



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 38/2014/SRCPIE/ PR SP

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

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo Referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario

Nell'adunanza del giorno 26 febbraio 2014;

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

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art.7, commi 7 e 8, della 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 decreto legge 10 ottobre 2012, n.174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di Controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte stessa in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il documento relativo alle "Linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti e programma di lavoro delle Sezioni Riunite in sede di controllo" per l'anno 2013", approvato con Deliberazione n.31/2012 dalle Sezioni Riunite in sede di controllo;

Vista la deliberazione n. 12/2013 con la quale si approvava il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2013;

Viste le Linee guida per il referto semestrale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile,

nonché sulla adeguatezza ed efficacia dei controlli interni ai sensi dell' art.148 TUEL, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 4, in data 11 febbraio 2013, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.57 dell'8 marzo 2013;

Vista la deliberazione n. 64/2013 di questa Sezione, con la quale si invitavano i Presidenti delle Province ed i Sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti a procedere alla compilazione e alla trasmissione alla Sezione del Referto, facente parte integrante della predetta delibera della Sezione per le Autonomie n. 4/2013, afferente al primo semestre 2013 entro il termine del 30 settembre 2013;

Udito il Magistrato Istruttore Giancarlo Astegiano;

Premesso

L'art. 148 del TUEL, come riformulato dall'art. 3, co. 1, lett. e) del D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012, dispone che *"Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale"*.

Tale disposizione, inserita nell'ambito della disciplina dei controlli esterni sulla gestione, prevede un nuovo strumento di valutazione, in corso d'esercizio, da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, della legittimità e regolarità delle gestioni, dedicando particolare attenzione, oltre che ai dati strettamente finanziari, al sistema dei controlli interni degli enti locali.

Le finalità di fondo della nuova modalità di controllo di cui art. 148 del TUEL sono state individuate dalla Sezione per le Autonomie, nella deliberazione n. 4/2013, nei seguenti punti:

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;

- monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Il primo schema di relazione elaborato successivamente all'entrata in vigore del novellato art. 148 TUEL, approvato con la predetta deliberazione n. 4/2013, relativo al semestre gennaio-giugno 2013, è dedicato ad una puntuale rilevazione di una serie di aspetti attinenti all'organizzazione dell'ente, ai sistemi informativi, al sistema dei controlli interni, dati tutti che restano acquisiti alla Sezione regionale di controllo come base informativa sulle caratteristiche di ciascun ente locale esaminato, utile alle future rilevazioni semestrali.

Lo schema di relazione in esame si compone di due sezioni: la prima, dedicata alla regolarità della gestione amministrativa e contabile, è volta ad acquisire notizie sul rispetto dei parametri della regolarità amministrativa e contabile, evidenziando eventuali lacune gestionali in grado di alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria; la seconda, dedicata all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni, intende rilevare, mediante la rappresentazione puntuale dello stato di attuazione degli stessi negli enti scrutinati, le eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile.

Per dare compiuta attuazione al disposto legislativo e nel recepire i contenuti del predetto schema di relazione, questa Sezione ha adottato la deliberazione n. 64/2013, con la quale invitava i Presidenti delle Province ed i Sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti a compilare e trasmettere il Referto, sotto forma di questionario, entro il termine del 30 settembre 2013.

In ottemperanza a tali prescrizioni, con nota del 9 - 16 dicembre 2013, il Comune di **Alessandria** (AL) ha trasmesso a questa Sezione il Referto del Sindaco sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni dell'ente, relativo al primo semestre 2013. Con nota del 27 dicembre 2013, il Magistrato Istruttore ha inviato all'Ente locale una scheda di sintesi con la quale ha formulato alcune osservazioni, invitando l'Ente a fornire eventuali osservazioni e deduzioni in merito. Con nota del 22 gennaio 2014, prot. n. 4780/2014, il Sindaco del Comune di **Alessandria** ha fornito i chiarimenti richiesti, trasmettendo alcuni documenti a supporto delle deduzioni.

Il Magistrato Istruttore, valutate le complessive risultanze dell'attività istruttoria, ha deferito, quindi, all'esame collegiale le risultanze del Referto semestrale, chiedendo al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza.

Considerato

Il referto semestrale (1° gennaio - 30 giugno 2013) del Sindaco del Comune di **Alessandria** (AL) sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato dall'ente, redatto ai sensi dell'art. 148 TUEL, ha fornito le informazioni concernenti le caratteristiche generali della popolazione, del territorio e dell'economia insediata,

nonché le indicazioni dei dati di carattere generale relativi alle risorse umane, strumentali, tecnologiche utilizzate per la gestione dei servizi resi ed i sistemi informativi impiegati.

Ha inoltre fornito gli elementi di informazione richiesti dalle due Sezioni dello schema di referto, in ordine, rispettivamente alla regolarità della gestione amministrativa e contabili del Comune, e all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni esistenti nell'Ente.

In relazione al Referto semestrale trasmesso dal Sindaco di Alessandria, la Sezione osserva, preliminarmente, che si tratta di un documento significativo poiché indica la situazione nella quale sta operando l'Ente in relazione alle attività di risanamento intraprese a seguito della pronuncia di dissesto effettuata con deliberazione del Consiglio Comunale n.61, in data 12 luglio 2012, a seguito del procedimento attivato da questa Sezione ai sensi dell'art. 6, comma 2 del D.Lgs. n. 149 del 2011.

Il documento evidenzia alcune potenziali criticità nella gestione attualmente condotta, sottolineate anche dal Collegio dei Revisori che ha esaminato il Referto ed ha predisposto un parere contenente alcune osservazioni che verranno riprese nella presente delibera.

La richiesta di chiarimenti sulle criticità emerse dall'esame del referto ha riguardato solamente alcune delle questioni indicate nel Referto e, pertanto, di seguito verranno trattate unicamente i temi oggetto di approfondimento istruttorio.

1. Risorse umane - Dotazione organica e personale operante nell'Ente

1.1. Dalla Relazione risulta che sono stati posti in essere processi di riorganizzazione e/o rideterminazione della dotazione organica, anche in ragione della situazione di dissesto, e che non sono state rilevate eccedenze o posizioni soprannumerarie.

In sede istruttoria, al fine di verificare le modalità adottate dall'Ente e le verifiche compiute è stato chiesto all'Ente di trasmettere copia della delibera o dell'atto dal quale risulta il compimento delle attività indicate sopra.

Inoltre, anche in considerazione delle politiche restrittive sulla gestione del personale adottate dal legislatore a livello nazionale negli ultimi anni, è stato chiesto al Sindaco le ragioni che giustificavano il mantenimento in pianta organica di un numero di posizioni di gran lunga più elevate del personale presente in servizio, così come risultante dalla tabella contenuta nella Relazione. Occorre inoltre precisare che cosa si intenda con la dizione "personale non di ruolo", in relazione alla quale categoria sono presenti in servizio 68 unità.

1.2. Nella nota del 22 gennaio 2014, il Sindaco ha osservato, preliminarmente, che a seguito della pronuncia di dissesto l'Ente è assoggettato ai controlli sulle dotazioni organiche e sul personale disciplinati dall'art. 243, co. 7 del TUEL.

Conseguentemente, in data 20 novembre 2012 è stata adottata una delibera di rideterminazione della dotazione organica, allegata all'Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 2012 — 2014 trasmesso al ministero dell'Interno per l'approvazione. La dotazione organica è stata ridotta da 828 a 710 posti, *"in netta riduzione rispetto ai parametri di*

riferimento fissati nel decreto del Ministero dell'Interno del 16/3/2011 individuati per la fascia di Comuni con popolazione ricompresa tra 60.000 e 249.000 abitanti secondo cui il limite di dotazione risultava pari a 896 dipendenti a fronte della consistenza della popolazione del Comune di Alessandria pari a 94.974 abitanti".

Secondo il Sindaco, "la rideterminazione della dotazione organica si è ispirata a criteri di funzionalità ed efficienza nell'erogazione dei servizi ma anche all'inderogabile principio di risanamento dell'Ente e della riduzione della spesa corrente".

L'Amministrazione ha specificato, inoltre, che nel personale in servizio, pari a 691 unità, risulta compreso il personale educativo e ausiliario, pari a 88 unità, in precedenza in distacco funzionale presso l'Azienda speciale Costruire Insieme.

Ha specificato, inoltre, che l'indicazione del personale "non di ruolo" contenuta nel documento allegato al Referto semestrale era riferita alla situazione presente nell'Ente alla data del 31 dicembre 2011 (data di formazione del documento) ed era riferita "a n. 68 unità di personale allora in servizio a tempo determinato (40 unità, con profilo professionale di Educatore, oltre ad altre 4 unità), ovvero ex art.90 del TUEL (n. 19 unità), ovvero ex art. 110, commi I e 2 del TUEL (5 dirigenti), il cui rapporto di lavoro si è concluso nel 2012, perché a scadenza o perché legato al mandato del Sindaco giunto a conclusione a maggio 2012".

Il Sindaco ha evidenziato, poi, che il confronto tra dotazione organica vigente al 3 novembre 2012 e dotazione organica rideterminata presenta una vacanza di 19 posti, divenuti 36 alla data del 2 gennaio 2014 per effetto delle cessazioni del personale.

Ha messo in luce, inoltre, che il mantenimento nella dotazione organica rideterminata di posti vacanti è stato originato dalla circostanza che esistevano istanze di reintegro nell'organico del Comune da parte di alcuni dipendenti, già a tempo indeterminato dell'Ente trasferiti ad Aspal s.p.a., società a partecipazione comunale con la clausola di salvaguardia che prevedeva il rientro presso l'Amministrazione Comunale in caso di scioglimento dell'ASPAL. La Società ASPAL è stata posta in liquidazione con deliberazione del Consiglio Comunale n.65 del 9 agosto 2012 ed il Tribunale di Alessandria, con sentenze provvisoriamente esecutive emesse in data 11 settembre 2013, ha disposto il reintegro nei ruoli comunali per n.13 unità.

1.3. Gli atti adottati e trasmessi alla Sezione unitamente ai chiarimenti forniti in ordine alle scelte effettuate ed alle azioni intraprese, evidenziano che l'Amministrazione ha posto in essere attività dirette a rideterminare la pianta organica ed a contenere il numero dei dipendenti all'interno dei parametri previsti per gli enti in dissesto, anche in presenza di situazioni particolari, quale quella riferita all'esternalizzazione di alcuni servizi all'ASPAL ed alla successiva sentenza di reintegro del personale, a seguito della liquidazione della società, disposta dopo la pronuncia di dissesto.

2. Organizzazione dei servizi

2.1. Nella Relazione semestrale, il Sindaco di Alessandria ha asserito che nel primo semestre del 2013 era proseguita l'attività di riorganizzazione dei servizi nell'ottica di risanamento propria della situazione di dissesto nella quale versa l'Ente. In sede istruttoria, pertanto, è stato domandato all'Amministrazione di indicare le concrete modalità adottate nel processo di riorganizzazione.

2.2. Il Sindaco ha illustrato compiutamente la situazione delle singole società alle quali erano stati affidati servizi ed ha indicato i provvedimenti adottati per superare la situazione di criticità nella quale versa l'Ente.

- A.M.I.U. s.p.a. — servizio raccolta e trasporto RSU: sono stati adottati alcuni atti di indirizzo per razionalizzare e migliorare la situazione gestionale (deliberazioni della Giunta comunale n. 242/2012, n. 129/2013, n. 201/2013 e del Consiglio comunale n. 53/2013).

Peraltro, la società è stata dichiarata fallita dal Tribunale di Alessandria in data 19 dicembre 2013 e a seguito del fallimento è stata adottata la Deliberazione della Giunta comunale n. 339/2013 "Regolazione dei flussi di cassa per la gestione del piano finanziario 2014 del Consorzio Alessandrino per la Raccolta e il Trasporto dei rifiuti solidi urbani. Atto di indirizzo ai sensi dell'art. 107 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.e i."

- A.T.M. s.p.a. — servizio trasporto pubblico locale: sono stati adottati alcuni atti di indirizzo per razionalizzare e migliorare la situazione gestionale (deliberazioni della Giunta comunale n. 269/2012, n. 76/2013, n. 129/2013).

Con la deliberazione n. 76/2013 la Giunta ha definito specifiche linee guida dirette a favorire l'adozione immediata di un piano aziendale operativo, finalizzato al rispetto dei vincoli finanziari dei bilanci 2013 - 2014 del Comune di Alessandria nella materia dei trasporti locali e ad avviare una procedura di gara europea per l'affidamento del servizio. Il Consiglio di Amministrazione della società, successivamente in data 11 giugno 2013, ha approvato un piano industriale (il terzo), dal quale sono *"emerse notevoli criticità derivanti anche dalle eccedenze di personale riscontrate in alcuni settori, anche oggetto di reinternalizzazione dei servizi da parte del Comune"*.

- A.S.P.AL. s.r.l. — servizi strumentali: sono stati adottati alcuni atti di indirizzo per razionalizzare e migliorare la situazione gestionale (deliberazione n. 129/2013).

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 65/2012 è stata autorizzata la procedura di liquidazione della società e contestualmente è stata promossa la costituzione dell'Azienda Speciale Multiservizi Costruire Insieme. Successivamente, il Consiglio comunale, con deliberazione n. 89 del 18.07.2013, ha provveduto all'affidamento diretto in convenzione a favore del C.S.I. di Torino dei servizi strumentali I.C.T. del Comune, a decorrere dal 1° agosto 2013 e sino al 31 luglio 2018. Inoltre, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 96 dell'8 agosto 2013 i servizi relativi alle attività di mediazione culturale, giovani, musei (museo del

Cappello e Teatro delle Scienze), I.A.T. (Informazioni e Accoglienza Turistica) e I.C.S. (Istituto Cooperazione per lo Sviluppo) sono stati trasferiti all'Azienda speciale multiservizi "Costruire Insieme".

- Azienda Speciale Multiservizi Costruire Insieme — attività strumentali: sono stati adottati alcuni atti di indirizzo per razionalizzare e migliorare la situazione gestionale (deliberazione n. 129/2013).

In relazione all'Azienda Speciale, il Consiglio comunale ha adottato ulteriori atti di indirizzo:

1. Deliberazione n. 96/2013 "Reinternalizzazione servizi educativi comunali e cessione rami d'azienda ASPAL s.r.l. all'Azienda Speciale Multiservizi "Costruire Insieme";

2. Deliberazione n. 153 /2013 "Approvazione piano industriale presentato dall'Azienda Speciale Multiservizi Costruire Insieme a seguito delle modificazioni operative approntate con deliberazione del C.C. 96/2013 e in osservanza dei vincoli di bilancio vigenti.

- A.M.A.G. S.p.A. — servizio gas: sono stati adottati alcuni atti di indirizzo per razionalizzare e migliorare la situazione gestionale (deliberazione n. 129/2013). E' in corso d'istruttoria la procedura relativa alla gara d'ambito per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale (D. Lgs. 164/2000).

- A.R.AL. s.p.a. — servizio smaltimento rifiuti: sono stati adottati alcuni atti di indirizzo per razionalizzare e migliorare la situazione gestionale (deliberazione n. 129/2013). Inoltre, la Giunta comunale ha adottato alcune delibere di indirizzo:

1. n. 162/2013 "Regolazione dei flussi di cassa per la gestione del piano finanziario 2013 del Consorzio Alessandrino per la Raccolta e il Trasporto dei rifiuti solidi urbani in corso di approvazione. Atto di indirizzo ai sensi dell'art. 107 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.e

2. n. 339/2013 "Regolazione dei flussi di cassa per la gestione del piano finanziario 2014 del Consorzio -Alessandrino per la Raccolta e il Trasporto dei rifiuti solidi urbani. Atto di indirizzo ai sensi dell'art. 107 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.e i."

3. n. 201/2013 per ulteriori approfondimenti e, in particolare, per quanto attiene all'affidamento del servizio attraverso apposita procedura di gara (L.R.n.7/2012).

2.3. La situazione dei servizi affidati alle società partecipate, così come quella di queste ultime appare complessa poiché le criticità, risalenti alle gestioni che hanno preceduto la dichiarazione di dissesto non appaiono ancora superate, se non parzialmente.

Già nel corso dell'esame della situazione finanziaria del Comune che aveva preceduto la dichiarazione di dissesto, la Sezione aveva evidenziato che numerose criticità gestionali, con significative ricadute finanziarie, erano ascrivibili alla presenza di un numero elevato di società ed alla loro precaria situazione finanziaria ed a rapporti opachi nei quali non vi era riconciliazione contabile fra risultanze comunali e societarie.

E' indubbio che è stato avviato un percorso di razionalizzazione e risanamento, ma un giudizio definitivo potrà essere formulato solo al termine dello stesso, partendo dal presupposto che si tratta di attività che non possono essere a risultato immediato, anche in considerazione delle complesse e delicate questioni attinenti al personale che opera nelle società ed alla necessità di garantire la continuità nello svolgimento delle attività esternalizzate.

Da ultimo, la Sezione condivide il richiamo espresso dal Collegio dei revisori del Comune che, nel verbale del 29 novembre 2013 relativo all'esame della Relazione semestrale, hanno osservato che alcuni contratti di servizio con le partecipate sono scaduti e che non sono ancora state avviate le gare per l'affidamento dei servizi.

3. Programmazione dell'attività finanziaria e grado di copertura dei servizi

3.1. Nella Relazione è indicato il grado di copertura dei costi dei principali servizi locali e, in proposito, anche tenuto conto della situazione di dissesto è stato domandato all'Ente se è stata effettuata una specifica analisi diretta ad evidenziare la sostenibilità finanziaria della copertura dei servizi.

3.2. L'Amministrazione ha confermato di aver operato con la finalità di assicurare l'osservanza del disposto dell'art. 250 del TUEL nella fase intermedia tra la dichiarazione di dissesto e l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 2013, che non è ancora avvenuta. In particolare, ha precisato che la situazione di copertura dei servizi è stata oggetto di analisi, soprattutto con riferimento ai servizi affidati ad organismi partecipati, a seguito dei quali sono stati *"predisposti progetti di ristrutturazione posti al vaglio del Tavolo interministeriale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri"*. In ogni caso ed in attesa di decisioni a livello statale, ha asserito che nel corso del primo semestre del 2013 sono state avviate politiche di contenimento della spesa e di miglioramento dei livelli di copertura finanziaria dei servizi pubblici, pur nella difficoltà di risolvere le questioni attinenti lo scioglimento di organismi partecipati che hanno dipendenti in carico.

3.3. In proposito, la Sezione nel prendere atto delle dichiarazioni dell'Ente, non può esimersi dal sottolineare che, come già affermato dal Collegio dei revisori nel citato verbale del 29 novembre 2013, è necessario che l'Ente verifichi in concreto che la percentuale di copertura prevista sia garantita dall'applicazione delle tariffe vigenti.

4. Gestione delle entrate

4.1. Al punto 1.18 della Relazione è stato specificato che le riscossioni delle entrate di competenza non risultano idonee a garantire gli equilibri di cassa a causa del costante ricorso alle anticipazioni di cassa.

In proposito, in sede istruttoria è stato domandato all'Ente di precisare se i problemi sono dipendenti esclusivamente dalle note vicende che hanno interessato le imposte locali nel 2013 (IMU), ovvero se siano dipendenti anche dalla particolare situazione finanziaria che ha condotto

l'Ente al dissesto, evidenziando se la riorganizzazione che l'Ente deve effettuare sia idonea a garantire, a regime, l'equilibrio finanziario.

4.2. Il Sindaco ha messo in luce che *"è un dato di fatto che dal marzo 2005 l'Ente opera in costante e crescente anticipazione di cassa"*. Ha precisato, inoltre, che *"Il ricorso all'anticipazione può essere in parte imputato al mancato introito delle imposte locali ma per la maggior parte è da attribuire al mancato allineamento delle spese alle risorse autonome dell'Ente"* e che, comunque, *"dall'esercizio 2012 si è provveduto progressivamente a vincolare sulla disponibilità di cassa tutte le entrate a specifica destinazione e al ripristino di vincoli pregressi per oltre 5 milioni"*.

4.3. Le indicazioni fornite dall'Amministrazione evidenziano che la situazione finanziaria è ancora critica. Gli accertamenti effettuati dalla Sezione prima della dichiarazione di dissesto da parte del Consiglio comunale evidenziavano la cronica mancanza di risorse di tesoreria e la situazione di costante disequilibrio della gestione di competenza e corrente, con insorgenza di debiti latenti.

In base ai dati forniti è sicuramente positiva l'inversione di tendenza che si sarebbe verificata a partire dal 2012 in relazione alla ricostituzione dei fondi vincolati, anche se occorre tenere conto delle preoccupazioni espresse dal Collegio dei revisori dei conti nel verbale del 29 novembre 2013 che hanno ribadito la necessità di monitorare con costanza il rapporto fra accertamenti e riscossioni.

In ogni caso, un giudizio definitivo potrà essere espresso solo dopo l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato e la verifica della gestione dello stesso che è stata fatta dall'Ente.

5. Gestione del patrimonio

5.1. Nella relazione l'Ente ha indicato di non riscuotere in modo regolare i proventi da locazione connessi all'utilizzo o affidamento in concessione dei cespiti patrimoniali e, pertanto, in sede istruttoria è stato domandato di indicare le motivazioni della mancata riscossione le azioni attivate per il recupero delle somme dovute, precisando, altresì, a quanto ammontino le somme non riscosse ed a quali esercizi si riferiscano.

5.2. Il Sindaco di Alessandria ha affermato che la riscossione dei canoni di locazione in alcuni casi non avviene puntualmente alle scadenze contrattuali, anche perché *"alcuni inquilini percepiscono il Comune come un ente assistenziale"*. Ha precisato, inoltre, che l'ufficio Entrate invia periodicamente solleciti di pagamento, comunica al Servizio Patrimonio le mancate riscossioni e provvede annualmente alla formazione di ruoli per le riscossioni coattive tramite Equitalia.

Ha trasmesso, inoltre, i dati riferiti alle somme non riscosse e mantenute nel bilancio come residui, suddivise per esercizio, che risultano dalla tabella che segue.

esercizio	Canone locazione fabbricati	Canoni locazioni terreni	totale
1999	3.393,71	2.297,59	5.691,30
2000	15.978,79		15.978,79
2001	22.209,33	2.577,82	24.787,15
2002	27.313,77	212,40	27.526,17
2003	37.272,07		37.272,07
2004	27.747,39	487,00	28.234,39
2005	6.369,86	6,19	6.376,05
2006	209.196,94	1.296,19	210.493,13
2007	43.402,27		43.402,27
2008	42.921,15	1.132,72	94.053,87
2009	44.993,16	3.969,35	48.962,51
2010	43.007,11	17.559,42	60.566,53
2011	13.773,19	16.977,05	30.750,24
2012	32.093,74	11.555,37	43.649,11

5.3. I dati contenuti nella tabella che precede e le giustificazioni adottate dall'Amministrazione confermano che parte delle entrate patrimoniali derivanti da canoni di locazione non vengono riscosse con puntualità.

In proposito, è necessario distinguere fra interventi assistenziali che debbono essere curati dall'Ente in relazione alle disponibilità finanziarie ed alle scelte politiche dalla gestione dei beni patrimoniali. Se questi ultimi sono destinati a produrre reddito gli accertamenti e gli incassi debbono essere effettivi e, conseguentemente, anche in ragione delle giustificazioni adottate dall'Amministrazione in relazione alle mancate riscossioni ed alla situazione finanziaria dell'Ente in corso di risanamento, è necessario che, sino a che le predette somme vengano effettivamente incassate, i residui attivi siano cancellati e le relative poste siano inserite nel conto del patrimonio.

6. Gestione finanziaria dell'esercizio 2013

6.1. Considerata la particolare situazione nella quale si trova il Comune di Alessandria in relazione alla circostanza che le procedure di approvazione dei bilanci stabilmente riequilibrati degli esercizi 2012 e 2013 sono ancora in corso, è stato domandato all'Ente di specificare se i documenti in questione e, in particolare quello dell'esercizio 2013, approvato con Delibera del Consiglio comunale n. 139 del 15 ottobre 2013, abbiano costituito la base per la gestione

finanziaria 2013, precisando se si sono verificati o meno scostamenti rilevanti nel primo semestre.

6.2. Nella nota del 22 gennaio 2014, l'Amministrazione ha affermato che ha ritenuto non sufficiente il rispetto del vincolo finanziario previsto dall'art. 250 del TUEL e, pertanto, nel corso del primo semestre del 2013, l'attività di spesa è stata vincolata, oltre che alle previsioni di cui all'ultimo bilancio approvato (che coincide con il bilancio assestato 2011), "alle previsioni inserite ad ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 2013, più restrittive rispetto alle previsioni storiche dell'ultimo esercizio ricompreso nel dissesto finanziario" (deliberazione di Giunta Comunale n. 10 del 16 gennaio 2013).

6.3. Allo stato, la Sezione non può che prendere atto delle indicazioni fornite dall'Ente che, se confermate dalle successive verifiche finanziarie che verranno effettuate in base alle previsioni dell'art. 1, co. 166 e seguenti della legge finanziaria del 2006, indicano l'avvio di un concreto percorso di risanamento finanziario.

7. Riorganizzazione e razionalizzazione degli organismi partecipati

7.1. Nella Relazione semestrale è indicato che l'Ente ha avviato la dismissione di alcune società partecipate e sono stati indicati i provvedimenti adottati per le cessioni, soppressioni e riduzione rimborso del capitale sociale. Al fine di completare l'accertamento, in sede istruttoria è stato chiesto al Comune di specificare se ai provvedimenti indicati nella Relazione è stata data attuazione, in quale misura e con quale esito.

7.2. A completamento delle indicazioni contenute nella Relazione, l'amministrazione, nella nota del 22 gennaio 2014 ha precisato che:

Nella relazione sono state indicate tre procedure di dismissione di quote societarie, in particolare:

- ARISTOR s.r.l., in liquidazione: procedura conclusa con alienazione delle quote e atto di cessione stipulato in data 21 ottobre 2013;
- OIKOS 2006 s.r.l.: procedura conclusa con alienazione delle quote e atto di cessione stipulato in data 25 gennaio 2013;
- Palazzo del Monferrato: procedura di riduzione di capitale sociale conclusa ed il Comune è in attesa del rimborso della quota di capitale sottoscritto, così come deliberato dall'assemblea dei soci del 28 maggio 2013;
- S.V.I.AL. s.r.l.: attualmente in liquidazione;
- VALOR.I.AL. s.r.l.: attualmente in liquidazione;
- AL.TRI. s.p.a.: società dichiarata fallita il 23 luglio 2013;
- SITAL s.p.a.: società dichiarata fallita il 5 aprile 2013;
- ASPAL s.r.l.: attualmente in liquidazione;

- FONDAZIONE T.R.A.: attualmente in liquidazione;
- A.M.I.U. s.p.a.: società dichiarata fallita il 19 dicembre 2013.

7.3. Le indicazioni fornite dall'Amministrazione confermano la situazione di particolare complessità del reticolo di società operanti nell'ambito locale che si era andata consolidando negli anni scorsi. Evidenziano, altresì, la mancanza originaria di un disegno strategico e di un piano industriale, considerato che alcune di esse sono state dichiarate fallite nel corso del 2013. Peraltro, le preoccupazioni in relazione alla situazione finanziaria delle società e alla loro solvibilità erano state manifestate a più riprese dalla sezione prima della dichiarazione di dissesto dell'Ente.

E' positivo che alcune partecipazioni siano state dismesse ed occorre che l'Ente valuti con attenzione la situazione delle società ancora in liquidazione, poiché soprattutto la situazione finanziaria di VALOR.I.AL. s.r.l. e S.V.I.AL. s.r.l. potrebbe avere ripercussioni negative sul bilancio e sulla complessiva situazione finanziaria del Comune in considerazione del ruolo peculiare delle stesse in relazione alla vendita di alcuni beni comunali, come già rilevato dalla Sezione (delibera n. 279, in data 17 novembre 2011).

8. Società affidatarie *in house*

8.1. Nella Relazione è indicato che l'Ente si avvale dell'opera di società *in house* e, pertanto, in sede istruttoria è stato domandato di specificare le modalità di attuazione del controllo del controllo analogo, precisando, in particolare, se le modalità del controllo analogo siano codificate in atti specifici (indicando di quali provvedimenti si tratti), se la circostanza che le società operano *in house* risulta indicata nello Statuto sociale e se all'interno del Comune è stata costituita un'apposita struttura dedicata alle attività di indirizzo e controllo, descrivendone le funzioni, evidenziando se nel periodo compreso fra il 1° gennaio 2013 ed il 30 giugno 2013 sono state rilevate criticità.

8.2. Il Sindaco di Alessandria ha specificato che le società affidatarie di servizi *in house* sono:

- A.T.M. s.p.a., affidataria del servizio trasporto pubblico locale, che presenta i requisiti previsti dalla disciplina europea;
- A.M.AG. s.p.a., affidataria del servizio gas e riscaldamento e climatizzazione edifici comunali;

In concreto, nelle società *in house* l'Ente designa la maggioranza dei componenti del Consiglio di amministrazione, i componenti del Collegio sindacale, interviene alle assemblee e il Consiglio comunale può disporre audizione del Presidente del Consiglio di amministrazione che, comunque, è

tenuto a presentare una relazione annuale al Consiglio comunale in merito a attività, progetti, interventi, qualità e quantità del servizio erogato, stato patrimoniale e piani di sviluppo della società e del servizio.

Inoltre, le società sono tenute a recepire le indicazioni contenute nelle delibere di indirizzo emanate dall'Amministrazione che, con deliberazione della Giunta comunale n. 165/2011, recante "*Controllo analogo su società partecipate. Costituzione Comitato Tecnico*" ha costituito il comitato Tecnico, definendone la composizione e la metodologia di lavoro, allo scopo di procedere alle attività di indirizzo e controllo.

Il Comitato ha operato nel primo semestre dell'anno 2013 e il Sindaco, con la nota del 22 gennaio 2014, ha trasmesso i verbali inerenti alle verifiche effettuate, anche in relazione alle società non *in house*, ed alle criticità riscontrate.

8.3. La situazione rappresentata dal Sindaco di **Alessandria** in merito ai rapporti con le società partecipate evidenzia un quadro complesso in fase di evoluzione.

In proposito, sin d'ora la Sezione evidenzia che la natura delle società *in house* implica che l'Ente adotti un modello di indirizzo e controllo regolamentato e puntuale che si deve tradurre in direttive specifiche e controlli appropriati e continuativi sulla gestione, così come sembra avvenire ad opera del Comitato Tecnico appositamente costituito.

9. Gestione dei servizi pubblici locali

9.1. Al punto 1.30. e 1.30.a della Relazione sono indicate le criticità emerse nella gestione dei servizi pubblici locali e, in sede istruttoria è stato domandato di indicare le eventuali azioni intraprese per la risoluzione di dette criticità.

9.2. Le principali criticità rilevate dall'amministrazione e segnalate alla Sezione sono le seguenti:

- *Acquisto beni consumabili per servizi informatici (già di competenza società partecipata Aspal):* a seguito delle necessità di effettuare acquisti specifici e in considerazione del venir meno delle attività di Aspal sono stati effettuati acquisti mediante gare effettuate sul ME.PA.;

- *Derattizzazione (già di competenza società partecipata Amiu):* nel corso del 2013 l'Ente ha rilevato che non erano state effettuate operazioni di sanificazione di aree all'aperto in quanto l'A.M.I.U. S.p.A., affidataria fino al 2012, non era in grado di intervenire e, pertanto, soprattutto per motivi di salute pubblica, sono state disposte operazioni per interventi di sanificazione e bonifica aree. In proposito, preso atto che nel periodo di riferimento non risultavano essere presenti convenzioni Consip attive riguardanti servizi similari, uguali o compatibili con le prestazioni in oggetto, mentre dall'esame dei prezzi rinvenuti sul Mercato Elettronico Consip S.p.A. l'offerta più conveniente per l'Amministrazione Comunale, posta agli atti, risultava essere antieconomica per l'Ente, a causa dell'elevata estensione delle superfici da trattare, è stato effettuato l'affidamento dell'attività ad una cooperativa sociale, finalizzata all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, così come disposto dalla Legge n. 381/91, artt. 4, 5 e 9, dalla Legge Regionale n. 18/94, artt. 10, 11 e 13 e dalla Legge Regionale n. 76/96;

- *Atti inerenti l'intervento sostitutivo della stazione appaltante, ai sensi del DPR 207/2010 relativi al contratto di servizio 2006-2010 con AMIU S.p.A. (in liquidazione)*

Approvazione del Piano Finanziario Tia 2013-2015, ratificato con deliberazione del C.C. n.90 e n.154 del 2013, che prevede trasferimenti per 2 ml di euro ad Aral S.p.A. per somme dalla stessa anticipate, a favore di Amiu S.p.A., in liquidazione e comprese nella voce "totale costi raccolta e spazzamento" di competenza di Amiu S.p.A. in liquidazione;

Le criticità emerse sono state affrontate nei periodi successivi al primo semestre 2013.

9.3. In proposito, la Sezione non può che prendere atto di quanto comunicato dall'Ente.

10. Delibera di ricognizione delle partecipate

10.1. Nella Relazione trasmessa dal Sindaco è indicato che l'Ente, in data successiva all'adozione della delibera prevista dall'art. 3, co. 27 della legge finanziaria per il 2008, ha "riconsiderato la sussistenza dei presupposti di legge per il mantenimento delle partecipazioni" e, quindi, in sede istruttoria è stata evidenziata la necessità che venisse trasmesso alla Sezione l'atto con il quale è stata effettuata la nuova verifica.

10.2. Nella nota del 22 gennaio 2014 sono state trasmesse le delibere adottate dall'Ente che risultano essere le seguenti:

- deliberazione del Consiglio comunale n. 51/2010 "Proposta di modifica alla deliberazione del C.C. 148/2008";
- deliberazione della Giunta comunale n. 51/2010 "Approvazione piano delle alienazioni delle immobilizzazioni finanziarie — bilancio di previsione 2010";
- deliberazione del Consiglio comunale n. 110/2012 "Piano delle alienazioni delle immobilizzazioni finanziarie 2012-2014";
- deliberazione del Consiglio comunale n. 137/2013 "Piano delle alienazioni delle immobilizzazioni finanziarie da porre in vendita nel corso del triennio 2013-2015;
- deliberazione del Consiglio comunale n. 96/2013 "Reinternalizzazione servizi educativi comunali e cessione rami d'azienda ASPAL s.r.l. all'Azienda Speciale Multiservizi "Costruire Insieme";
- deliberazione del Consiglio comunale n. 153 /2013 "Approvazione piano industriale presentato dall'Azienda Speciale Multiservizi Costruire Insieme a seguito delle modificazioni operative approntate con deliberazione del C.C. 96/2013 e in osservanza dei vincoli di bilancio vigenti.

10.3. Nel prendere atto delle precisazioni dell'Ente, la Sezione osserva che la previsione contenuta nell'art. 3, co. 27 della legge finanziaria per il 2008 e seguenti che prevede la trasmissione della delibera di ricognizione delle partecipazioni alla Sezione regionale della Corte dei conti prevede, implicitamente ma necessariamente, che anche le delibere con le quali la stessa viene modificata o integrata siano trasmesse alla magistratura contabile.

11. Contenzioso

11.1 In relazione ai giudizi promossi contro l'Ente nel primo semestre 2013, l'Ente ha precisato di non aver effettuato accantonamenti e, pertanto, in sede istruttoria, è stato domandato all'Amministrazione le ragioni in base alle quali si è proceduto in tal senso, precisando, altresì, l'ammontare totale del rischio di soccombenza.

11.2. L'Ente ha precisato che l'Avvocatura comunale ha richiesto lo stanziamento di euro 90.000, non previsti nell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 2013, quali "*oneri straordinari della gestione inerenti cause pendenti*" e che parte degli oneri sono stati liquidati attingendo le somme necessarie da altri interventi di bilancio.

11.3. Qualora siano proposte azioni giudiziali nei confronti di un Ente pubblico è necessario che venga svolta una verifica specifica in ordine alle possibilità di soccombenza e che, per ragioni di prudenza allo scopo di evitare la possibile insorgenza di situazioni finanziarie negative, è necessario che venga predisposto uno specifico accantonamento, così come precisato anche dal Collegio dei revisori (nel citato verbale del 29 novembre 2013). Ciò è ancor più opportuno nel caso di Enti che presentino situazioni di criticità finanziarie, quali quelle nelle quali versa il Comune di Alessandria.

12. Controllo sugli equilibri finanziari

12.1 Nella Relazione è indicato che l'Ente non ha modificato ancora il Regolamento di contabilità per adeguarlo alle previsioni contenute nell'art. 147 *quinquies* del TUEL. In sede istruttoria, pertanto, è stato domandato di indicare quali fossero le ragioni del mancato adeguamento, considerato che la mancata conclusione del procedimento di approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato non è idonea ad evitare che l'Ente attivi il meccanismo di verifica dell'evoluzione progressiva della situazione finanziaria previsto dalla norma citata sopra.

12.2. Nella nota del 22 gennaio 2014, il Sindaco ha osservato che la Direzione competente ha provveduto alla redazione di apposita proposta di deliberazione Giunta/Consiglio (n. 31 del 21.01.2014), ad oggetto "*Regolamento di Contabilità della Città di Alessandria (approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 51 del 23 giugno 1997 e successive modificazioni ed integrazioni). Approvazione del nuovo art. 76 bis "Controllo di regolarità amministrativo-contabile e controllo sugli equilibri finanziari" in forza della novella di cui all'art. 147 quinquies del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni ed integrazioni*", a modificazione del Regolamento di Contabilità.

12.3. La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Ente e rileva, unicamente, che il Regolamento dei controlli interni dell'ente contiene le indicazioni di carattere generale sul controllo degli equilibri finanziari che dovrebbe essere disciplinato, in modo maggiormente analitico, all'interno del Regolamento di contabilità, come, peraltro, prevede l'art. 147 *quinquies* del TUEL, così come ritenuto anche dal Collegio dei revisori (verbale del 29 novembre 2013).

Si riserva di esaminare il testo delle nuove disposizioni quando verranno emanate.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, in relazione alle criticità emerse dall'esame del referto semestrale sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile, nonché sulla adeguatezza ed efficacia dei controlli interni, redatto ai sensi dell' art.148 TUEL dal Sindaco del Comune di **Alessandria** (AL), si pronuncia nei termini sopra esposti.

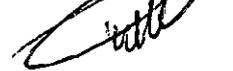
Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Sindaco, ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di **Alessandria** (AL).

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Così deliberato in Torino nell'adunanza del 26 febbraio 2014.

Il Relatore
Giancarlo Astegiano



Il Presidente f.f.
Mario PISCEDDA



Depositata in Segreteria il **28 FEB. 2014**

Il Funzionario preposto
Federico Sola

