati inefficaci poiché la situazione finanziaria è andata peggiorando progressivamente,

cosicchè il debito al quale l'Ente dovrà far fronte è in progressivo aumento, senza che l'Ente sia riuscito sinora ad attuare manovre correttive efficaci o individuare modalità di estinzione credibili.

Il disavanzo della gestione di competenza

1. Anche l'esame del risultato della gestione di competenza evidenzia la presenza di una situazione di squilibrio che dura da alcuni anni e che si conferma nel 2011, come si evince dalla tabella che segue. Il disavanzo della gestione di competenza dell'Ente relativo all'esercizio 2011, accertato in base alla delibera della Giunta n. 120 del 2012, era pari a - 2.175.991,86 euro, mentre quello ricalcolato dalla Sezione, a seguito dell'adozione della delibera di Giunta n. 151 del 2012, per i motivi indicati al precedente paragrafo, è più probabilmente pari a - 19.734.353,74 euro.

| RISULTATO DI GESTIONE DI COMPETENZA | | | | | |
|--|--------------|---------------|---------------|--|--|
| | | | | Delibera GC n. 120 (20 aprile 2012) | Calcolato della Sezione dopo Delibera GC n. 151 (7 giugno 2012) |
| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011 |
| -7.282.717,00 | 3.627.286,00 | -5.993.590,05 | -1.982.908,43 | -2.175.991,86 | -19.734.353,74 |

2. L'andamento della gestione di competenza conferma la valutazione negativa della Sezione in ordine ai progetti di risanamento che l'Ente avrebbe dovuto avviare e che, in concreto, non risultano essere stati effettuati, ovvero si sono rivelati inefficaci.

Se di anno in anno la gestione di competenza è stata negativa, con l'eccezione del 2008 (peraltro in quell'anno l'Ente, come accertato nella delibera della Sezione n. 279 del 2011, ha accertato somme derivanti da operazioni di "cartolarizzazioni immobiliari" con le società partecipate che negli esercizi successivi si sono rivelati parzialmente insussistenti), nel passaggio fra l'esercizio 2010 ed il 2011 essa diviene insostenibile poiché il risultato di - 19.734.353,74 euro, sempre che venga confermato in sede di approvazione del rendiconto da parte del Comune, sembra evidenziare un totale scollamento fra spese ed entrate.

Lo squilibrio della gestione corrente

1. Analoghe considerazioni valgono per lo squilibrio della gestione corrente che è negativo dal 2007. A fronte del disavanzo corrente pari a - 5.109.366,10 euro accertato nella delibera n. 120 del 2012, il dato più attendibile, in base ai calcoli

effettuati dalla Sezione a seguito dell'adozione della delibera n. 151 della Giunta comunale di Alessandria, dovrebbe essere pari a - 22.667.727,98 euro, come si evince dai dati esposti nella tabella che segue.

| RISULTATO DI GESTIONE DI PARTE CORRENTE 2011 | | |
|---|--|---|
| | Delibera GC n. 120 (20 aprile 2012) | Calcolato dalla Sezione dopo Delibera GC n. 151 (07 giugno 2012) |
| Entrate Correnti (Titolo I-II-III) | 107.797.105,62 | 90.238.743,74 |
| Spese Correnti (Titolo I) | 105.252.414,21 | 105.252.414,21 |
| Spese per rimborso prestiti (TITOLO III) | 7.654.057,51 | 7.654.057,51 |
| RISULTATO DI COMPETENZA (parte corrente) | -5.109.366,10 | -22.667.727,98 |

Lo squilibrio è divenuto cronico e permane dal 2007, nonostante l'utilizzo assai elevato di "risorse" derivanti da plusvalenze di cessioni di beni patrimoniali (nel 2010 è stato pari a -9.541.018,38), come risulta dai dati contenuti nella tabella che segue.

| RISULTATO DI GESTIONE DI PARTE CORRENTE | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|--|---|
| | | | | Delibera GC n. 120 (20 aprile 2012) | Delibera GC n. 151 (7 giugno 2012) |
| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011 |
| -5.830.506,00 | -3.683.381,00 | -5.736.192,77 | -9.541.018,38 | -5.109.366,10 | -22.667.727,98 |

2. La Sezione rileva che la situazione finanziaria deficitaria evidenziata dalla parte corrente del bilancio è indice rivelatore dell'assenza di qualsivoglia intervento strutturale di risanamento poiché le entrate correnti dei primi tre titoli sono di gran lunga inferiori alle spese correnti da molti anni, nonostante l'utilizzo di poste straordinarie.

L'utilizzo di poste straordinarie di natura debitoria per finanziare la gestione corrente

1. E' risultato costante l'utilizzo di poste straordinarie di natura debitoria per finanziare la spesa corrente.

In relazione all'esercizio 2011 dal progetto di rendiconto approvato con la delibera di giunta n. 120 del 20 aprile 2012 si evince che l'Ente ha accertato al titolo III l'importo di 15.018.802,34 euro quale anticipo di otto annualità del canone previsto per la concessione del servizio di smaltimento rifiuti

2. Come in precedenza indicato, la Sezione, anche in base alle acquisizioni istruttorie effettuate, ribadisce tutte le perplessità esposte nelle precedenti delibere in relazione alla regolarità della procedura posta in essere dall'Ente e, in ogni caso, rileva che anche a voler considerare accertabile la posta in questione la stessa avrebbe natura di finanziamento e non sarebbe in alcun modo assimilabile ai proventi da concessione, come, al contrario, ha ritenuto l'Ente effettuando un accertamento dell'importo di 15.018.802,34 euro al titolo III.

Peraltro, la predetta posta di bilancio, laddove ammissibile e certa, sarebbe di competenza dell'esercizio 2012 e non di quello 2011. Infatti, contrariamente a quanto era emerso nell'adunanza del 20 gennaio 2012, l'accertamento non è stato effettuato nel 2011 ma il 3 gennaio 2012, oltretutto sulla base di un'aggiudicazione provvisoria, divenuta definitiva nel febbraio 2012 senza che, ad oggi, il contratto relativo al servizio fra il Comune di Alessandria ed il soggetto aggiudicatario sia stato stipulato. A quest'ultimo proposito, dalle dichiarazioni rese dal Sindaco e dall'Assessore alla Sostenibilità finanziaria nel corso dell'adunanza odierna, è emerso che aggiudicatari del contratto che dovrebbe garantire al Comune un'anticipazione di 15.018.802,34 euro sarebbero la società AMIU S.p.A. in associazione d'Impresa con la società IREN Emilia S.p.A. Sempre nel corso dell'adunanza è emerso che alla società IREN Emilia S.p.A. la società AMIU S.p.A. garantirebbe un ampio diritto di recesso che potrebbe essere esercitato già ad inizio 2013. Il contenuto delle clausole contrattuali illustrato in sede di adunanza dai nuovi amministratori del Comune, unito alla circostanza che la società AMIU S.p.A. è controllata dal Comune e si trova in una situazione finanziaria molto critica, anche a causa dei mancati pagamenti dei crediti da parte del Comune che nel mese di maggio ha dovuto attivare un'operazione finanziaria straordinaria per assicurare il pagamento degli stipendi dei dipendenti della stessa AMIU S.P.A. (come si evince dalla delibera della Giunta comunale n. 149, in data 4 giugno 2012) evidenzia ulteriormente i dubbi sulla natura del contratto e sull'effettiva esigibilità da parte del Comune dell'erogazione dell'anticipazione dei canoni.

Il ricorso all'anticipazione di tesoreria

1. Il ricorso all'anticipazione di tesoreria da parte del Comune di Alessandria ha assunto natura cronica poiché data dal 2006, non ha durata temporanea ma è

costante per tutto l'esercizio; gli importi movimentati a titolo di anticipazione sono in progressivo aumento, così come gli importi inestinti al termine di ciascun esercizio (a fine 2011 l'anticipazione era pari a 21.571.167,14 euro), come risulta dalla tabella che segue (che evidenzia un leggero miglioramento nei primi mesi cinque del corrente anno).

| ANTICIPAZIONE DI TESORERIA | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|--------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 30/04/2012* | 31/05/2012* |
| Giorni | 365 | 365 | 365 | 365 | | |
| Totale quote non rimborsate | 3.208.230,00 | 13.757.292,11 | 14.861.435,33 | 21.571.167,14 | 21.328.577,42 | 19.992.080,43 |
| Ammontare delle movimentazioni di cassa | 74.685.121,51 | 80.339.542,39 | 75.384.521,00 | 89.163.017,29 | 25.564.036,95 | 26.268.715,68 |
| Quota rimborsata nell'esercizio | 77.285.443,66 | 69.790.479,87 | 74.280.378,00 | 82.453.285,48 | 25.806.626,67 | 27.605.212,67 |
| Quota non rimborsata nell'esercizio | -2.600.322,15 | 10.549.062,52 | 1.104.143,00 | 6.709.731,81 | -242.589,72 | -1.336.496,99 |

* dati desunti dal SIOPE

2. La Sezione rileva che dal 2008 l'ente utilizza somme sempre più elevate a titolo di anticipazione di tesoreria e non provvede all'estinzione al termine di ciascun esercizio poiché non dispone di autonome risorse finanziarie.

Si tratta di un evidente segno di grave squilibrio finanziario, aggravato dalla circostanza, segnalata dall'Amministrazione nel corso dell'adunanza del 12 giugno 2012, che a partire dall'esercizio 2012 la nuova convenzione di tesoreria prevede un significativo aggravio del costo dell'anticipazione poiché si è passati da un tasso di interesse pari ad euribor - 0,15 punti ad euribor più quattro punti.

La modifica peggiorativa delle condizioni di tesoreria comporta un costo più elevato dell'anticipazione che andrà a gravare ulteriormente sulla situazione finanziaria del Comune.

Oltretutto, sempre in base a quanto comunicato dall'Amministrazione nel corso dell'adunanza odierna, la Banca di Legnano ha inserito il Comune di Alessandria fra i debitori in situazione finanziaria critica aprendo una procedura di "incaglio".

L'utilizzo di fondi vincolati non ricostituiti al termine dell'esercizio 2011

1. Nel corso del 2011 l'ente ha utilizzato fondi vincolati in misura perlomeno pari a 3.273.166,42 euro per pagamenti vari effettuati utilizzando la disponibilità pari a

23.000.000 (proventi di tre mutui accertati a fine esercizio 2010), senza che al termine dell'esercizio 2011 i fondi vincolati fossero reintegrati .

Peraltro, con determina n. 98 del 30 gennaio 2012 della Direzione Staff Economico Finanziario i fondi residui presenti sul libretto sono stati trasferiti su altro conto presso il Tesoriere dell'Ente.

2. La Sezione rileva che l'utilizzo di fondi vincolati per il pagamento di spese diverse senza procedere alla ricostituzione dei fondi stessi al termine dell'esercizio oltre a configurarsi come irregolare comporta un aumento del debito complessivo dell'Ente, che dovrà ricostituire le risorse vincolate per effettuare i pagamenti inerenti a detti fondi.

Il mantenimento in bilancio di residui attivi inesigibili

1. A seguito delle osservazioni formulate dalla Sezione in ordine al mantenimento in bilancio di residui attivi di dubbia esigibilità, l'Ente, nella Relazione del 20 marzo 2012 e nella delibera n. 120 del 2012, afferma di aver avviato una prima verifica ed effettuato la cancellazione di alcuni residui, mantenendone altri perché derivanti da crediti anteriori al 2006, formati nel corso di precedenti amministrazioni.

Peraltro, nel corso dell'adunanza in data odierna, la nuova amministrazione ha affermato di voler predisporre, a partire dal 2012, un apposito fondo a garanzia della riscossione dei residui attivi di dubbia esigibilità

2. Richiamate le osservazioni svolte nelle precedenti delibere n. 279 del 2011 e n. 12 del 2012, la Sezione ribadisce che il mantenimento in bilancio di una elevata mole di residui attivi di Tit. I e III riferiti all'anno 2006 e antecedenti, sulla sussistenza dei quali sussistono fondati dubbi, altera la percezione dell'effettiva situazione finanziaria dell'Ente.

Come risulta dall'esame dei dati dello schema di rendiconto, il totale dei residui attivi relativi all'esercizio 2007 ed a quelli anteriori (Titoli I - VI), mantenuti nel bilancio 2011, è pari a euro 45.468.813,72 e ad un primo esame delle stesse causali indicate nello schema di rendiconto approvato con la delibera della Giunta n. 120 del 2012, sembra ragionevole ritenere che parte di essi siano da espungere dal conto del bilancio.

Analogamente, l'elevata formazione di residui attivi derivanti da recupero evasione tributaria evidenzia poste attive la cui esigibilità è dubbia, tenuto conto degli importi riscossi negli ultimi anni e dell'anzianità di una parte di essi.

Residui mantenuti in bilancio dopo l'operazione di cancellazione effettuata nel rendiconto 2011 (Delibera di Giunta n. 120 del 2012)

| RESIDUI ATTIVI | | | | |
|---|----------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| TITOLO | Esercizi precedenti | 2005 | 2006 | 2007 |
| Titolo I - entrate tributarie | 4.931.681,23 | 956.180,13 | 1.070.585,91 | 2.251.212,90 |
| Titolo II - entrate derivanti da contributi e | 70.524,82 | 95.285,63 | 92.461,92 | 440.651,21 |
| Titolo III - entrate extratributarie | 3.936.247,48 | 2.122.112,04 | 2.200.277,81 | 3.961.605,45 |
| Titolo IV - entrate derivanti da alienazioni, da trasferim. di capitale e da riscossioni di crediti | 4.905.652,65 | 774.157,67 | 705.365,14 | 7.868.155,45 |
| Titolo V - entrate derivanti da accensioni di prestiti | 3.972.104,45 | 43.863,48 | 853.230,37 | 458.817,44 |
| Titolo VI - entrate da servizi per conto terzi | 3.540.150,60 | 22.326,35 | 31.791,58 | 164.372,01 |
| Totali | 21.356.361,23 | 4.013.925,30 | 4.953.712,73 | 15.144.814,46 |

2. L'esame cartolare delle risultanze del rendiconto 2011 effettuato dalla Sezione evidenzia la sussistenza di residui ulteriori che dovrebbero essere cancellati a causa dell'insussistenza di un effettivo titolo o possibilità concreta di riscossione.

In particolare, esaminando i residui riferiti al recupero evasione tributaria si evince, come risulta dalla tabella che segue, il mantenimento di un importo complessivo di euro 2.920.931,62 euro che in relazione all'anzianità ed all'assenza di specifica dimostrazione delle recuperabilità sembra essere inesigibile.

| Anno | Titolo | Descrizione | Importo da conservare al 2010 | Importo da conservare al 2011 |
|---------------|---------------|------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 2000 | I | Recupero evasione tributaria | 989.984,28 | 982.669,54 |
| 2001 | I | Recupero evasione tributaria | 361.948,66 | 308.598,84 |
| 2002 | I | Recupero evasione tributaria | 865.794,15 | 852.584,00 |
| 2003 | I | Recupero evasione tributaria | 836.410,24 | 777.079,24 |
| TOTALE | | | 3.054.137,33 | 2.920.931,62 |

Analogamente, l'Ente ha mantenuto residui di Titolo III riferiti agli anni 1992 - 2003 che destano molte perplessità, come si evince dai dati contenuti nella tabella che segue.

| Anno | Titolo | Descrizione | Importo da conservare al 2010 | Importo da conservare al 2011 |
|---------------|--------|--|-------------------------------|-------------------------------|
| 1992 | III | Rimborso spese di riscaldamento | 711,09 | 711,09 |
| 1993 | III | Rimborso spese di riscaldamento | 26.050,60 | 26050,6 |
| 1994 | III | Tarsu pene pecuniarie | 113,62 | 113,62 |
| 2000 | III | Sanzioni e affitti | 39.842,22 | 39.509,22 |
| 2001 | III | Sanzioni e affitti | 99.566,16 | 98.791,47 |
| 2002 | III | Sanzioni e affitti | 750.169,54 | 698.051,60 |
| 2003 | III | Sanzioni e affitti | 1.380.979,06 | 1.295.025,26 |
| 2003 | III | Rimborso da parte della Provincia delle rate dei mutui del Conservatorio Vivaldi | 933.828,00 | 0 |
| TOTALE | | | 3.231.260,29 | 2.158.252,86 |

Peraltro, non si tratta dei soli importi dubbi, poiché, come si evince dalla tabella che segue anche altri residui anteriori al 2006 di Titolo III e VI sembrano essere riferiti a crediti inesigibili.

| Titolo | Descrizione | Importo da conservare al 2010 | Importo da conservare al 2011 |
|--------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| III | Tarsu pene pecuniarie | 113,62 | 113,62 |
| VI | spese per servizi in conto terzi | 2.572.415,50 | 2.569.130,92 |
| VI | depositi per spese contrattuali | 3.273,56 | 3.273,56 |
| totale | | 2.575.802,68 | 2.572.518,10 |

E' auspicabile che in sede di predisposizione definitiva del rendiconto 2011 l'ente, anche al fine di accertare l'effettivo disavanzo, proceda ad una disamina specifica di tutti i residui attivi e, in particolar modo, di quelli evidenziati dalla Sezione. ①

Detta verifica potrebbe comportare l'accertamento di un ulteriore disavanzo che dovrebbe essere superiore a 7.000.000 di euro.

Il progressivo aumento dei residui passivi di titolo I

1. Il progressivo aumento dei residui passivi di Titolo I mantenuti nel rendiconto al termine dell'esercizio evidenzia una altrettanto progressiva carenza di liquidità da parte dell'Ente che non è in grado di far fronte agli impegni assunti.

Al termine dell'esercizio 2010 i residui passivi erano pari a 78.138.706,38 euro, a fronte dei 34.052.136,00 euro mantenuti a fine 2006. In cinque anni l'importo dei residui passivi è aumentato del 125% e ciò è significativo indice della mancanza di

risorse per provvedere ai pagamenti dei debiti dell'Ente (come risulta, in particolare, dalla situazione di sofferenza finanziaria delle società partecipate che vantano elevati crediti nei confronti del Comune in relazione ai contratti di servizio).

Peraltro, dai dati acquisiti dalla Sezione, contenuti nell'elenco dei residui allegato allo schema di rendiconto approvato con la delibera della Giunta n. 120 del 2012, risulterebbe che la situazione al termine dell'esercizio 2011 sia ulteriormente peggiorata poiché i residui derivanti dall'esercizio 2011 ammonterebbero a 53.277.265,84 euro e, in totale, sarebbero pari a 92.885.133,87 euro, come risulta dalla tabella che segue.

| RESIDUI PASSIVI TITOLO I | | | | | |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| da esercizio corrente | 38.544.301,00 | 36.797.653,00 | 41.311.876,04 | 45.953.554,17 | 53.277.265,84 |
| totali | 50.563.452,00 | 59.603.707,00 | 62.426.518,43 | 78.138.706,38 | 92.885.133,87 |

2. La Sezione rileva che il complessivo aumento dei residui passivi di titolo I, vale a dire riferiti alla spesa corrente, è un chiaro indice dell'impossibilità dell'ente di far fronte agli ordinari pagamenti e dello squilibrio strutturale nel quale versa il Comune di Alessandria.

Criticità nei rapporti finanziari con le società che gestiscono servizi per conto dell'Ente. La proposta di riconoscimento di debiti fuori bilancio

1. Sin dalla delibera n. 279 del 2011, la Sezione aveva contestato che i rapporti con le società che gestiscono servizi per conto dell'Ente locale presentavano elevate criticità poiché dai dati acquisiti non risultava effettuata la contabilizzazione integrale dei debiti che il Comune aveva nei loro confronti e che risultavano dalle scritture contabili delle principali società.

Solo con la delibera di Giunta n. 119 del 20 aprile 2012, che dovrà essere sottoposta alla valutazione del Consiglio comunale, il Comune ha provveduto ad una prima riconciliazione della contabilità dell'Ente con quella degli organismi partecipati evidenziando un debito fuori bilancio pari a 26.820.448,20 euro, come risulta dalla tabella che segue, riferita all'oggetto di ciascun debito.

| DEBITI FUORI BILANCIO RICONOSCIUTI AL 20 APRILE 2012 | |
|---|------------------------|
| VOCE | IMPORTO |
| Servizio di trasporto pubblico urbano e servizi strumentali connessi allo stesso (ausiliari del traffico, segnaletica, circolazione stradale). | € 5.068.641,75 |
| Servizio di raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani. | € 5.037.693,06 |
| Servizio di smaltimento rifiuti urbani. | € 1.742.429,31 |
| Servizio di refezione scolastica. | € 933.451,72 |
| Servizi di erogazione acqua, gas e riscaldamento agli edifici pubblici comunali. | € 5.048.342,70 |
| Servizio informatico territoriale; servizio di mediazione culturale; servizio refezione asili nido; servizio di accertamento e riscossione della C.O.S.A.P.; imposta sulla pubblicità e diritto sulla pubblica affissione; servizio di caricamento dati contravvenzioni al Codice della Strada; servizio di attività culturali. | € 429.550,96 |
| Servizio per assistenza disabili per la scuola dell'obbligo. | € 399.209,44 |
| Contributi e trasferimenti per il servizio socio-assistenziale alla popolazione. | € 3.092.453,79 |
| Contributi e trasferimenti per prestazioni inerenti i rifiuti solidi urbani. | € 2.680.864,64 |
| Contributo in qualità di socio fondatore, alla Fondazione T.R.A. | € 700.000,00 |
| Contributo in qualità di socio alla fondazione S.L.A.L.A. | 81.417,60 |
| Prestazioni di servizi da fornitori per il raggiungimento degli obiettivi relativi al proprio "Programma di mandato". | € 506.809,57 |
| Debiti per interessi su pagamenti. | € 275.418,46 |
| Copertura perdite partecipate. | € 554.165,20 |
| TOTALE | € 26.820.448,20 |

La tabella che segue indica quali siano i soggetti creditori in base ai dati contenuti nella citata delibera n. 119 del 20 aprile 2012 ed alle risultanze del rendiconto.

| Società | Totale crediti Società partecipate verso Ente | Residui Passivi | Debiti fuori Bilancio |
|----------------------------|--|------------------------|------------------------------|
| ATM | 23.035.117,76 | 17.966.476,01 | 5.068.641,75 |
| AMIU | 19.171.928,82 | 13.864.235,76 | 5.307.693,06 |
| AMAG | 5.048.342,70 | 0,00 | 5.048.342,70 |
| ARISTOR | 4.302.221,03 | 3.368.769,31 | 933.451,72 |
| ASPAL | 4.527.118,33 | 4.097.567,37 | 429.550,96 |
| CISSACA | 7.732.437,34 | 4.240.774,11 | 3.491.663,23 |
| ARAL | 8.375.486,92 | 6.633.057,61 | 1.742.429,31 |
| CONSORZIO DI BACINO | 4.773.075,00 | 2.092.210,36 | 2.680.864,64 |
| FONDAZIONE TRA | 1.185.902,34 | 0,00 | 1.185.902,34 |
| FONDAZIONE SLALA | 81.417,60 | 0,00 | 81.417,60 |
| SVIAL | 68.262,86 | 0,00 | 68.262,86 |
| TOTALE | 78.301.310,70 | 52.263.090,53 | 26.038.220,17 |

2. La Sezione rileva che il debito complessivo del Comune nei confronti degli organismi partecipati è pari a 78.301.310,70 euro e che ben 26.038.220,17 euro non sono stati registrati nella contabilità dell'Ente, formando un debito fuori bilancio ingente, in relazione al quale l'Ente non ha fornito indicazioni di alcun genere su quali mezzi adotterà per la copertura

I dati riportati sopra evidenziano, se ancora ve ne fosse bisogno, la situazione di estrema criticità nella quale versa l'Ente.

L'esistenza di numerose ingiunzioni di pagamento

1. A seguito di richiesta dell'Organo di revisione, l'Avvocatura comunale ha indicato che all'Ente fra la fine dell'esercizio 2011 e l'inizio del 2012 sono pervenute le seguenti ingiunzioni di pagamento:

| | | | |
|--------------------------|------|--------------|-------------|
| - Pubblikompass S.p.A. | euro | 24.103,20 | (esecutiva) |
| - Condominio Centro Stoà | euro | 83.436,53 | (esecutiva) |
| - Floricoltura Girasole | euro | 47.391,38 | |
| - Compass Group Italia | euro | 1.017.079,06 | (esecutiva) |
| - Demo S.p.A. | euro | 77.907,82 | (esecutiva) |
| - Cissaca | euro | 9.124.358,48 | |

In base ai dati acquisiti dalla Sezione, l'Ente non ha contestato la fondatezza dei crediti vantati dai terzi che hanno agito in giudizio.

2. La presenza di ingiunzioni di pagamento è chiaro indice rivelatore dell'incapacità del Comune di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni.

Il Patto di stabilità relativo all'esercizio 2010

L'obiettivo di saldo finanziario previsto dalla disciplina del Patto di stabilità non è stato raggiunto nel 2010, come accertato dalla Sezione e riconosciuto dall'Ente.

Inattendibilità delle previsioni di entrata relative al recupero evasione tributaria

Le previsioni di entrata 2011 relative al recupero dell'evasione tributaria si sono rivelate inattendibili, come accertato nelle precedenti delibere della Sezione e, di fatto, non confutato dall'Ente.

Il Patto di stabilità relativo all'esercizio 2011

Il Collegio dei revisori, facendo proprie le valutazioni della Sezione, ha ritenuto che l'allocazione dell'importo di 15.100.000 euro al Titolo III fosse indebita e che, pertanto, il prospetto relativo al calcolo del Patto di stabilità relativo all'esercizio 2011, predisposto secondo lo schema indicato nella tabella che segue, fosse erroneo e non ha proceduto alla sottoscrizione dello stesso, invitando l'Ente a rettificare il calcolo (Verbale n. 85 del 30 marzo 2012).

| SALDO FINANZIARIO IN TERMINI DI COMPETENZA MISTA | | |
|---|--------------|-----------------------|
| ENTRATE FINALI | | |
| TOTALE TITOLO I | Accertamenti | 65.780.583,48 |
| TOTALE TITOLO II | Accertamenti | 9.568.611,86 |
| TOTALE TITOLO III | Accertamenti | 32.447.910,28 |
| Totale entrate correnti nette | | 107.797.105,62 |
| TOTALE TITOLO IV | Riscossioni | 39.036.177,39 |
| Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art.77-bis, comma 5, legge n. 133/2008) | Accertamenti | 26.850.126,28 |
| Totale entrate in conto capitale nette | Totale | 12.186.051,11 |
| ENTRATE FINALI NETTE | | 119.983.156,73 |
| SPESE FINALI | | |
| TOTALE TITOLO I | Impegni | 105.252.414,21 |
| Totale spese correnti nette | Impegni | 105.252.414,21 |
| TOTALE TITOLO II | Pagamenti | 61.367.469,24 |
| Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n.133/2008). | Pagamenti | 46.941.910,00 |
| Totale spese in conto capitale nette | Pagamenti | 14.425.559,24 |
| SPESE FINALI NETTE | | 119.677.973,45 |
| SALDO FINANZIARIO | | 305.183,28 |
| OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SALDO FINANZIARIO 2011 | | - 8.935.000,00 |
| DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO | | 9.240.183,28 |

2. Per le motivazioni esposte al precedente paragrafo V, punto 1), relativo al disavanzo di amministrazione, la Sezione rileva che il calcolo del Patto di stabilità relativo all'esercizio 2011 dovrebbe essere effettuato espungendo sia dal titolo I l'ammontare dell'entrata Tia pari a 2.539.559,54 euro, eliminata in autotutela dalla Giunta comunale con la delibera n. 151 del 2012, sia dal Titolo III l'importo di 15.018.802,34 euro, riferiti al provento da gara per servizio raccolta rifiuti.

Conseguentemente, in base ai calcoli effettuati dalla Sezione, nei termini risultanti dal prospetto che segue, anche l'obiettivo riferito al Patto di stabilità 2011 (- 8.935.000 euro) non è stato raggiunto (- 17.253.088,60), con una differenza negativa pari a - 8.318.088,60 euro.

| SALDO FINANZIARIO IN TERMINI DI COMPETENZA MISTA | | |
|---|--------------|--------------------------|
| ENTRATE FINALI | | |
| TOTALE TITOLO I | Accertamenti | 63.241.023,9 4 |
| TOTALE TITOLO II | Accertamenti | 9.568.611,86 |
| TOTALE TITOLO III | Accertamenti | 17.429.107,9 4 |
| Totale entrate correnti nette | Accertamenti | 90.238.743,7 4 |
| TOTALE TITOLO IV | Riscossioni | 39.036.177,39 |
| Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art.77-bis, comma 5, legge n. 133/2008) | Accertamenti | 26.850.126,28 |
| Totale entrate in conto capitale nette | Totale | 12.186.051,11 |
| ENTRATE FINALI NETTE | | 102.424.794,85 |
| SPESE FINALI | | |
| TOTALE TITOLO I | Impegni | 105.252.414,21 |
| Totale spese correnti nette | Impegni | 105.252.414,21 |
| TOTALE TITOLO II | Pagamenti | 61.367.469,24 |
| Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n.133/2008). | Pagamenti | 46.941.910,00 |
| Totale spese in conto capitale nette | Pagamenti | 14.425.559,24 |
| SPESE FINALI NETTE | | 119.677.973,4 5 |
| SALDO FINANZIARIO | | -17.253.088,60 |
| SALDO FINANZIARIO al netto degli effetti delle sanzioni e della premialità | | -17.253.088,60 |
| OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SALDO FINANZIARIO 2011 | | - 8.935.000,00 |
| DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO | | -8.318.088,60 |

Il calcolo dei parametri di deficitarietà strutturale 2011

1. In data 4 maggio 2012 il Comune di Alessandria ha trasmesso la tabella relativa al calcolo dei parametri di deficitarietà strutturale per il 2011 evidenziando che solo tre indici erano negativi e che, quindi, la situazione dell'ente non era da considerare come strutturalmente deficitaria (di seguito il prospetto di calcolo, sub 1).

2. A seguito delle variazioni che dovrebbero essere apportate allo schema di rendiconto 2011 espungendo dal Titolo I l'importo di 2.539.559,54 euro (delibera della Giunta n. 151 del 2012) e dal Titolo III dall'importo di 15.018.802,34 euro, riferiti al provento da gara per servizio raccolta rifiuti, la Sezione ha effettuato un nuovo calcolo dei parametri di deficitarietà, secondo il prospetto allegato sub 2.

Fermo restando quanto affermato in precedenza in ordine alla circostanza che i parametri di deficitarietà costituiscono unicamente un indice della situazione di squilibrio finanziario ma non sono necessario presupposto di una situazione di grave squilibrio finanziario che può manifestarsi anche in base ad altri indici, i nuovi parametri calcolati dalla Sezione evidenziano che 4 parametri su dieci sono negativi.

Ⓟ

1 . Calcolo parametri di deficitarietà effettuato dal Comune

| | | Dato Alessandria | 2011 | Soglia | SI/NO |
|-----------|---|---|---------|---|-------|
| 1 | RISULTATO CONTABILE DI GESTIONE ENTRATE CORRENTI (TITOLI I+II+III) | <u>2.175.991,86</u> 65.780.583,48 + 9.568.611,86 + 32.447.910,28 | 2,02% | > 5% | NO |
| 2 | VOLUME RESIDUI ATTIVI TIT. I+III (esclusa add.le IRPEF) ACCERT. ENTRATE TIT. I+III (esclusa add.le IRPEF) | <u>9.886.892,06 + 26.526.759,15 - 496.900</u> 65.780.583,48 + 32.447.910,28 - 6.422.749,47 | 39,12% | > 42% | NO |
| 3 | RESIDUI ATTIVI TITOLO I+III (provenienti da residui) ACCERTAMENTI ENTRATE TIT. I+III | <u>14.226.440,81 + 26.526.759,15</u> 65.780.583,48 + 32.447.910,28 | 41,49% | > 65% | NO |
| 4 | RESIDUI PASSIVI CORRENTI (comp.+ residui) SPESE CORRENTI | <u>38.849.496,89 + 53.134.612,61</u> 105.252.414,21 | 87,39 % | > 40% | SI |
| 5 | PROCEDIMENTI DI ESECUZIONE FORZATA SPESE CORRENTI | <u>0,00</u> 105.252.414,21 | 0,00 % | > 0,5% | NO |
| 6 | SPESE PERSONALE SPESE CORRENTI | <u>32.030.377,75</u> 65.780.583,48 + 9.568.611,86 + 32.447.910,28 | 29,71% | > 38% | NO |
| 7 | RESIDUO DEBITO MUTUI ENTRATE CORRENTI | <u>157.035.720,83</u> 65.780.583,48 + 9.568.611,86 + 32.447.910,28 | 145 % | Se positivo > 150% Se negativo > 120 % | SI |
| 8 | DEBITI FUORI BILANCIO ENTRATE CORRENTI l'indice è negativo se la soglia è superata negli ultimi 3 anni | <u>26.820.448,20</u> 65.780.583,48 + 9.568.611,86 + 32.447.910,28 | 24,88% | > 1 % | NO |
| 9 | ANTICIPAZIONI DI TESORERIA NON RIMBORSATE ENTRATE CORRENTI | <u>21.571.167,14</u> 65.780.583,48 + 9.568.611,86 + 32.447.910,28 | 20,01% | > 5 % | SI |
| 10 | ALIMAZIONE BENI E/O AVANZO PER RIPIANO EQUILIBRI SPESA CORRENTE | <u>0,00</u> 105.252.414,21 | 0,00% | > 5 % | NO |

2. Calcolo parametri di deficitarietà effettuato dalla Sezione

| | | Dato Alessandria | 2011 | Soglia | SI/NO |
|-----------|---|--|----------------|---|-----------|
| 1 | RISULTATO CONTABILE DI GESTIONE ENTRATE CORRENTI (TITOLI I+II+III) | 19.734.353,74 63.241.023,94 + 9.568.611,86 + 17.429.107,94 | 21,87% | > 5% | SI |
| 2 | VOLUME RESIDUI ATTIVI TIT. I+III (esclusa add.le IRPEF) ACCERT. ENTRATE TIT. I+III (esclusa add.le IRPEF) | 7.347.332,52 + 11.507.956,81 - 496.900 63.241.023,94 + 17.429.107,94 - 6.422.749,47 | 24,73% | > 42% | NO |
| 3 | RESIDUI ATTIVI TITOLO I+III (provenienti da residui) ACCERTAMENTI ENTRATE TIT. I+III | 14.226.440,81 + 26.526.759,15 63.241.023,94 + 17.429.107,94 | 50,52% | > 65% | NO |
| 4 | RESIDUI PASSIVI CORRENTI (comp.+residui) SPESE CORRENTI | 38.849.496,89 + 53.134.612,61 105.252.414,21 | 87,39% | > 40% | SI |
| 5 | PROCEDIMENTI DI ESECUZIONE FORZATA SPESE CORRENTI | 0,00 105.252.414,21 | 0,00% | > 0,5% | NO |
| 6 | SPESE PERSONALE ENTRATE CORRENTI | 32.030.377,75 63.241.023,94 + 9.568.611,86 + 17.429.107,94 | 35,50% | > 38% | NO |
| 7 | RESIDUO DEBITO MUTUI ENTRATE CORRENTI | 157.035.720,83 63.241.023,94 + 9.568.611,86 + 17.429.107,94 | 174,02% | Se positivo > 150% Se negativo > 120 % | SI |
| 8 | DEBITI FUORI BILANCIO ENTRATE CORRENTI l'indice è negativo se la soglia è superata negli ultimi 3 anni | 26.820.448,20 63.241.023,94 + 9.568.611,86 + 17.429.107,94 | 29,72% | > 1 % | NO |
| 9 | ANTICIPAZIONI DI TESORERIA NON RIMBORSATE ENTRATE CORRENTI | 21.571.167,14 63.241.023,94 + 9.568.611,86 + 17.429.107,94 | 23,90% | > 5 % | SI |
| 10 | ALIMAZIONE BENI E/O AVANZO PER RIPIANO EQUILIBRI SPESA CORRENTE | 0,00 105.252.414,21 | 0,00% | > 5 % | NO |

VI. Il dissesto. Nozione e sussistenza delle condizioni in relazione alla complessiva situazione finanziaria del Comune di Alessandria

1. L'art. 244 del TUEL (la rubrica del quale recita "Dissesto finanziario"), al comma 1, stabilisce che "Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193, nonché con le modalità di cui all'art. 194 per le fattispecie ivi previste".

La disciplina del dissesto, è stato precisato, "costituisce il punto di arrivo dell'evoluzione legislativa in tema di tutela dei crediti nei confronti della pubblica amministrazione e, in particolare, degli Enti locali".

La funzione che assolve è particolarmente importante poiché è diretta a permettere all'Ente locale di tornare ad espletare in modo ordinato le sue funzioni in una situazione di equilibrio finanziario ripristinato poiché, ha precisato la giurisprudenza costituzionale, l'ente, "ancorchè dissestato, non può cessare di esistere in quanto espressione di autonomia locale, che costituisce un valore costituzionalmente tutelato" (Corte cost. n. 155 del 1994).

In sostanza, richiamando le conclusioni della giurisprudenza, le condizioni e i presupposti giuridici per la dichiarazione di dissesto consistono nello squilibrio finanziario, nel grave deficit economico, nell'incapacità a garantire i servizi indispensabili, nell'incapacità a far fronte all'esposizione debitoria.

Lo stato di dissesto si configura nella situazione nella quale l'ente non sia in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero quando esistono nei confronti dell'ente crediti liquidi ed esigibili di terzi in relazione ai quali l'Ente non sia in grado far fronte con "validi" mezzi finanziari.

In presenza dei presupposti normativi l'Ente è tenuto alla dichiarazione, non sussistendo alcun margine di valutazione discrezionale (da ultimo: Cons. Stato, Sez. V, 16 gennaio 2012, n. 143), anche al fine di evitare un ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria. 

Particolarmente significativo è il fenomeno dei residui passivi che concorrono a formare una massa debitoria pregressa che contribuisce a costituire il disavanzo di amministrazione e rappresenta un indice di deficiarietà dell'ente ed eventualmente, a seconda dell'entità, di dissesto.

Secondo orientamenti emersi in sede giurisprudenziale, l'avverbio "validamente" contenuto nell'art. 244 in relazione alle modalità di adempimento delle obbligazioni liquide ed esigibili richiama la necessità che l'Ente locale nello

svolgimento della sua attività ordinaria osservi le procedure stabilite dal TUEL e dalla legislazione, richiedendo, inoltre, che l'Ente sia in grado di adempiere alle obbligazioni assunte nei tempi contrattualmente previsti, e comunque compatibili con le pretese creditorie, con modalità idonee a non pregiudicare l'affidamento dei terzi nella solvibilità, attraverso l'utilizzo di mezzi ordinari di pagamento (Corte dei conti, sez. contr. Puglia, 21 luglio 2010, n. 59).

La valutazione di grave insolvenza postula un giudizio di sostenibilità finanziaria delle passività, alla luce delle reali capacità dell'amministrazione di ripristinare legittimamente gli equilibri di bilancio.

La valutazione deve essere svolta in concreto in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni situazione utilizzando alcuni indici sintomatici quali, in via esemplificativa, l'esistenza per più anni di una situazione di disavanzo di amministrazione alla quale l'ente non ponga rimedio, la sussistenza di squilibri strutturali di bilancio che si siano consolidati negli anni e che interessino sia la gestione di competenza che quella di cassa. Quest'ultima, in particolare, costituisce un indice sintomatico di particolare rilievo poichè la carenza permanente di liquidità finisce col compromettere gravemente l'ordinario funzionamento dell'ente sotto l'aspetto della sua solvibilità, ovvero dell'erogazione dei servizi indispensabili.

Le risultanze delle certificazioni dei parametri obiettivi ai fini dell'accertamento delle condizioni di ente strutturalmente deficitario di cui all'art. 242 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, non costituiscono presupposto per la dichiarazione del dissesto poichè "il verificarsi dei presupposti di fatto previsti dall'art. 244 del T.U.E.L. travolge l'eventuale diverso contenuto di tali certificazioni" (Cons. Stato, Sez. V, 16 gennaio 2012, n. 143).

2. Richiamate le precedenti osservazioni in ordine alle situazioni più ricorrenti nelle quali ricorrono i presupposti per la dichiarazione di dissesto, in riferimento agli elementi che caratterizzano la situazione finanziaria complessiva del Comune di Alessandria, la Sezione osserva quanto segue:

- il disavanzo di amministrazione relativo all'esercizio 2011, secondo i calcoli della Sezione, è quantomeno pari a **-36.995.752,48**, con tendenza all'aggravamento e mancata assunzione da parte dell'Ente di provvedimenti di contenimento;

- il disavanzo della gestione di competenza relativo all'esercizio 2011, secondo i calcoli della Sezione, è quantomeno pari a **- 19.734.353,74** con tendenza all'aggravamento e mancata assunzione da parte dell'Ente di provvedimenti di contenimento;

- il disavanzo della gestione corrente relativo all'esercizio 2011, in base ai calcoli della Sezione, è pari a - **22.667.727,98 euro** con tendenza all'aggravamento e mancata assunzione da parte dell'Ente di provvedimenti di contenimento;

- è stata avviata una procedura di riconoscimento di un debito fuori bilancio pari a euro **26.820.448,20**, relativo al mancato impegno di somme di pertinenza degli organismi partecipati, senza individuare le modalità di finanziamento e con conseguente ulteriore aggravio della posizione debitoria dell'Ente;

- il ricorso all'anticipazione di tesoreria è prolungato ed ininterrotto a partire dal 2007 e ammonta a **19.992.080,43** euro, alla data del 31 maggio 2012;

- le nuove condizioni del contratto di tesoreria concluso nel 2012 sono di gran lunga peggiorative rispetto a quelle del contratto precedente (tasso di interesse pari ad euribor maggiorato di 4 punti a fronte di tasso euribor diminuito di 0,15 punti) e rivelano le difficoltà dell'ente ad ottenere credito dal sistema bancario;

- sono stati utilizzati fondi vincolati per un importo quantomeno pari a **3.273.166,42** euro, senza che alla fine dell'esercizio 2011 si sia provveduto alla ricostituzione;

- sono stati conservati nei residui attivi 2011 crediti di dubbia esigibilità per importi elevati e quantomeno pari ad euro **7.000.000**, la cancellazione dei quali comporterebbe un aumento del disavanzo di pari importo;

- permangono residui passivi relativi a debiti nei confronti delle partecipate per un importo considerevole, pari a **52.263.090,53** euro (ai quali devono aggiungersi i **26.820.448,20** euro, riferiti al debito fuori bilancio richiamato sopra);

- non è stato raggiunto l'obiettivo del Patto di stabilità negli esercizi 2010 e 2011;

- sia l'Ente locale che due società partecipate sono state oggetto di procedura di "incaglio" da parte del sistema bancario, in relazione a debiti finanziari.

Alla luce dei suindicati parametri, la Sezione ritiene che il Comune di Alessandria si trovi nella impossibilità di validamente far fronte, con le modalità di cui agli artt. 193 e 194 del TUEL per le fattispecie ivi previste, ai crediti liquidi ed esigibili di terzi nei suoi confronti, così come previsto dall'art. 244 del TUEL medesimo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

accerta

- il perdurante inadempimento del Comune di Alessandria nell'adozione di misure correttive idonee a effettivamente risanare la propria situazione finanziaria gravemente deficitaria ed in tal modo invertire la tendenza al suo progressivo deterioramento;
- la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 244 del TUEL per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario;

dispone

che la presente deliberazione sia trasmessa:

al Prefetto di Alessandria,

al Consiglio comunale di Alessandria, nella persona del suo Presidente,

al Sindaco del Comune di Alessandria,

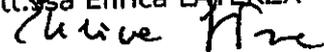
all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Alessandria,

al Procuratore regionale della Corte dei conti.

Il Relatore
Giancarlo Astegiano



Il Presidente
Dott.ssa Enrica LATERZA



Depositata in Segreteria 27 GIU. 2012
Il Funzionario preposto
Dott. Federico Sola

