

RELAZIONE SULLA CHIUSURA DELLA PROCEDURA DI DISSESTO DA PARTE DELL'OSL E SULLE RICADUTE IN CAPO ALLA GESTIONE ORDINARIA DEL COMUNE

In data 17 ottobre 2016 l'Organismo Straordinario di Liquidazione (OSL) ha dichiarato cessata la situazione di Dissesto Finanziario del Comune di Alessandria, **restituendo alla Gestione Ordinaria** del comune tutta la documentazione e la situazione residuale ancora aperta.

Visionati gli atti, Delibere e Rendiconto redatti, approvati e pubblicati dall'OSL sul sito ufficiale del comune, si è proceduto ad una analisi della situazione convertendo i file dal formato pdf al formato Excel per poterli elaborare. Contestualmente si sono analizzati anche diverse Determinazioni della Direzione Risorse Umane e Finanziarie richiamate nei citati atti.

Dall'esame si sono riscontrate varie situazione e elementi utili che ci portano a nutrire dubbi su due fatti pregiudiziali prima di entrare nel merito dell'analisi.

1. L'OSL ha svolto il suo compito sulla base della Procedura Semplificata (art. 258 TUEL) proposta e accolta dal Consiglio Comunale, acquisendo le istanze di ammissione allo stato passivo da parte dei creditori del comune che ritenessero di vantare crediti non liquidati di competenza sino al 31/12/2011.

Effettuati i prescritti controlli sulla legittimità di tali pretese, ha quantificato l'ammontare del dovuto, ammesso i crediti alla massa passiva e offerto una transazione a saldo e stralcio del dovuto, con rinuncia ad ogni ulteriore pretesa, tra il 40 e 60% come da procedura.

Molti creditori hanno aderito, altri no (per un debito complessivo di circa 26 milioni, come da istanze). Per questi ultimi, sempre secondo procedura, l'OSL ha accantonato una cifra pari al 50% (per i crediti non supportati da privilegio) e 100% (per quelli con privilegio) della **sorte capitale** dovuta, costituendo un fondo vincolato in carico alla Gestione Ordinaria del comune (per una cifra di circa 14 milioni).

Inoltre, l'OSL ha chiesto al comune di confermare l'esistenza di ulteriori residui passivi cui non è corrisposta da parte dei creditori alcuna presentazione di istanza per l'ammissione alla massa passiva del dissesto. La Direzione Finanziaria nel settembre, novembre e dicembre 2015, ha effettuato il ri-accertamento dei residui sia attivi sia passivi. Riguardo al periodo caduto in dissesto, ha eliminato definitivamente **12 milioni** di residui attivi risultati ormai prescritti, mantenendone per **34 milioni**. Mentre per quelli passivi, prima ne ha conteggiati per (circa) **17 milioni** e poi (circa) **18 milioni** residuali **di competenza OSL** (i due elenchi sono difficilmente comparabile, tale da non comprendere se il secondo è in aggiunta oppure un aggiornamento del primo).

Altro dato evidenziato nei documenti è che l'OSL non ha ammesso alla massa passiva credito per circa 116 milioni. Le motivazioni sono varie. Le più considerevoli si riferiscono a debiti per somme vincolate (non di competenza dell'OSL) pari a **oltre 63 milioni**, debiti risultati già pagati pari a **circa 12 milioni**, debiti fuori bilancio non riconosciuti pari a **circa 7 milioni** (comunque reclamabili dai creditori, seppure a carico di chi li ha generati senza copertura), oltre ad debiti esclusi altri per vari motivi.

Inoltre ha evidenziato in apposita tabella l'esistenza di debiti oggetto di vertenze giudiziarie pendenti per un totale di (circa) **2 milioni**.

Dalla lettura letterale della norma (art. 255 TUEL) all'ultimo capoverso si rileva: ***“Qualora tutti i debiti siano liquidati nell'ambito della procedura semplificata e non sussistono debiti esclusi in***

tutto o in parte dalla massa passiva, l'organo straordinario provvede ad approvare direttamente il rendiconto della gestione della liquidazione ai sensi dell'articolo 256, comma 11".

Nonostante la suddetta previsione normativa, come succintamente descritto, non tutti i debiti sono stati liquidati e persistono diverse poste insoddisfatte.

La perplessità è: poteva l'OSL procedere alla approvazione del Rendiconto e chiusura della procedura?

2. Il comune, in seguito alla chiusura della procedura del dissesto ha ricevuto dall'OSL tutta la documentazione, le somme vincolate e quelle eccedenti non utilizzate, le pendenze ancora aperte e una serie di raccomandazioni da tenere presenti per il prosieguo dell'azione relativa all'eventuale pagamento dei debiti ancora aperti, da amministrare nella sua Gestione Ordinaria.

Dalla lettura delle Determinazioni della Direzione Finanziaria si ricava che tutta questa mole di pendenze (compresi i residui attivi ancora da riscuotere), è rappresentata da istanze ancora aperte in seguito a rifiuto di aderire alla transazione (circa) 26 milioni, residui passivi non soddisfatti per assenza di istanza (non quantificati), istanze escluse in toto o in parte per motivi vari, tra cui residui passivi relativi a somme vincolate (circa) 63 milioni, debiti risultati già pagati (circa) 12 milioni, debiti fuori bilancio non riconoscibili ex art. 194 TUEL (circa) 7 **milioni**(comunque reclamabili dai creditori, seppure a carico di chi li ha generati senza copertura), tutto dettagliato nella Tabella n. 7, colonne con intestazione di colore rosso.

Fa specie che nonostante dall'OSL siano state restituite alla "**Gestione Ordinaria del Comune**" come si legge nelle sue Delibere di restituzione, il Comune anziché inserirle nella normale contabilità le detiene in situazione di **extra bilancio**.

La dicitura e motivazione è così esplicitata in due paragrafi: "***Corre l'obbligo precisare che la gestione residui di cui trattasi, non afferisce alla contabilità finanziaria pubblica della Città di Alessandria che, a seguito della dichiarazione di dissesto finanziario effettuata il 12 luglio 2012, ha contabilmente troncato le registrazioni precedenti alla data dell'1 gennaio 2012 e pertinenti alla gestione dell'Organismo Straordinario di Liquidazione.....***"

*Sul versante dei residui passivi che l'Organismo Straordinario di Liquidazione riconsegna all'Ente in occasione del proprio piano di estinzione a conclusione delle operazioni di negoziazione transattiva con i creditori della procedura di dissesto finanziario, occorre, invece, prendere atto delle risultanze generate dalla gestione straordinaria e formalizzare a livello statico la fotografia dei residui passivi residuali. **Come già sopra ricordato, si tratta di una fotografia extra contabile non incidente sulla gestione contabile post dissesto della Città di Alessandria.....**".*

Quest'ultima previsione di **gestione extra contabile da una parte non ci sembra trovi riscontro in esplicita norma e dall'altra parte comprova, nei fatti, che esiste tuttora una gestione straordinaria di tale lascito dell'OSL**. Pertanto siamo alla presenza di un sistema fuori dall'ordinario contabile di un Ente Pubblico in qualche modo sottratto alla piena conoscenza, approvazione e gestione del Consiglio Comunale. In assenza di un Organo a ciò deputato, quale l'OSL che per legge surroga il Consiglio Comunale per le pendenze dovute a dissesto.

La perplessità è: si può ritenere regolare tale situazione?

E ancora, il Consiglio Comunale ha il diritto di conoscere dettagliatamente la situazione residuale della procedura ex dissesto, partendo dalla ricognizione precisa, chiara e puntuale dei residui passivi di competenza OSL e a esso passati sin dal 2012 non più in essere perché comparati con le istanze prodotte sia soddisfatte in transazione sia rifiutate e in accantonamento, nonché quelli non oggetto di istanza per inerzia (a prescindere dalla motivazione) dei corrispondenti creditori (cui è stata o meno notificata la situazione di dissesto) e che dovrebbero essere ancora pendenti?

3. La preoccupazione principale che ha mosso questa analisi risiede nelle pendenze ancora aperte , nell'ammontare dei debiti da soddisfare pari ad alcuni milioni, nel fatto che chiusa la procedura straordinaria per espressa previsione di legge riprendono a decorrere la maturazione di interessi

legali di mora (8%) e rivalutazione monetaria sui debiti, altri milioni, a partire dai 26 milioni non transati a seguire, più eventuali spese legali e oneri giudiziari possibili in seguito a azioni che i creditori possono intraprendere, per un totale prevedibile di altri milioni di debiti.

Ci si domanda: una tale situazione, sicuramente preoccupante, può addirittura portare il comune a trovarsi nella condizione prevista al TUEL dagli "Art. 268-bis Procedura straordinaria per fronteggiare ulteriori passività e Art. 268-ter. - Effetti del ricorso alla procedura straordinaria di cui all'articolo 268-bis"?

A sostegno delle illustrazioni sopra evidenziate e delle preoccupazioni espresse, di seguito si riportano analisi e tabelle dettagliate.

- I debiti ammessi alla Massa Passiva sulla base delle istanze prodotte dai creditori si ricapitolano nella seguente tabella sulla base delle tabelle presenti nel Rendiconto e Delibere di accompagnamento approvate dall'OSL stessa, cui si fa riferimento (le tabelle si allegano in apposito disco):

PROSPETTO N. 1

VOCE	AMMONTARE	TRANSATO	DEBITO RESIDUO	SOMMA ACCANTONATA	DIFFERENZA DA REPERIRE	Note
	A	B	C	D	E= TOT.(C - D)	
Debiti riconosciuti e transati OSL (come da insinuazioni)	116.091.903,05	34.010.146,69	0	0	0	Tabella 1
Debiti riconosciuti e non transati (come da insinuazioni)	26.755.106,84	0	26.755.106,84	14.383.563,89		Tabella 2
TOTALE	144.036.171,21	34.010.146,69	26.755.106,84	14.383.563,89	12.371.542,95	

Il riepilogo evidenzia che mentre per i (circa) 116 milioni non sussistono più pendenze poiché i creditori hanno aderito alla transazione con rinuncia definitiva a ulteriori pretese, per i restanti (circa) 26,7 milioni, i creditori non hanno aderito alla offerta transattiva.

Ciò determina che non tutto il credito riconosciuto e ammesso è stato saldato o coperto da fondi appositi.

Infatti, a fronte di una parte del debito residuale complessivo (circa) 26,7 milioni la somma accantonata ammonta a (circa) 14,3 milioni. Rimangono da reperire (circa) ulteriori 12,3 milioni dal bilancio ordinario del comune.

- Elaborando le tabelle ufficiali redatte e pubblicate dall'OSL, si ricavano inoltre ulteriori debiti possibili non coperti da suoi appositi stanziamenti.

Infatti, l'accantonamento al 50% o 100% (se con privilegio) è calcolato solo sul debito composto dalla "sorte capitale" e non su eventuali accessori quali interessi passivi e spese varie dovute alla presenza di azioni già formalmente nel tempo intraprese dai creditori (tipo decreti ingiuntivi passati in giudicato). Inoltre, come precisato l'OSL ha prevalentemente lavorato sulle istanze alla massa passiva e non sui residui passivi del comune.

Ciò nonostante a fine 2015 ha richiesto alla Direzione finanziaria di verificare e comunicare se dopo la transazione sia accettata sia rifiutata, risultassero ancora esistenti residui passivi di competenza OSL. La Direzione in più riprese comunicò quanto richiesto. Qui troviamo due elenchi uno cui determina n.1911 del 1/9/2015 allegato C per € 17.332.897,55 e uno successivo cui determina n.2898 del 30/9/2015 per €18.275.237,15 che sembrerebbe un aggiornamento della precedente, ma la comparazione voce per voce non è agevole per differenza di descrizione, annualità e ammontare tra i due elenchi.

Purtroppo nella gestione dei residui passivi ne la Direzione Finanziaria e neppure l'OSL hanno mai elaborato una tabella complessiva di tutti i residui passivi anno 2011 e antecedenti e successivamente dichiarare estinti – sulla base delle istanze alla massa passiva - quelli saldati per transazione, quelli compresi nelle istanze ma non transati e quelli residuali eventualmente non compresi in alcuna istanze.

Proprio questi ultimi residui passivi non compresi nelle istanze senza essere evidenziati sono commentati genericamente in Delibera da parte dell'OSL che raccomanda la massima attenzione prima di pagarli, quale l'intervenuta prescrizione, se reclamati dai creditori.

L'OSL riporta in Delibera i residui passivi comunicati dalla Direzione a fine 2015 e evidenzia inoltre un elenco di ulteriori debiti fuori bilancio, riscontrati durante il controllo delle istanze, ritenuti riconoscibili ai sensi dell'art. 194 TUEL e ammessi alla massa passiva. Senza evidenziare se sono tutti ricompresi nelle istanze e neppure se saldati o meno in transazione.

Tali debiti si evidenziano nella seguente tabella:

PROSPETTO N. 2

VOCE	AMMONTARE	Note
Residui passivi non compensati nel fondo cassa (come da elenco residui)	18.275.237,15	Tabella 3
Debiti fuori bilancio riconosciuti OSL (come da insinuazioni)	9.669.031,01	Tabella 4
TOTALE	27.944.268,16	

- Richiamate sopra le varie voci contenute nelle Delibere e Rendiconto redatti dall'OSL, si è proceduto, per quanto possibile, alla elaborazione delle stesse al fine di enucleare in modo chiaro l'ammontare dei debiti ancora pendenti, rappresentati sia dalle istanze non transate sia dai residui passivi non compresi nelle istanze.

Per prima cosa si sono confrontati l'elenco dei Residui passivi della Tabella 3 di cui al Prospetto n. 2 con le istanze ammesse alla massa passiva della Tabella 1 (solo 2 inseriti per € 857,77) e 2 (in numero considerevole) di cui al Prospetto n. 1. Così come si sono confrontati l'elenco dei Debiti fuori bilancio della Tabella 4 riconosciuti e ammessi, sempre con le tabelle 1 (solo per € 210.608,41) e 2 (i restanti € 9.458.422,60), al fine di individuare e quantificare gli eventuali Residui Passivi ancora pendenti ma non compresi nelle istanze di ammissione alla Massa passiva.

Il risultato è riportato nel sottostante prospetto.

PROSPETTO N. 3

VOCE	AMMONTARE DEBITI	AMMONTARE INSERITO NELLE ISTANZE	DIFFERENZA NON INSERITA	Note
Residui passivi non compensati nel fondo cassa (come da elenco residui)	18.275.237,15	16.325.155,75	1.950.081,40	Tabella 5
Debiti fuori bilancio riconosciuto OSL (come da insinuazioni)	9.669.031,01	9.669.031,01	0	Tabella 5
TOTALE	27.944.268,16			

Dalla verifica svolta comparando le diverse tabelle (Residui passivi ancora in essere dopo riaccertamento e debiti fuori bilancio riconosciuti, si riscontra l'esistenza di ulteriori (circa) 2 milioni di debiti non transati e, al momento, non reclamati dai creditori.

- A questo punto l'analisi delle pendenze lasciate dall'OSL e delle stime di ulteriori possibili costi accessori, quali interessi legali passivi di mora dal 18 ottobre 2016, spese giudiziarie e legali per azioni di recupero da parte dei creditori insoddisfatti, è già possibile.

PROSPETTO N. 4

VOCE	TOTALE DEBITI RESIDUI	Note
Debiti riconosciuti e non transati (come da insinuazioni)	26.755.106,84	Tabella 2
Debiti da Residui Passivi non presenti in istanze	1.950.081,40	Tabella 2
Debiti da vertenze giudiziarie pendenti	1.986.391,21	Tabella 6
Interessi Legali passivi di mora su transazioni non accettate e residui non compresi nelle istanze	1.200.000,00	
TOTALE	31.891.579,45	

A ciò si possono aggiungere per stima ulteriori spese di giudizio dovute a contenziosi che probabilmente saranno instaurati dai creditori che non hanno accettato transazione ma col loro credito pienamente riconosciuto, al momento non quantificabili ma che prudentemente si dovrebbero valutare.

- A tutto questo si aggiunge diversi residui passivi non ammessi dall'OSL poiché incompetente ma che gravano sul bilancio ordinario del comune, quali i (circa) 63,5milioni dovuti pe somme vincolate, la ricostruzione dei fatti inerenti i (circa) 7,5 milioni non ammessi perché ritenuti fuori bilancio non riconoscibili ex art. 194 TUEL. Tutte poste che sarebbe utile conoscere se e con quali risorse si potrà fare fronte, visto tra l'altro che i (circa) 34 milioni di residui attivi ancora da riscuotere e risalenti agli anni 2011 e precedenti, per stessa ammissione dell'OSL, in pratica sono ancora tutti da incassare, rischiando una loro probabile insussistenza.

Tutta quest'analisi per evidenziare una preoccupazione e una necessità di chiarezza che il Consiglio Comunale ha diritto di conoscere nei dettagli e previsioni, non potendo essere relegata a fatti di competenza della sola direzione Finanziaria o Giunta Comunale.

Una corretta e vera previsione e rendicontazione contabile non può prescindere dal comprendere tutti i fatti che possono interessare gli equilibri finanziari ed economici del Comune.

A iniziare da una chiara e dettagliata rispondenza tra i debiti passati all'OSL e rappresentanti dai Residui passivi risultanti di competenza anno 2011 e precedenti, cui corrispondere la eventuale insinuazione alla massa passiva o meno, la loro sorte rispetto alla transazione (accetta o rifiutata), in modo da disporre di un dettaglio univoco e completo come si ha in un normale rendiconto seppure adattato.

Ad esempio si potrebbe elaborare una tabella così composta:

PROSPETTO ESEMPLIFICATIVO N. 5

Creditore	Residui Totali (anno 2011 e precedenti)	Istanza massa passiva	Transazione offerta	Accettata	Accantona mento	Residui da mantenere
Rossi	1000	si	400	si	0	0
Bianchi	1000	Si	400	no	500	1000
Verdi	1000	no	-	-	0	1000

Marzo 2017

Gruppo di Lavoro Bilancio M5S Alessandria

Domenico Di Filippo

Mauro Traverso

Paolo Bellotti

Giuseppe Castagna