



CITTA' DI ALESSANDRIA **Collegio dei Revisori dei Conti**

Verbale n. 95 del 6/07/2012

L'anno 2012, il giorno 6 del mese di Luglio, alle ore 9,00 si è riunito il COLLEGIO DEI REVISORI, nominato con Deliberazione del CONSIGLIO COMUNALE n. 110/325/751 del 19/10/2009, con la presenza dei Signori:

dott. NICOLA TATTOLI (Presidente)
rag. DINO ANGELO ANGELINI (Componente)
dott.ssa ANTONELLA PERRONE (Componente)

L'organo di revisione:

- Vista la deliberazione della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte n. 260, in data 27 giugno 2012;
- Viste le deliberazioni della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte n. 279, in data 28 novembre 2011 e n. 12, in data 17 febbraio 2012;
- Vista l'ordinanza della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte n. 10, in data 22 marzo 2012
- Esaminata la pubblicazione del Ministero dell'Interno sul "Dissesto finanziario degli Enti Locali alla luce del nuovo assetto normativo";
- Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n.267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali"
- Visti i principi contabili per gli enti locali emanati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali;
- Visto il Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art.6, co.2;

Presenta

la seguente relazione sullo stato di dissesto finanziario del Comune di Alessandria.

Introduzione

Definizione dello stato di dissesto

Si ha 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'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste (art. 244, c.1, Tuel).

Deliberazione di dissesto

La deliberazione recante la formale ed esplicita dichiarazione di dissesto finanziario è adottata dal consiglio dell'ente locale nelle ipotesi di cui all'articolo 244 e valuta le cause che hanno determinato il dissesto. La deliberazione dello stato di dissesto non è revocabile. Alla stessa è allegata una dettagliata relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto (art. 246, c.1, Tuel).

Omissione della deliberazione di dissesto

Ove sia ritenuta sussistente l'ipotesi di dissesto l'organo regionale di controllo assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine, non superiore a venti giorni, per la deliberazione del dissesto. (art. 247, c.2, Tuel).

Decorso infruttuosamente tale termine l'organo regionale di controllo nomina un commissario ad acta per la deliberazione dello stato di dissesto (art. 247, c.3, Tuel)

Conseguenze della dichiarazione del dissesto finanziario

A seguito della dichiarazione di dissesto, e sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261 (decreto Ministro dell'Interno):

- sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio (art.248, c.1, Tuel);
- gli enti locali non possono contrarre nuovi mutui, con eccezione dei mutui previsti dall'articolo 255 e dei mutui con oneri a totale carico dello Stato o delle Regioni (art. 249,c.1, Tuel).

Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256:

- non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione...(art. 248, c.2, Tuel);
- i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria...(art.248, c.4, Tuel).

Nella prima riunione successiva alla dichiarazione di dissesto e comunque entro trenta giorni dalla data di esecutività della delibera il consiglio dell'ente, o il commissario nominato ai sensi dell'articolo 247, comma 1, è tenuto a deliberare per le imposte e tasse locali di spettanza dell'ente dissestato, diverse dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, le aliquote e le tariffe di base nella misura massima consentita, nonché i limiti reddituali, agli effetti dell'applicazione dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni, che determinano gli importi massimi del tributo dovuto (art. 251, c.1, Tuel).

La delibera non è revocabile ed ha efficacia per cinque anni, che decorrono da quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato. In caso di mancata adozione della delibera nei termini predetti l'organo regionale di controllo procede a norma dell'articolo 136 (art.251, c.2, Tuel).

Le modifiche normative, intervenute nel corso di questi anni nella pubblica amministrazione, hanno avvicinato il risanamento finanziario degli enti locali tramite dissesto finanziario, alle procedure concorsuali di natura civilistica.

Obiettivo da perseguire è quello di assicurare al Comune la continuità di esercizio nonostante il grave stato di crisi causato dagli squilibri economici-finanziari.

Lo strumento giuridico del dissesto finanziario crea una rottura tra il passato ed il futuro e consegue alla necessità di condurre l'Ente al risanamento finanziario, tramite l'azzeramento dell'indebitamento pregresso, e di riportare il bilancio comunale nei limiti della legittimità contabile e finanziaria.

Il Collegio dei Revisori ha più volte evidenziato la mancanza di una corretta rilevazione dei fatti di gestione e la conseguente inattendibilità dei documenti elaborati dall'Ente e richiama quanto espresso nei seguenti verbali:

- n. 17 del 17 maggio 2010 parere rendiconto 2009;
- n. 52 del 2 maggio 2011 parere rendiconto 2010;
- n. 78 del 23 dicembre 2011 parere riapprovazione rendiconti 2009 e 2010;
- n. 79 del 30 dicembre 2011 parere riapprovazione bilancio di previsione 2011;
- n. 85 del 30 marzo 2012 parere certificazione patto di stabilità 2011;
- n. 88 del 10 maggio 2012 parere rendiconto 2011.

Il Collegio dei Revisori ha più volte riscontrato problemi nello svolgimento dell'attività di vigilanza e controllo (verbale 50 del 16 marzo 2011) e riscontrato, altresì, la sussistenza di varie situazioni di sofferenza economica e finanziaria, inducendo lo stesso a richiedere agli organi dell'Ente, con verbale n. 84 in data 12 marzo 2012, *".....un'operazione generale di ricognizione della situazione finanziaria del Comune, 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...."*.

Le deliberazioni della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte

La gestione finanziaria dell'Ente è stata oggetto di verifica da parte della Sezione di Controllo della Corte dei Conti del Piemonte al fine di accertare l'effettiva sussistenza e l'incidenza delle numerose criticità sulla complessiva gestione finanziaria del Comune. E' stata effettuata un'istruttoria congiunta che ha 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.

La Sezione ha emesso la delibera n. 279, in data 28 novembre 2011, con la quale ha accertato la sussistenza di numerose irregolarità ed anomalie nella gestione contabile e finanziaria dell'Ente, rilevato una complessiva situazione di criticità finanziaria, invitato 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.

Il Consiglio comunale di Alessandria in data 30 dicembre 2011 ha approvato le delibere 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).

La Sezione ha emesso successivamente 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 e 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.

L'accertamento svolto dalla Sezione 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.

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 finanziare 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 versi in una situazione di squilibrio strutturale che possa preludere al dissesto finanziario, in assenza di idonee misure correttive, perché la situazione debitoria complessiva, sia di competenza che di cassa, si è aggravata 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).

In riferimento agli elementi che caratterizzano la situazione finanziaria complessiva del Comune di Alessandria, la Sezione, con pronuncia n. 260 del 27 giugno 2012, ha osservato 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 ha ritenuto 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.

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

- 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.

Conclusioni

Alla luce di quanto sopra esposto, il Collegio dei Revisori asserisce che l'Ente si trova in uno stato di dissesto finanziario, di cui all'art. 244 Tuel, in quanto non è in grado di far fronte ai debiti liquidi ed esigibili con le modalità di cui all'art. 193 e 194 Tuel.

Il Collegio richiama, infine, quanto espresso nella pubblicazione del Ministero dell'Interno avente ad oggetto "Il Dissesto Finanziario degli Enti Locali alla luce del nuovo assetto normativo":

"L'Ente locale risanato si trova a gestire un bilancio più sano. Esso presenta in genere avanzi di amministrazione, il contenimento delle spese diviene un'abitudine di sana gestione della "cosa pubblica", l'elevazione al massimo delle tariffe e la lotta all'elusione ed all'evasione non sono più un provvedimento straordinario ma diventano gestione ordinaria.

Il dissesto ha una duplice funzione e rilevanza, anche nel nuovo assetto normativo, in quanto solamente rimuovendo le zavorre che appesantiscono il bilancio comunale l'Ente può essere in grado di affrontare le fatiche del decentramento fiscale e vincere la sfida con gli altri enti territorialmente e socialmente più avvantaggiati.

Il dissesto ha portato allo scoperto la vera realtà locale sulla quale si deve lavorare per arrivare ad un giusto decentramento e per garantire a tutti i cittadini l'effettivo esercizio dei diritti della persona, perché ognuno deve poter godere dei livelli ottimali dei servizi pubblici.

Solo la consapevolezza del cittadino di essere un utente, di essere titolare di precisi diritti e di poter avere la possibilità di usufruire di un'amministrazione corretta, trasparente e moderna può essere determinante nella nascita di amministrazioni locali pronte ad affrontare la nuova sfida del federalismo.

L'analisi dell'Ente dissestato, da quello più piccolo a quello capoluogo, ha portato a galla tutti i problemi che in modo meno accentuato ancora persistono anche nei cosiddetti enti "sani".

Il risanamento finanziario ha insegnato agli enti a trarre il massimo beneficio con il minimo dispendio e, soprattutto, a concepire la gestione comunale come servizio della cittadinanza.

Le finalità del dissesto sono oggi più che mai attuali se si vuole preparare gli enti locali alla futura finanza locale, ma non è trascurando i problemi che si potrà giungere ad una giusta devoluzione amministrativa.

In prospettiva il dissesto assume un profilo necessario pur mantenendo un carattere sussidiario e residuale, in virtù della tendenziale accentuazione dell'autonomia di entrata e di spesa attribuita al sistema delle autonomie locali.

Anche la normativa del dissesto finanziario può essere pienamente coerente con uno scenario di finanza locale moderno, efficiente, europeo nel quale sia assicurata, in una condizione di normalità, la piena autonomia dell'Ente locale nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.

In tale prospettiva il Ministero dell'interno sta operando affinché sia garantita, anche per i nuovi enti dissestati, la possibilità di raggiungere il risanamento finanziario".

La seduta termina alle ore 15.00

Letto, approvato e sottoscritto.

I Revisori


Nicola Tattoli


Dino Angelo Angelini
7


Antonella Perrone