

- 52949/E del 5 maggio 2010 non si evince se detti residui siano stati cancellati o definitivamente riscossi;
- € 5.598.939,84 ici programma di fiscalità locale per accertamenti effettuati dal 2004 al 2007. Dalla documentazione inviata dal Servizio Politiche Fiscali con nota n. 52949/E del 5 maggio 2010 non si evince se detti residui siano stati cancellati o definitivamente riscossi;
 - € 3.820.071,29 trasferimenti per minori introiti ici immobili di categoria D (art. 64, comma 1 della legge 388/2000) a causa della mancata asseverazione da parte del collegio dei revisori della dichiarazione dell'ente circa l'importo del minor introito, mancata asseverazione motivata dall'incompletezza della documentazione e da alcuni errori nella determinazione della somma oggetto di calcolo. Non è dato conoscere dalla documentazione inviata dal Servizio politiche fiscali l'esito del procedimento, se le spettanze erariali già erogate per € 1.968.233,84 siano state restituite, se siano stati mantenuti residui attivi per l'intero importo (€ 3.070.855,31 diverso da quello indicato sopra) o per la parte non ancora corrisposta;
 - € 1.141.465,68 ici per trasferimenti compensativi ai sensi dell'art. 2-quater, comma 7, del DL 154/2008, in quanto il collegio dei revisori ha asseverato un importo ridotto (€ 10.558.075,00) rispetto a quello indicato dall'ente (€ 11.699.540,68). In base a quanto asserito dal Servizio politiche fiscali risulta che il residuo attivo non sia stato mai iscritto;
 - € 1.152.323,91 tarsu anni precedenti (residui attivi a fine e.f. 2007) ed € 1.514.655,23 tarsu anni precedenti (residui attivi a fine e.f. 2008). Di tali residui attivi non risulta l'anno di provenienza al fine di stabilire un giudizio di esigibilità su basi probabilistiche;
 - € 8.991.475,92 tarsu di competenza (residui da o in conto residui) degli anni dal 2000 al 2003. Si condivide il giudizio di dubbia esigibilità data la vetustà dei residui;
 - € 2.857.417,85 tarsu programma fiscalità locale. Risulta che l'importo comprenda l'intero ammontare dei residui attivi senza distinzione di anno di provenienza. Risulta, invece, dai ruoli tarsu della Gema Tributi spa che esistono residui attivi risalenti agli anni 2003 (€ 78.254,53), 2004 (€ 520.870,98) e 2005 (€ 722.738,14) la cui esigibilità per l'intero importo appare dubbia;



- € 2.934.180,63 risorse finalizzate al codice della strada. Si rileva che anche per tali risorse l'esigibilità appare dubbia per l'intero importo. Difatti, del totale di residui attivi riscontrati a fine 2007 (provenienti dal triennio 2005-2007) per € 3.005.496,73 solo 71.316,10 euro sono stati riscossi nel corso del 2008. Per gli accertamenti del 2008 la riscossione è avvenuta per l'intero importo, secondo quanto affermato dal Comune;
- € 565.662,57 (risorsa 3.01.0740) servizio necroscopico e cimiteriale - illuminazione votiva. Appare ugualmente di difficile riscossione la risorsa in discorso, a fronte di accertamenti totali di € 694.829,36, che per le entrate in conto competenza 2008 è stata riscossa per il solo 10%;
- € 656.703,65 fiere, mercati e servizi connessi. Per questa risorsa il livello di riscossione è risultato estremamente basso: 2,9%. Il Comune ha assicurato la verifica della sussistenza dei residui attivi in sede di predisposizione del conto del bilancio 2009;
- € 3.015.401,73 cosap (risorsa 3.02.0880. Impianti pubblicitari - € 1.032.913,80 -; occupazioni permanenti - € 1.058.685,85 - e occupazioni temporanee - € 923.802,08). Il Comune dichiara di aver chiesto e ottenuto decreto ingiuntivo in danno di Tributi Italia Spa, oltre ad azione penale intrapresa nei confronti di detta società. Il giudice penale avrebbe disposto sequestro sui c/c di Tributi Italia spa sino alla concorrenza di € 800.000. La società, inoltre, avrebbe versato oltre € 1.100.000 mentre la residua creditoria per oltre € 1.350.000 è oggetto del decreto ingiuntivo immediatamente esecutivo;
- € 439.401,37 contributo regionale per il piano di disinquinamento acustico e rete di rilevamento dei dati sulla qualità dell'aria. L'esercizio di provenienza risulta essere l'anno 1995 con un'anzianità di 13 anni. Il Comune si è impegnato a stralciare dal conto del bilancio 2009 tale partita di credito;
- € 498.897,36 contributo regionale per il programma pluriennale in materia di parcheggi. Il residuo corrisponde all'annualità 2008 non è presente nel piano di erogazione del contributo terminato al 31.12.2007 e per il quale sono già iscritti residui attivi per € 1.496.692,08 riferiti alle annualità 2005-2006-2007. Il Comune conferma che dei 4.988.973,65 euro del contributo suddiviso in 11

annualità 8 sono state riscosse (l'ultima incassata il 14.12.2009 con reversali n. 3440 e 3441) e 3 sono da riscuotere (per un importo di € 1.496.692,08);

- € 423.301,93 risorse di cui ai servizi di sosta regolamentata. Le cooperative affidatarie del servizio non rispettano le convenzioni e non versano nelle casse dell'ente la quota stabilita;
- € 1.530.783,84 interessi sui capitali di dotazione delle aziende speciali. Le società partecipate da anni non hanno la veste giuridica di aziende speciali. Il Comune si è impegnato a stralciare dal conto del bilancio 2009 tale partita di credito.

Secondo quanto evidenziato nella relazione ispettiva della RGS nel paragrafo 3.1, tra i residui attivi figuravano mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti in data anteriore al 2000, con oneri a carico dell'ente o dello Stato, per un importo pari a € 3.002.752,91, corrispondenti probabilmente ad economie derivanti dai ribassi d'asta o da imprevisti non utilizzati. Pur se l'ente ha assicurato, con nota n. 53-B7 del 21 gennaio 2009, la devoluzione di tali mutui residui ad altri lavori, si rileva la presenza di un importo ingente di residui attivi al tit. V (9,196 milioni di euro) provenienti da esercizi precedenti al 2004, per i quali occorre un'attenta verifica sulla ricorrenza dei presupposti per il mantenimento in bilancio.

g) DISALLINEAMENTO DEI RESIDUI PER SERVIZI CONTO TERZI

Il principio contabile n. 2 vigente nel 2008 segnala al punto 24 che la misura dell'accertamento deve garantire l'equivalenza con l'impegno sul correlato capitolo delle spese per servizi conto terzi. Il disallineamento, nella fattispecie pari a € 6.403.842,05, corrisponde a residui attivi superiori a quelli passivi, ad indicazione che l'ente ha effettuato spese (*rectius* pagamenti) senza incassare le entrate o ha eliminato residui passivi senza l'eliminazione dei corrispondenti residui attivi.

L'ente precisa che le ritenute erariali ed il loro riversamento nella tesoreria dello stato presentano per errata contabilizzazione negli anni dal 2005 al 2009 un saldo negativo di € 1.256.580,21. Con il riaccertamento dei residui in sede di rendiconto 2009 verranno stralciate tali posizioni.

Le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto terzi ed il loro riversamento agli enti previdenziali ed assistenziali presentano per errata contabilizzazione negli anni dal 2004 al 2009 un saldo positivo tra residui attivi e passivi di € 2.769.009,27.

Attualmente, non esistendo alcun debito o credito verso gli istituti previdenziali rispetto a tali partite finanziarie, l'ente ha assicurato che le stesse verranno stralciate in sede di riaccertamento residui per il rendiconto 2009.

Inoltre, l'ente fa presente che in considerazione degli eventi calamitosi nella provincia di Foggia, il Comune ha beneficiato della sospensione dei termini per il pagamento dei contributi previdenziali per il periodo compreso tra il mese di marzo 2004 e dicembre 2005 (ordinanze PCM 3252/02, 36308/03, 3279/03 e 3308/03). Tra i residui attivi del 2004 figurano i "proventi restituzione contributi previdenziali sospesi per eventi calamitosi" per un importo di € 2.296.120,25 che riguarda il recupero dei contributi sospesi verso il personale dipendente dell'ente. Tale posizione non trova corrispondenza nei residui passivi del bilancio in quanto trattasi di recupero su somme già corrisposte ai dipendenti nel periodo di sospensione. La situazione è affrontata con chiarezza nella relazione ispettiva della RGS al paragrafo 1.6, nella quale si fa riferimento anche alla disposizione normativa (art. 6, comma 1-bis, del DL 263/2006) di interpretazione autentica della legge 225/1992 circa l'inapplicabilità agli enti pubblici dei benefici di sospensione dei termini di versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

Nei fatti la sospensione de qua aveva consentito all'ente di incrementare i volumi di spesa. Nell'anno 2006 l'ente aveva ricominciato il versamento dei contributi all'INPDAP, elaborando con quest'ultimo un piano di ammortamento per quelli pregressi che ammontavano a € 16.823.857,88 (di cui € 12.034.978,16 a carico del comune e per la restante parte a carico dei dipendenti).

Per i depositi cauzionali, il rimborso dei fondi economici anticipati all'economista, i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali, le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi, il Comune ha assicurato che il servizio finanziario procederà ad un riaccertamento ai fini del mantenimento nel conto del bilancio 2009.

h) INDEBITAMENTO

L'indebitamento dell'ente ha raggiunto valori rilevanti.

Lo stock di debito con oneri a carico del Comune, grazie anche alla mancata contrazione di finanziamenti nel 2008, risulta diminuito: dai 97,847 milioni di euro a fine e.f. 2006, si è passati ai 92,285 milioni di euro di fine e.f. 2007 e agli 82,557 milioni di euro di fine e.f. 2008.

Rilevanti appaiono anche gli oneri corrisposti agli istituti di credito e alla cassa depositi e prestiti a titolo di interessi passivi. Questi hanno subito un incremento: dai 6,828 milioni di euro del 2007 si è passati ai 7,365 milioni di euro del 2008.

Pur se l'ammontare degli interessi appare rispettoso dei limiti previsti dall'art. 204 del TUEL (15% dei primi tre titoli delle entrate del penultimo esercizio), raggiungendo una percentuale pari al 5,14%, si rileva come le rate di ammortamento (nel 2008 17,393 milioni di euro) abbiano un peso rilevante sulla cassa, con la possibilità che il piano di ammortamento non sia sostenibile neppure con il ricorso all'anticipazione di tesoreria.

i) ESISTENZA DEI PRESUPPOSTI PER LA DICHIARAZIONE DI DISSESTO

In considerazione delle criticità riscontrate nel corso dell'istruttoria e condivise con l'organo di revisione e gli organi amministrativi comunali, la domanda che frequentemente è stata posta sia in sede di audizione sia per iscritto è se per l'ente ricorressero le condizioni di dissesto, nonostante, almeno formalmente, l'ente non si trovasse in condizioni di pre-dissesto.

Difatti, la tabella dei parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale (cc.dd. parametri di deficitarietà o parametri obiettivo) di cui all'art. 228, comma 5, e 242 del TUEL e al decreto attuativo DM 10 giugno 2003 n. 217/03, ha dato esito negativo in quanto degli otto parametri solo 3 sono risultati positivi ed, in particolare:

a. (parametro n. 1)

Disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5% delle spese desumibili dal Tit. I e III della spesa con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa;

b. (parametro n. 3)

Volume dei residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti superiori al 27% delle spese di cui al Tit. I della spesa;

c. (parametro n. 4)

Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata nei confronti dell'ente per i quali non sia stata proposta opposizione giudiziale nelle forme consentite dalla legge

sussistenza delle condizioni di dissesto, nell'ottica di un'eventuale instaurazione del controllo concomitante di cui all'art. 11, commi 2 e 3, della 15/2009, in aggiunta ai controlli necessari e prossimi sul bilancio di previsione 2010 e sul rendiconto 2009.

Le evidenze risultanti dalla documentazione pervenuta dal collegio dei revisori (con particolare riferimento alla verifica di cassa del 17 aprile 2010 da parte del medesimo collegio e alla relazione al bilancio di previsione 2010-2012 del responsabile del servizio economico-finanziario prot. N. 54195 del 7 maggio 2010) esauriscono ogni eventuale dubbio in merito alla situazione dei conti del Comune.

I dati principali emergenti da tale documentazione sono essenzialmente i seguenti:

- alla data del 17 aprile 2010 l'anticipazione di tesoreria ancora utilizzabile ammontava a € 1.027,82;
- alla data del 30 aprile 2010 i crediti certi liquidi ed esigibili di terzi ammontavano a € 49.701.783,36 ed esistevano debiti fuori bilancio ancora non riconosciuti.

Sul punto l'ente, nella nota di risposta alla richiesta istruttoria, riferiva quanto segue:

"in ordine all'assolvimento delle funzioni dei servizi indispensabili occorre tener conto che il Comune di Foggia, per la mancanza di liquidità, differisce i pagamenti sui contratti idonei a garantirne la piena funzionalità. Ciò non di meno, anche se con ritardo, si evidenzia che i servizi indispensabili dell'ente vengono comunque onorati, senza però rispettare il termine convenuto per il pagamento. Da ciò, conseguenzialmente, è possibile affermare che il Comune di Foggia è nella condizione di garantire l'assolvimento dei servizi indispensabili. A tanto aggiungasi che è intenzione dell'Amministrazione convenire con i creditori un piano di rateizzazione, nell'arco di 3 esercizi finanziari, imprescindibilmente legato alla manovra correttiva 2009 attuata dall'ente".

Nonostante le rassicurazioni dell'ente si ritiene, tuttavia, che la manovra correttiva dallo stesso intrapresa con la delibera di salvaguardia e.f. 2009 non sia stata sufficiente a ristabilire le auspiccate condizioni di riequilibrio, per la presenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, a fronte dei quali occorreva reperire urgentemente ingenti risorse finanziarie, e per l'obiettivo di impossibilità di onorare nel breve periodo i considerevoli debiti certi liquidi ed

sussistenza delle condizioni di dissesto, nell'ottica di un'eventuale instaurazione del controllo concomitante di cui all'art. 11, commi 2 e 3, della 15/2009, in aggiunta ai controlli necessari e prossimi sul bilancio di previsione 2010 e sul rendiconto 2009.

Le evidenze risultanti dalla documentazione pervenuta dal collegio dei revisori (con particolare riferimento alla verifica di cassa del 17 aprile 2010 da parte del medesimo collegio e alla relazione al bilancio di previsione 2010-2012 del responsabile del servizio economico-finanziario prot. N. 54195 del 7 maggio 2010) esauriscono ogni eventuale dubbio in merito alla situazione dei conti del Comune.

I dati principali emergenti da tale documentazione sono essenzialmente i seguenti:

- alla data del 17 aprile 2010 l'anticipazione di tesoreria ancora utilizzabile ammontava a € 1.027,82;
- alla data del 30 aprile 2010 i crediti certi liquidi ed esigibili di terzi ammontavano a € 49.701.783,36 ed esistevano debiti fuori bilancio ancora non riconosciuti.

Sul punto l'ente, nella nota di risposta alla richiesta istruttoria, riferiva quanto segue:

"in ordine all'assolvimento delle funzioni dei servizi indispensabili occorre tener conto che il Comune di Foggia, per la mancanza di liquidità, differisce i pagamenti sui contratti idonei a garantirne la piena funzionalità. Ciò non di meno, anche se con ritardo, si evidenzia che i servizi indispensabili dell'ente vengono comunque onorati, senza però rispettare il termine convenuto per il pagamento. Da ciò, conseguenzialmente, è possibile affermare che il Comune di Foggia è nella condizione di garantire l'assolvimento dei servizi indispensabili. A tanto aggiungasi che è intenzione dell'Amministrazione convenire con i creditori un piano di rateizzazione, nell'arco di 3 esercizi finanziari, imprescindibilmente legato alla manovra correttiva 2009 attuata dall'ente".

Nonostante le rassicurazioni dell'ente si ritiene, tuttavia, che la manovra correttiva dallo stesso intrapresa con la delibera di salvaguardia e.f. 2009 non sia stata sufficiente a ristabilire le auspiccate condizioni di riequilibrio, per la presenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, a fronte dei quali occorreva reperire urgentemente ingenti risorse finanziarie, e per l'obiettivo impossibilità di onorare nel breve periodo i considerevoli debiti certi liquidi ed

esigibili sia pure facendo ricorso costantemente ad anticipazioni di tesoreria, il cui utilizzo, a termini di legge, dovrebbe essere temporaneo.

A dimostrazione della gravità della situazione, basta riportare un passo della relazione al bilancio di previsione 2010-2012 del responsabile del servizio economico-finanziario datata 5 maggio 2010:

"il fenomeno dei debiti fuori bilancio, ha mostrato l'incapacità del Comune di Foggia di farvi validamente fronte con le modalità di cui all'art. 194 del D.Lgs. 267/2000. Infatti con la delibera di C.C. n. 26 del 19/03/2010 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per € 4.803.986,40 nei confronti di AMGAS Spa e AMGAS Blu spa, ma resta sospeso il riconoscimento di debiti fuori bilancio rivenienti da sentenze esecutive (per € 1.600.000) oltre che le spese per utenze ENEL e AQP riferite ad anni precedenti (per circa € 2.800.000) ed i compensi agli avvocati per contenziosi dell'ente (per € 2.000.000). Le relative procedure restano, a tutt'oggi, indefinite tanto per la mancata approvazione del rendiconto 2009 (ma questo è solo un aspetto formale), quanto per l'indeterminatezza, ad oggi, di idonee risorse finanziarie cui farvi fronte. Permangono i risultati negativi di reddito da parte delle aziende partecipate dall'Ente, potenzialmente idonei a compromettere sensibilmente i futuri equilibri di bilancio. La situazione permane critica sulla tenuta finanziaria delle società partecipate dall'ente: AMICA spa, ATAF spa e AMGAS Spa, con le loro derivate. In particolar modo, AMICA spa rappresenta una insostenibile situazione economico finanziaria per il socio unico Comune di Foggia, considerato il continuo flusso di risorse finanziarie a favore di detta società, tale da pregiudicare gli equilibri di bilancio del Comune di Foggia".

Ed ancora si riferisce:

"le iniziative intraprese dall'Amministrazione con le deliberazioni consiliari n. 76-77-78 del 26 ottobre 2009, finalizzate ad un risanamento finanziario coerente con i principi di sana e prudente gestione finanziaria invocati dalla Corte dei conti, hanno condotto a risultati modesti, ma non hanno permesso di superare le gravi criticità finanziarie ed il conseguente stato di insolvenza generalizzato. Sul fronte degli equilibri di breve periodo, infatti, alcune delle iniziative annunciate e messe in atto hanno prodotto risultati apprezzabili riguardo al ripristino degli equilibri correnti ma nulla potevano per superare le rilevate criticità delle gestioni pregresse. In realtà, le gestioni pregresse avevano già inesorabilmente inciso sulla gestione attuale connotata da un grave stato di insolvenza finanziaria. Prova ne è la cronica carenza di liquidità, il costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria ed a fondi a destinazione vincolata per il pagamento di spese correnti, la generale inadempienza nei

pagamenti dei debiti esigibili, il frequente ricorso da parte dei creditori a procedure monitorie ed esecutive: in altre parole, il Comune di Foggia, ancora alla data odierna, ha grosse difficoltà a far fronte validamente ai crediti liquidi ed esigibili di terzi".

Nell'adunanza pubblica del 7 luglio 2010, il Comune non ha offerto controdeduzioni ai fatti come esposti nella relazione del magistrato istruttore ed ha illustrato quanto riportato nella nota n. 77386 del 6 luglio 2010 pervenuta alla Sezione nel giorno dell'adunanza.

In particolare, il Sindaco ha esposto la manovra di risanamento economico-finanziaria che il Comune ha intrapreso per il triennio 2009 - 2011, che avrebbe i seguenti punti fondamentali:

- iniziative di rinegoziazione dei contratti con una riduzione del 30%;
- riduzione della spesa corrente di € 11.300.000 contenuta nel bilancio di previsione per l'esercizio 2010-2012 adottato con deliberazione consiliare n. 47 del 29 giugno 2010;
- proventi derivanti dalla dismissione di compendi immobiliari di proprietà dell'ente stimati in € 11.970.000 da devolvere al ripiano di debiti fuori bilancio quale risulta dal piano delle alienazioni e valorizzazioni delle proprietà immobiliari approvato quale alleato al bilancio di previsione 2010;
- chiusura dei contratti in strumenti finanziari derivati stipulati con BNL spa (IRS in&out n. 204565/2980509 e IRS collar n. 1434250/235096) prevista con deliberazione consiliare n. 43 del 29 giugno 2010;
- cancellazione di residui attivi e passivi di un importo complessivo di oltre € 400.000.000 prevista nel corso della predisposizione del conto del bilancio 2009.

La Sezione prende atto del forte intendimento dell'Amministrazione comunale di risanare la situazione finanziaria e dotare il bilancio dei requisiti di veridicità e pareggio sostanziale richiesti dalla legge e dai principi contabili, tuttavia, rispetto a quanto contestato nella relazione istruttoria, nessun elemento di sostanziale novità è stato apportato riguardo all'immediato ripianamento della situazione deficitaria della cassa ovvero alla cessazione del già riscontrato profondo e inoltrato stato di insolvenza, per il superamento del quale occorrerebbero risorse quantificate approssimativamente in adunanza dalla stessa Amministrazione comunale intorno ai 50 milioni di euro.

La genesi dello stato d'illiquidità per un così rilevante importo non può che derivare dall'omissione dei necessari provvedimenti di riequilibrio che ha prodotto un disallineamento tra la situazione contabile e quella effettiva, disallineamento tuttora sussistente come confermato dall'esistenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere e di residui attivi di dubbia esigibilità ancora da stralciare.

L'inadeguatezza dei provvedimenti di riequilibrio finanziario da parte del Comune di Foggia, dovuta anche alla difficoltà di reperire risorse a copertura dei disavanzi reali, ha condotto l'ente ad una situazione di paralisi della cassa, definita "asfittica" in sede ispettiva dalla Ragioneria Generale dello Stato, difficilmente superabile nel breve periodo, nonché all'inizio del depauperamento del patrimonio dell'ente a seguito dei tentativi di risanamento.

L'utilizzo continuo e protratto nel tempo dell'anticipazione di tesoreria per giunta ai limiti consentiti dalla legge, anziché essere percepito anzitempo da parte del Comune di Foggia quale vero e proprio segnale d'allarme per la tenuta dei conti ha costituito, con effetti deflagranti sull'attuale gestione, un abuso deprecabile, una prassi *contra legem* in quanto contraria al fine originario dell'istituto che è quello di sopperire ad uno squilibrio temporaneo tra pagamenti e riscossioni.

L'art. 244 del TUEL prevede che si ha lo stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (INCAPACITA' FUNZIONALE) ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili 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 (INSOLVENZA).

La dichiarazione dello stato di dissesto è un atto amministrativo accertativo vincolato, come si evince anche dal comma 3 dell'art. 245 ("l'obbligo di deliberazione dello stato di dissesto si estende, ove ne ricorrano i presupposti, al commissario nominato ai sensi dell'art. 141, comma 3"), da compiersi al momento della verifica dello stato di dissesto, diretto alla verifica dell'avveramento di una delle due condizioni previste dall'art. 244.

Non avendo precisi riscontri sul grado di assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili l'attività di accertamento in sede istruttoria si è concentrata sulla sussistenza della condizione dell'insolvenza, termine che viene mutuato, non solo per ragioni di economia espositiva, dal presupposto oggettivo del fallimento (art. 5 l.fall.) per le chiare assonanze con il dissesto dell'ente locale, pur cogliendone la diversità fondamentale nella *ratio*: il

soddisfacimento coattivo delle ragioni dei creditori nel fallimento e la tutela del buon andamento dell'azione amministrativa e della continuità dei servizi indispensabili resi alla collettività nel dissesto.

E' necessario anzitutto una ricostruzione giuridica del presupposto.

La condizione dell'insolvenza dell'ente locale, cioè la presenza di crediti di terzi liquidi ed esigibili per il pagamento dei quali non sia sufficiente né una delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio (se l'impegno giuridico era stato assunto previo impegno contabile) né la delibera di riconoscimento di debito fuori bilancio (se l'impegno giuridico non era stato preceduto da un impegno contabile), richiede oltre alla liquidità ed esigibilità di crediti, l'impossibilità di farvi validamente fronte.

Questo presupposto si identifica in una situazione fattuale di illiquidità che non consente il regolare assolvimento degli obblighi di pagamento che incombono sull'ente neppure con le modalità di cui agli artt. 193 e 194 del TUEL, cioè con provvedimenti di copertura finanziaria di debiti che ne erano sprovvisti originariamente (è il caso dei debiti fuori bilancio non finanziabili con alcuna tipologia di entrata ordinaria o straordinaria) o successivamente (è il caso dell'insussistenza o inesigibilità di residui attivi non finanziabile con alcuna entrata ordinaria o straordinaria).

Lo stato di dissesto non coincide con l'insolvibilità patrimoniale ovvero con l'incapacità patrimoniale ad adempiere, data dall'impossibilità di soddisfare i terzi creditori con il patrimonio dell'ente. E' pur vero che l'art. 193, comma 3, del TUEL, consente in salvaguardia degli equilibri di bilancio l'utilizzo dei proventi derivanti dall'alienazione dei beni patrimoniali disponibili, ma la liquidazione di tali beni è posta dall'art. 244 in maniera funzionale e concreta al superamento dello stato di insolvenza. Pertanto l'assenza o la previsione di lunghi tempi di riscossione dei proventi derivanti dalla dismissione, pur in presenza di un patrimonio che garantirebbe il soddisfacimento dei terzi creditori, non farebbe venir meno l'insolvenza.

Conforme ai basilari principi di salvaguardia dell'integrità patrimoniale delle pubbliche amministrazioni è, invece, il perfezionamento dell'obbligo di dichiarazione dello stato di dissesto in una fase anticipata rispetto ad un'ipotesi di completa espoliazione dell'ente e, di contro, il dovere di astensione dalla vendita di beni patrimoniali ove la stessa non sia funzionale al completo e definitivo superamento della situazione deficitaria dell'ente ed al ritorno alla normalità dell'attività solutoria.

La ricostruzione è confermata anche dall'espressione letterale della norma.

Con l'avverbio "validamente", infatti, l'art. 244 del TUEL richiede non solo la capacità dell'ente di adempiere alle obbligazioni complessivamente considerate nei tempi contrattualmente previsti, ma anche una modalità di adempimento tale da non conculcare l'affidamento nella solvibilità, dato dall'utilizzo di mezzi normali e legali di pagamento.

Il perdurante ricorso all'anticipazione di tesoreria costante e prossimo ai limiti quantitativi consentiti dall'art. 222 del TUEL, ma contrario alla finalità indicata dalla legge di sopperire a momentanee carenze di liquidità, nonché la propensione alla dismissione di beni patrimoniali per fare cassa sono chiari indici dell'insolvenza.

La particolarità dello stato di dissesto finanziario è data dalla non fallibilità del Comune e dal fatto che le entrate derivano prevalentemente da un'attività impositiva e non imprenditoriale.

Perciò il concetto di impossibilità di fare fronte ai crediti non può coincidere con uno stato di irreversibilità che sarebbe di rarissima verifica, neppure nel caso di massima degenerazione dello stato di dissesto con l'aggressione completa delle disponibilità liquide, l'utilizzo prolungato ed al massimo del limite legale delle anticipazioni di cassa, il depauperamento completo del patrimonio e la paralisi dei servizi essenziali.

La finalità dell'istituto, in tal caso, può essere di giovamento ad una ricostruzione ermeneutica.

Infatti, i rimedi specifici derivanti dalla dichiarazione dello stato di dissesto sono previsti per la tutela del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa, nonché per la garanzia dei servizi essenziali da fornire ai cittadini sicché essi devono essere attivati senza indugio laddove vi sia la certezza di un pregiudizio a tali valori derivante dalla crisi finanziaria in cui versa l'ente locale, pregiudizio che deve essere connotato da una dimensione prospettica di lunga o indefinibile durata.

L'apparato normativo, in altri termini, appare improntato a salvaguardare l'immagine dell'amministrazione e ad impedire l'evento dell'incapacità funzionale e dell'insolvenza piuttosto che ad attendere la sua piena realizzazione, coerentemente alla concentrazione del potere di dichiarare lo stato di dissesto nel consiglio comunale, cioè nello stesso organo (interno) di indirizzo e di controllo politico-amministrativo che ha la competenza ad

approvare i bilanci dello stesso debitore pubblico non fallibile, e non in un organo esterno quale un giudice terzo ed imparziale.

Condizioni ineliminabili e preventive sono la veridicità e la trasparenza del bilancio, strumento informativo dal quale dovrebbero emergere le reali passività dell'ente locale, per consentire all'ente di intraprendere con immediatezza la strada del risanamento attraverso un repentino riequilibrio di bilancio o, ove essa non sia percorribile, dichiarare lo stato di dissesto.

Ciò posto, l'accertamento della condizione d'insolvenza e conseguentemente dello stato di dissesto non può esclusivamente appuntarsi alla condizione di illiquidità e alla presenza di una massa sia pur considerevole di crediti liquidi ed esigibili cui non si stia facendo fronte, ma deve essere indirizzato ad una valutazione complessiva sulla capacità dell'ente di ripristinare la corretta gestione finanziaria a tutela del buon andamento e dell'efficienza dell'attività amministrativa.

In tal senso la prova non può che avvenire su base presuntiva e deve basarsi su indizi gravi, precisi e concordanti rilevabili dal quadro contabile e comportamentale.

Al fine di addivenire ad una prima individuazione di tali indici sintomatici vale la pena riportare un passaggio significativo della "Relazione al Ragioniere generale dello Stato sul lavoro compiuto dall'ispettorato generale di finanza e sull'attività del sistema delle ragioniere nell'esercizio finanziario 2008".

"L'esperienza dell'attività dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica ha evidenziato che le dinamiche che portano al dissesto traggono origine da crisi finanziarie che si manifestano dopo un periodo più o meno lungo di disavanzi dell'equilibrio di parte corrente del bilancio, tamponati, per quanto concerne la competenza, con l'avanzo di amministrazione generato da residui attivi di dubbia esigibilità (relativi soprattutto alla parte corrente del bilancio) o con accertamenti di entrate straordinarie talora fittizie e, per ciò che riguarda la cassa, con l'utilizzo delle entrate aventi specifica destinazione o di finanziamenti a breve termine (anticipazione di tesoreria, aperture di credito ecc.). Conseguentemente, la liquidità si esaurisce in modo definitivo e l'Ente non riesce più ad onorare, in nessun modo, le proprie obbligazioni. Il ritardo nei pagamenti ai fornitori, sempre più crescente, rappresenta l'estrema ratio alla quale ricorrono i Comuni in difficoltà; si tratta, a ben vedere, di un palliativo che nel medio periodo aggrava in maniera insostenibile, e non più rimediabile, le difficoltà di bilancio. Questa situazione è inoltre accompagnata, com'è

comprensibile, da un altro fenomeno anomalo: l'emergere delle passività fuori bilancio".

Le risultanze dell'istruttoria hanno posto in luce nel caso del Comune di Foggia non solo la presenza di molte delle gravi sintomatologie del dissesto riportate nell'esperienza del Servizio ispettivo della Ragioneria generale dello Stato, ma anche di ulteriori.

L'inasprimento del contenzioso e delle procedure esecutive nei riguardi dell'ente, la prolungata situazione deficitaria di cassa, il mancato ripristino dei fondi vincolati, la dismissione di beni patrimoniali quale mezzo straordinario per ottenere liquidità, l'esistenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere e di residui attivi insussistenti o di dubbia esigibilità da eliminare, la serialità dei pareri negativi dell'organo di revisione ai principali documenti di bilancio, l'assenza di un attendibile piano di rientro di breve periodo in termini di cassa, la ripetuta violazione dei principi contabili congiuntamente alla presenza alla data del 30 aprile 2010 di crediti certi liquidi ed esigibili ammontanti ad un rilevante importo di quasi 50 milioni di euro e all'impossibilità che a fronte di questi fosse utilizzata ulteriormente l'anticipazione di tesoreria già concessa, oltre che revocare in dubbio che venga garantita allo stato attuale la *par condicio creditorum*, sono chiare esteriorizzazioni non solo dell'avveramento ma di una degenerazione dello stato di dissesto, così come appare indubbio che l'amministrazione comunale stia consapevolmente operando nel senso della rimozione dei suoi presupposti (come asserito nella parte conclusiva della relazione al bilancio di previsione 2010-2012 del responsabile del servizio finanziario prot. 54195 del 7 maggio 2010), anziché della loro prevenzione e di una gestione ordinaria del bilancio.

La Sezione non ritiene di accogliere la richiesta di attivazione del controllo concomitante avanzata dall'amministrazione comunale in adunanza essendo ormai accertata la situazione,

Tanto si segnala all'organo consiliare per le proprie valutazioni e l'adozione dei conseguenti atti di esclusiva competenza, rappresentando, altresì, che, ove non si provveda alla cessazione immediata delle condizioni di gravissima difficoltà finanziaria e di insolvenza, il ritardo nella dichiarazione formale dello stato di dissesto finanziario, oltre che esporre l'ente al rischio di aggravamento della situazione, determinerebbe ulteriori danni finanziari al Comune connessi, tra l'altro, al mancato blocco delle azioni esecutive e alla produttività di interessi e rivalutazione monetaria dei debiti insoluti.