

**REPUBBLICA ITALIANA****Corte dei conti****Sezione regionale di controllo per la Puglia**

Presidente	Agostino Chiappiniello
Consigliere	Stefania Petrucci
Primo Referendario	Rossana De Corato
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore (Relatore)
Referendario	Carmelina Adesso

**a seguito dell'adunanza pubblica del 23 febbraio 2017**

VISTA la legge 5 giugno 2003 n.131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001;

VISTO il regolamento n.14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO il D.L. 10 ottobre 2012, n.174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, convertito in legge n.213 del 7 dicembre 2012;

VISTI, in particolare, gli articoli 243-bis e seguenti del D.Lgs. n.267/2000 che disciplinano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e il controllo sulla attuazione dei piani di riequilibrio finanziario e l'art.244 del D.Lgs. n.267/2000 che disciplina il dissesto finanziario degli enti locali;

VISTO l'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011 in materia di dissesto finanziario degli enti locali;

VISTA la deliberazione n.183/PRSP/2014 con la quale questa Sezione ha proceduto alla approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dal Comune di Foggia;

VISTA la deliberazione n.181/PRSP/2015 con la quale questa Sezione ha proceduto al primo monitoraggio semestrale (II semestre 2014) relativo al piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dal Comune di Foggia;



VISTA la deliberazione n.68/PRSP/2016 con la quale questa Sezione ha proceduto al secondo monitoraggio semestrale (I semestre 2015) relativo al piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dal Comune di Foggia;

VISTA la deliberazione n.163/PRSP/2016 con la quale questa Sezione ha proceduto al terzo monitoraggio semestrale (II semestre 2015) relativo al piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dal Comune di Foggia;

VISTA la relazione semestrale del Collegio dei Revisori dei conti del Comune di Foggia sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio e sul grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi, prevista dall'art.243-*quater* del D.Lgs. n.267/2000, relativa al primo semestre 2016, pervenuta a questa Sezione l'1 dicembre 2016, prot. n.4230;

ESAMINATA la nota del 15 febbraio 2017, pervenuta a questa Sezione lo stesso giorno, prot. n.611, trasmessa dal Comune di Foggia a seguito delle osservazioni del Magistrato istruttore, depositate il 24 gennaio 2017, in relazione al controllo sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio in esame e sul grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi relativi allo stesso;

VISTA l'ordinanza n.8/2017 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il Magistrato Relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

UDITI, per il Comune di Foggia, il Sindaco Dott. Franco Landella, il Dirigente del Servizio finanziario Dott. Carlo Dicesare, il Dirigente del Servizio Avvocatura civica Avv. Domenico Dragonetti, il Responsabile del Servizio società partecipate Dott. Angelo Masciello e il Segretario generale Dott. Maurizio Guadagno;

## FATTO

Con la deliberazione n.47/PRSP/2013, a seguito di ricorso da parte del Comune di Foggia alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale disciplinata dagli articoli 243-*bis* e seguenti del D.Lgs. n.267/2000, questa Sezione sospendeva la procedura prevista dall'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011 (c.d. "dissesto guidato") fino alla estinzione della medesima procedura di riequilibrio.

Con la successiva deliberazione n.183/PRSP/2014, la Sezione ha proceduto alla approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dal Comune di Foggia con la deliberazione consiliare n.4 del 19 febbraio 2013 (modificata dalla successiva deliberazione consiliare n.165 del 16 luglio 2013 in base all'art.1, co.15, del D.L. n.35/2013). Con la medesima deliberazione, in base a quanto disposto dall'art.243-*quater*, co.6, del D.Lgs. n.267/2000, il Collegio chiedeva all'Organo di revisione del Comune di Foggia di trasmettere, entro il termine di 15 giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi. Il



piano di riequilibrio finanziario approvato era destinato, inizialmente, a ripianare uno squilibrio di bilancio (per disavanzo di amministrazione, debiti fuori bilancio, ecc.) pari complessivamente ad euro 121.962.926,59.

Questa Sezione ha, quindi, proceduto alla valutazione del primo monitoraggio semestrale, riferito al secondo semestre 2014 (in assenza di rendiconto approvato sono stati considerati i dati del c.d. preconsuntivo), con la deliberazione n.181/PRSP/2015. In tale occasione il Collegio ha rilevato un adempimento solo parziale degli obiettivi intermedi previsti. Il mancato rispetto degli obiettivi intermedi previsti nel piano di riequilibrio finanziario veniva comunque considerato *non grave* e, quindi, non rilevante ai fini della applicazione dell'art.243-*quater*, co.7, del D.Lgs. n.267/2000.

Con la medesima deliberazione n.181/PRSP/2015, il Collegio evidenziava al Comune di Foggia la necessità di effettuare ulteriori sforzi per il contenimento della spesa corrente; per il riconoscimento, finanziamento e pagamento dei debiti fuori bilancio e per il recupero del divario maturato rispetto agli obiettivi previsti e, inoltre, rilevava che, a seguito della intervenuta cancellazione, da parte del Comune, di residui attivi da alienazioni immobiliari per euro 11.832.468,16 in sede di approvazione del rendiconto 2013 (deliberazione C.C. n.192 del 1 settembre 2014), lo squilibrio effettivo complessivo da ripianare aumentava in misura corrispondente. Lo squilibrio finanziario complessivo da ripianare aumentava, infatti, da euro 121.962.926,59 (dato previsto nel piano di riequilibrio finanziario approvato) ad euro 133.795.394,75, a causa dell'intervenuto aumento del disavanzo di amministrazione da ripianare da euro 30.084.273,20 ad euro 41.916.741,36. Ciò ha comportato, conseguentemente, una rimodulazione del piano di assorbimento del disavanzo di amministrazione (sostanzialmente è stata incrementata la quota annua destinata al ripiano del disavanzo di amministrazione per gli anni 2015/2022) di cui tenere conto in sede di verifica dello stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario.

Con la successiva deliberazione n.68/PRSP/2016, è stata effettuata la valutazione del secondo monitoraggio semestrale, riferito al primo semestre 2015. Anche in tale occasione il Collegio ha rilevato un adempimento solo parziale degli obiettivi intermedi previsti. In estrema sintesi, non risultavano rispettati gli obiettivi intermedi relativi alla riduzione dei debiti fuori bilancio, delle passività pregresse correnti e del contenzioso; la riduzione della massa passiva complessiva da ripianare risultava inferiore a quella programmata (al termine dell'esercizio 2014, a fronte di un obiettivo di riduzione complessiva della massa passiva di euro 25.263.290,82, risultava conseguita una riduzione di euro 23.231.128,57 pari al -8,04%), e la situazione finanziaria dell'ente risultava appesantita, tra l'altro, dall'ingente contenzioso con la società partecipata AMICA s.p.a., dalla persistente presenza di debiti fuori bilancio da riconoscere e di fatture pregresse da pagare e da insufficienti entrate correnti. Il mancato rispetto degli obiettivi intermedi previsti nel piano di riequilibrio finanziario veniva comunque considerato *non grave* e, quindi, non rilevante ai fini della applicazione dell'art.243-*quater*.



co.7, del D.Lgs. n.267/2000.

Con la medesima deliberazione n.68/PRSP/2016, il Collegio evidenziava al Comune di Foggia, tra l'altro, che il mancato recupero del divario maturato rispetto agli obiettivi previsti, anche in considerazione del maggiore disavanzo di amministrazione da ripianare e dei maggiori debiti da finanziare e pagare, avrebbe potuto, in futuro, determinare l'accertamento della presenza di un grave mancato rispetto degli obiettivi stabiliti dal piano di riequilibrio finanziario rilevante ai fini della applicazione dell'art.243-*quater*, co.7, del D.Lgs. n.267/2000 e chiedeva all'ente di adottare le misure correttive necessarie per superare le varie criticità rilevate.

Questa Sezione ha proceduto ad effettuare il terzo monitoraggio semestrale, riferito al secondo semestre dell'esercizio 2015, con la deliberazione n.163/PRSP/2016. Anche in tale occasione il Collegio ha rilevato un adempimento solo parziale degli obiettivi intermedi previsti. In estrema sintesi, la suddetta deliberazione evidenziava, tra l'altro, che la riduzione della massa passiva complessiva risultava leggermente inferiore a quella programmata, che alla iniziale massa passiva si aggiungeva l'ingente ulteriore disavanzo di amministrazione scaturito dall'attività di riaccertamento straordinario, che si rilevava la continua manifestazione di nuove partite debitorie e che, in ultima analisi, risultava indispensabile, per il buon esito della procedura di riequilibrio in atto, un maggiore sforzo da parte dell'ente, anche in considerazione del fatto che la situazione finanziaria si era rivelata molto più grave di quella, già critica, accertata al momento del ricorso alla suddetta procedura. Particolare preoccupazione è stata espressa in ordine al rilevante contenzioso in essere. In definitiva, considerato che il Comune di Foggia appariva ancora in grado di conseguire l'auspicato riequilibrio finanziario, la Sezione accertava il *non* grave mancato rispetto degli obiettivi stabiliti dal piano di riequilibrio finanziario. Come già accaduto in precedenza, con la medesima deliberazione n.163/PRSP/2016, il Collegio evidenziava al Comune di Foggia, tra l'altro, che il mancato recupero del divario maturato rispetto agli obiettivi previsti avrebbe potuto, in futuro, determinare l'accertamento della presenza di un grave mancato rispetto degli obiettivi stabiliti dal piano di riequilibrio finanziario rilevante ai fini della applicazione dell'art.243-*quater*, co.7, del D.Lgs. n.267/2000 e chiedeva all'ente di adottare le misure correttive necessarie per superare le varie criticità rilevate.

In data 1 dicembre 2016, prot. n.4230, in relazione al primo semestre dell'esercizio 2016, è pervenuta la relazione dell'Organo di revisione, *ex art.243-*quater**, co.6, del D.Lgs. n.267/2000, sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario in argomento. La suddetta relazione risulta pervenuta abbondantemente oltre il termine stabilito dall'art.243-*quater*, co.6, del D.Lgs. n.267/2000 il quale stabilisce la trasmissione "*entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre*". L'Organo di revisione, nella suddetta relazione, ha motivato il ritardo rilevato con l'opportunità di tenere conto, tra l'altro, della deliberazione di questa Sezione n.163/PRSP/2016 riferita al secondo semestre 2015 e delle risultanze della seduta del Consiglio comunale del 22 novembre 2016 nel corso della quale sono state



approvate n.108 proposte di riconoscimento di debito fuori bilancio.

L'Organo di revisione del Comune di Foggia, nella menzionata relazione, tra l'altro, ha evidenziato una riduzione della capacità di riscossione delle entrate comunali, sia in conto competenza che in conto residui, una diminuzione della liquidità disponibile, un allungamento dei tempi medi di pagamento, la capacità dell'ente di estinguere i debiti fuori bilancio per un importo superiore a quello previsto, la permanenza dell'alea di vari giudizi pendenti e di debiti per fornitura di energia elettrica. Con riferimento alla drastica riduzione della riscossione delle entrate, la menzionata relazione ha sostanzialmente confermato quanto già precedentemente comunicato (prot. n.3350 del 30 settembre 2016) dallo stesso Organo di revisione. In questa occasione, infatti, il Collegio dei revisori aveva trasmesso il proprio verbale del 29 settembre 2016 nel quale era descritto lo stato della riscossione di varie entrate e riportata l'apposita segnalazione effettuata dal Responsabile del Servizio finanziario ai sensi dell'art.153, co.4, del D.Lgs. n.267/2000. In quest'ultima segnalazione era evidenziata *"una sensibile riduzione delle entrate comunali rispetto alla corrispondente previsione di bilancio, tale da compromettere la tenuta del piano di riequilibrio finanziario..."*. L'Organo di revisione, nella relazione sul monitoraggio semestrale relativo al primo semestre 2016, ha comunque dichiarato di non aver rilevato la sussistenza degli estremi di grave mancato rispetto degli obiettivi del piano di riequilibrio finanziario, riservandosi ulteriori valutazioni nella relazione relativa al secondo semestre 2016 che sarà inviata.

Nella stessa relazione, mediante una apposita tabella riassuntiva, sono stati anche rettificati alcuni dati prodotti in relazione al precedente monitoraggio. E' stato confermato, con riferimento all'esercizio 2015, che la riduzione della massa passiva complessiva è stata, ancora una volta, inferiore a quella programmata (-5,69% nel 2013, -8,04% nel 2014, -1,75% nel 2015), pur con un netto miglioramento rispetto al passato. Il Comune di Foggia, rispetto allo squilibrio iniziale (euro 133.795.394,75), al termine dell'esercizio 2015, ha infatti ridotto la massa passiva complessiva in misura poco inferiore (euro 38.495.819,53) a quella programmata (euro 39.182.329,35), riducendo sensibilmente, quindi, nel corso del 2015, il divario precedentemente accumulato.

Il Magistrato istruttore, dopo aver esaminato la documentazione pervenuta, con atto depositato il 24 gennaio 2017, in estrema sintesi, nel precisare più volte che alcune valutazioni potranno essere effettuate solo al termine dell'esercizio 2016 con l'approvazione del relativo rendiconto, ha evidenziato che, con l'approvazione del rendiconto 2015 (deliberazione C.C. n.90/2016), si è registrato un considerevole aumento del fondo crediti di dubbia o difficile esigibilità (da euro 29.976.939,52 ad euro 36.868.649,32); ha rilevato il riconoscimento di nuovi debiti fuori bilancio, la presenza di un rilevante contenzioso pendente, il permanere di ingenti debiti per fornitura di energia elettrica, la pendenza di varie proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio, il peggioramento della situazione della liquidità anche a causa del correlato peggioramento della riscossione dei tributi, la presenza di problemi in ordine alle



*Handwritten signature or mark.*

*Handwritten signature or mark.*

partecipazioni societarie e di numerose criticità in materia di gestione, valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare. Le menzionate osservazioni del Magistrato istruttore del 24 gennaio 2017, unitamente all'ordinanza di convocazione n.8/2017, sono state trasmesse al Comune di Foggia il 25 gennaio 2017, prot. n.300.

Il giorno 15 febbraio 2017, prot. n.611, con riferimento alle varie osservazioni del Magistrato istruttore, è pervenuta dal Comune di Foggia una articolata nota, prot. n.15186 del 15 febbraio 2017, corredata da n.12 allegati, con la quale l'ente ha fornito alcuni dati, informazioni ed elementi di valutazione in ordine alle questioni sollevate.

Nel corso della odierna adunanza pubblica, a seguito di specifiche richieste da parte del Collegio, il Comune di Foggia ha fornito ulteriori informazioni aggiornate in ordine alla propria situazione finanziaria. In particolare sono state fornite precisazioni in merito alla gestione, valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare, allo stato del contenzioso e delle procedure di riconoscimento di debiti fuori bilancio pendenti, all'aggiornamento dell'inventario e alle criticità rilevate in tema di partecipazioni societarie.

## DIRITTO

### Quadro normativo.

Prima di procedere alla verifica del grado di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Foggia secondo quanto previsto dall'art.243-*quater* del D.Lgs. n.267/2000, appare opportuno delineare, almeno molto brevemente, il quadro normativo vigente in materia. Tale sintetica illustrazione risulta utile anche per comprendere la valutazione del Collegio relativa al grado di adempimento degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio.

L'istituto del riequilibrio finanziario pluriennale è stato introdotto nell'ordinamento con il D.L. n.174/2012 (convertito, con modificazioni, in legge n.213/2012). La relativa disciplina, oggetto finora di varie modifiche, è prevista principalmente dagli articoli 243-*bis* e seguenti del D.Lgs. n.267/2000. La Corte dei conti, con varie deliberazioni soprattutto della Sezione delle Autonomie, ha fornito linee guida di carattere generale e numerose indicazioni su diverse questioni di carattere interpretativo o applicativo.

La normativa indicata ha, quindi, previsto un nuovo strumento per il risanamento finanziario degli enti locali. La procedura del riequilibrio finanziario pluriennale, anche in virtù del finanziamento statale garantito da apposito fondo di rotazione, infatti, consente agli enti locali per i quali *"sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario"* e per i quali risulta insufficiente il ricorso agli strumenti tradizionali previsti dagli articoli 193 e 194 del D.Lgs. n.267/2000, di evitare il dissesto finanziario attraverso un procedimento che, in un lungo arco di tempo (fino a 10 anni), è rivolto al graduato risanamento finanziario dell'ente.



L'art.243-*quater*, co.3, del D.Lgs. n.267/2000 prevede che *"in caso di approvazione del piano, la Corte dei Conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia"*. Spetta alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, una volta avvenuta l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario previa valutazione della congruenza dello stesso ai fini del riequilibrio, l'accertamento di *"grave"* e *"reiterato"* mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano e l'accertamento del mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso (art.243-*quater*, co.7, D.Lgs. n.267/2000). In particolare, l'art.243-*quater*, co.6, del D.Lgs. n.267/2000 attualmente prevede che *"ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti"*. Il successivo comma 7 precisa che anche *"l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n.149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto"* (c.d. *"dissesto guidato"*). Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un Commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art.141 del D.Lgs. n.267/2000.

Appare opportuno, in merito, evidenziare che il piano di riequilibrio finanziario, sia al momento della relativa approvazione che durante la relativa esecuzione, deve essere sempre proporzionato alle reali problematiche finanziarie esistenti e deve sempre risultare idoneo, sia in termini di competenza che in termini di cassa, all'effettivo risanamento dell'ente al termine del periodo considerato. Tale idoneità del piano di riequilibrio deve essere valutata dalla competente Sezione regionale di controllo, quindi, non solo al momento della relativa approvazione ma anche, come prima illustrato, in occasione dell'accertamento semestrale dello stato di attuazione del piano e del raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso. In buona sostanza, un piano di riequilibrio finanziario precedentemente approvato può dirsi ancora congruo quando sia accertata concretamente, in termini di competenza e di cassa, l'attuale e persistente adeguatezza dei mezzi e delle risorse previste al fine dell'effettivo riequilibrio finanziario dell'ente.

Le relazioni semestrali dell'Organo di revisione sullo stato di attuazione del piano di



*Handwritten signature or initials.*

*Handwritten signature or initials.*

riequilibrio finanziario e il controllo sullo stato di attuazione del piano intestato alla Corte dei conti devono mettere a confronto, con riferimento al periodo da esaminare, le previsioni fissate nel piano di riequilibrio e i dati risultanti dagli atti di bilancio dell'ente (es. rendiconto). Molto utili possono risultare, in merito alla menzionata attività di controllo, anche altri dati o atti ufficiali relativi all'ente (es. dati Siope, relazioni dell'Organo di revisione sul bilancio e sul rendiconto, referti previsti dall'art.148 del D.Lgs. n.267/2000, ecc.).

Grande attenzione deve essere inevitabilmente riservata, inoltre, nello svolgimento della attività di controllo in argomento, al rispetto delle eventuali indicazioni o prescrizioni fornite, in sede di approvazione del piano di riequilibrio o in occasione di precedenti monitoraggi del piano di riequilibrio in esame, dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Risulta del tutto fisiologico, infatti, da parte della Corte dei conti, affiancare alla approvazione del piano di riequilibrio finanziario o a ciascun monitoraggio semestrale indicazioni o prescrizioni volte a richiamare l'attenzione dell'ente su specifici aspetti o problemi, ritenuti rilevanti per il buon esito della attività di risanamento dell'ente, di cui lo stesso ente dovrà tenere conto, sia nella predisposizione degli atti relativi al bilancio (es. bilancio di previsione, riaccertamento dei residui, ecc.), che nello svolgimento della relativa attività esecutiva.

Durante il periodo di svolgimento del piano di riequilibrio e, quindi, prima del termine del periodo di durata dello stesso, il controllo semestrale svolto dalla competente Sezione regionale della Corte dei conti può condurre, sostanzialmente, ad accertare la regolare attuazione del piano di riequilibrio approvato, con il rispetto degli obiettivi intermedi fissati, oppure, al contrario, il mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati. Quest'ultima ipotesi non necessariamente determina l'applicazione dell'art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011 (c.d. "dissesto guidato"). Perché ciò avvenga, infatti, in base a quanto espressamente disposto dall'art.243-*quater*, co.7, del D.Lgs. n.267/2000, è necessario che il mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano di riequilibrio sia "grave" e "reiterato". Come già più volte esposto in passato da questa Sezione, può essere definito "grave" il mancato rispetto degli obiettivi intermedi del piano laddove la violazione risulti tanto rilevante da far ragionevolmente ritenere, se "reiterata", insufficiente il piano di riequilibrio precedentemente approvato ai fini del riequilibrio finanziario dell'ente. E' da considerarsi rilevante a tale fine, se "grave" e "reiterato", anche il mancato rispetto di un solo obiettivo intermedio, se esso ricopre una importanza fondamentale per l'effettivo riequilibrio finanziario dell'ente. Quanto indicato può scaturire da difetti congeniti del piano inizialmente non rilevati o non rilevabili, dall'emergere di criticità inizialmente sconosciute, dall'insorgere di nuove criticità durante l'esecuzione del piano, dall'incapacità dell'ente di attuare quanto previsto, ecc.. In altre parole, il mancato rispetto degli obiettivi intermedi del piano può condurre all'applicazione del citato art.6 solo se, ripetutamente, è accertata una violazione di uno o più rilevanti obiettivi intermedi e uno stato di attuazione del piano tale da indurre a ritenere, verosimilmente, che il piano di riequilibrio *in itinere* non risulta più congruo ai fini dell'effettivo risanamento finanziario dell'ente.





\* \* \* \* \*

**Esame della situazione finanziaria dell'ente con riferimento al I semestre 2016.  
Valutazione sul rispetto degli obiettivi intermedi previsti nel piano di riequilibrio.**

L'art.243-*quater*, co.6, del D.Lgs. n.267/2000, ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario approvato, impone all'Organo di revisione dell'ente interessato di trasmettere al Ministero dell'Interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, entro 15 giorni dalla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso. L'accertamento, da parte della competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di un "*grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano*", in base al successivo comma 7, comporta l'applicazione dell'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011 con assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto.

Alla luce della normativa appena descritta, quindi, risulta indispensabile procedere ad un esame degli aspetti della situazione finanziaria dell'ente interessati dal piano di riequilibrio in argomento e ad un confronto tra quanto previsto dal piano di riequilibrio in esame e la situazione finanziaria dell'ente nel semestre oggetto di accertamento. Per una esposizione il più possibile lineare, in questa sede, si procederà ad esaminare sinteticamente le singole componenti della massa passiva da ripianare, tenendo conto anche del sopravvenuto aumento del disavanzo di amministrazione scaturito, in un primo momento, dalla cancellazione di residui attivi da alienazioni immobiliari per euro 11.832.468,16 in sede di approvazione del rendiconto 2013 e, successivamente, dal riaccertamento straordinario effettuato, nel corso del 2015, in relazione alla nuova disciplina sulla armonizzazione contabile.

Il piano di riequilibrio finanziario in esame, nella versione iniziale, prevedeva il ripiano in 10 anni del disavanzo di amministrazione 2012 di euro 34.538.081,33, successivamente lievitato ad euro 41.335.213,73 (il disavanzo iniziale si era, nel frattempo, ridotto nel 2013 ad euro 29.502.745,57) a seguito della cancellazione di euro 11.832.468,16 di residui attivi da alienazioni immobiliari dal rendiconto 2013. Al termine dell'esercizio 2014, il disavanzo di amministrazione risultava pari ad euro 34.746.176,33, risultato migliore di quello previsto nel piano (il disavanzo previsto nel piano di riequilibrio rivisto era pari ad euro 36.881.405,59). L'attività di riaccertamento straordinario, condotta nel corso del 2015 in relazione alla disciplina sulla armonizzazione contabile, ha però determinato l'emersione di un ulteriore consistente disavanzo di euro 31.489.812,19 che ha determinato, quindi, un disavanzo di amministrazione complessivo da ripianare pari ad euro 66.235.988,52 (euro 34.746.176,33 + euro 31.489.812,19). L'ulteriore disavanzo di amministrazione è derivato principalmente dall'accertamento della presenza di un enorme quantità di crediti di dubbia o difficile esazione (euro 29.976.939,52), rimasti in bilancio nonostante la revisione dei residui richiesta nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario (risultano stralciati anche residui attivi per



euro 1.853.685,12 "in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate"). Il fondo crediti di dubbia esigibilità, nel rendiconto 2015, approvato nel corso del primo semestre 2016 oggetto del presente monitoraggio (deliberazione C.C. n.90/2016), risulta ancora più elevato (euro 36.868.649,32).

Il Comune di Foggia, nel corso della precedente adunanza pubblica (deliberazione n.163/PRSP/2016), aveva già precisato che i suddetti crediti di dubbia o difficile esazione sono entrate tributarie ed extratributarie e che i residui attivi stralciati riguardano prevalentemente entrate tributarie. In occasione dell'ultima istruttoria, il Comune si è limitato a fornire sulla questione spiegazioni di natura tecnica. Rimane pertanto tuttora priva di giustificazioni la permanenza di residui che dovevano già essere oggetto di stralcio. Nel corso della odierna adunanza pubblica, l'ente ha confermato tale aspetto precisando che trattasi di residui frutto di accertamenti effettuati in vari esercizi, prima e dopo il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario, con prevalenza di residui più datati. Considerato quanto emerso, il Collegio non può non confermare che il Comune di Foggia ha proceduto, anche dopo il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario, ad una insufficiente attività di riaccertamento ordinario (art.228, co.3, del D.Lgs. n.267/2000) e di revisione straordinaria dei residui (art.243-bis, co.8, lettera e, del D.Lgs. n.267/2000) e, inoltre, ad una non puntuale ricognizione del disavanzo di amministrazione effettivamente presente.

Il Comune di Foggia, come già indicato nella precedente deliberazione n.163/PRSP/2016, nel corso del semestre in esame, ha ritenuto di avvalersi (deliberazione consiliare n.89 del 31 maggio 2016) di quanto disposto dall'art.1, co.714, della legge n.208/2015 (nella versione precedente alle recenti modifiche progressivamente apportate dall'art.15, co.1, del D.L. n.113/2016, dalla relativa legge di conversione n.160/2016 e, infine, dall'art.1, co.434, della legge n.232/2016). L'ente, tuttavia, interpretando la normativa allora vigente, di fatto, con la precedente deliberazione consiliare n.163/2015, aveva già sostanzialmente anticipato buona parte degli effetti derivanti dalla successiva entrata in vigore del citato comma 714. Appare utile rammentare che questa norma, nel testo vigente al momento della approvazione della deliberazione n.89/2016, consentiva agli enti (come il Comune di Foggia) che, nel corso degli anni 2013 e 2014, avevano presentato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne avevano conseguito l'approvazione di ripianare il disavanzo di amministrazione in n.30 anni (l'ente si è avvalso della suddetta norma anche per la restituzione del fondo di rotazione previsto dall'art.243-ter del D.Lgs. n.267/2000). Il comma 714 indicato chiarisce che "il piano di riequilibrio dovrà essere comunque articolato entro un limite temporale di dieci anni, mentre sarà possibile suddividere il disavanzo conseguente al riaccertamento straordinario dei residui in trenta anni" (Sez. Regione siciliana n.30/2016/PAR).

Questa decisione ha comportato, conseguentemente, un aumento della quota annua di ripiano del disavanzo di amministrazione, dal 2015 al 2044 (quindi anche per il periodo oggetto del piano di riequilibrio). In sostanza, per gli esercizi dal 2016 al 2021, la quota annuale di



14

15

ripiano del disavanzo di amministrazione è passata da euro 3.724.946,45 ad euro 5.909.836,11. Ciò potrebbe comportare, nel prossimo futuro, qualche problema in relazione al rispetto degli impegni assunti per il progressivo assorbimento del disavanzo.

Il disavanzo di amministrazione previsto al termine dell'esercizio 2015 risultava pari ad euro 61.461.381,70. Il disavanzo di amministrazione effettivo, rilevato al termine dell'esercizio 2015, risultava invece essere di euro 56.121.656,57, risultato sensibilmente migliore di quello previsto (minore disavanzo per euro 5.339.725,13). L'obiettivo di assorbire gradualmente il disavanzo di amministrazione, nonostante il considerevole aumento intervenuto e, nel contempo, grazie al descritto comma 714, risulta, quindi, finora ampiamente rispettato.

Non è ovviamente possibile in questo momento esprimere alcuna considerazione in riferimento al primo semestre 2016 o al complessivo esercizio 2016. L'accertamento sul progressivo assorbimento del disavanzo di amministrazione anche nel corso del 2016 potrà infatti essere effettuato solo in occasione del monitoraggio relativo al secondo semestre 2016 tenendo conto dei dati del rendiconto (o almeno del preconsuntivo) relativo. L'obiettivo di riduzione previsto per il 2016 (disavanzo pari ad euro 55.551.545,56) appare comunque facilmente raggiungibile, grazie ai buoni risultati finora conseguiti, nel caso di mantenimento dell'andamento finora registrato (il disavanzo 2015 è stato pari ad euro 56.121.656,57, somma appena superiore all'obiettivo stabilito per il 2016). L'Organo di revisione ha evidenziato che il Comune di Foggia ha iscritto, nel bilancio di previsione pluriennale 2016/2018 e nel documento unico di programmazione 2017/2019, come dovuto, le quote di disavanzo da assorbire nella misura, più ampia del passato, prevista (euro 5.909.836,11).

Il piano di riequilibrio finanziario del Comune di Foggia quantificava debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare nell'arco di 10 anni per complessivi euro 33.086.873,00. Nel corso dell'esercizio 2015, come già accaduto nei precedenti esercizi interessati dal piano di riequilibrio, il Comune di Foggia aveva proceduto al riconoscimento di numerosi debiti fuori bilancio. L'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso del 2015 ammontava, complessivamente, ad euro 7.095.497,54 (euro 6.528.830,88 di parte corrente ed euro 566.666,66 di parte capitale), interamente derivanti da sentenze esecutive sfavorevoli. Trattasi di un importo ampiamente superiore a quello previsto, per il 2015, nel piano di riequilibrio (euro 4.136.873,00). I debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso del 2015, secondo quanto riferito dall'Organo di revisione, sono stati in parte (euro 2.553.014,61) allocati in bilancio, impropriamente, tra le c.d. passività pregresse.

Il Comune di Foggia ha proceduto al riconoscimento di un grande numero di debiti fuori bilancio anche nel corso del 2016 (tutti per sentenze esecutive sfavorevoli). Si precisa che nel piano di riequilibrio è previsto il riconoscimento di debiti fuori bilancio per euro 3.200.000,00. Con riferimento al solo primo semestre 2016 in esame, nella seduta consiliare del 14 aprile 2016, il Comune di Foggia ha riconosciuto n.58 debiti fuori bilancio per complessivi euro 2.789.175,00 (sono stati corretti i precedenti dati di euro 2.787.238,97 ed euro



2.601.170,69). Si segnala che, nel corso del secondo semestre 2016 oggetto di prossimo esame, nella seduta consiliare del 22 novembre 2016, l'ente ha riconosciuto ulteriori n.108 debiti fuori bilancio per euro 3.328.541,15 (è stato rettificato il precedente dato di euro 3.420.813,89). Anche nel 2016, quindi, il Comune di Foggia ha proceduto al riconoscimento di un grande numero di debiti fuori bilancio per un importo ampiamente superiore a quello previsto nel piano di riequilibrio. L'Organo di revisione ha tuttavia evidenziato che *"il volume elevato dei debiti fuori bilancio riconosciuti e da riconoscere nel 2016 non ha tuttavia determinato lo sfioramento dell'importo dei debiti fuori bilancio previsti dal piano di riequilibrio in quanto i relativi impegni di spesa sono stati spalmati su diversi capitoli e in vari esercizi"*. Dalla documentazione trasmessa appare affermato l'avvenuto finanziamento dei suddetti debiti anche con risorse degli esercizi precedenti. Alcuni debiti fuori bilancio sono stati impegnati come "passività pregresse".

L'amministrazione ha confermato l'avvenuta trasmissione alla Procura contabile delle varie deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio adottate nel corso del 2016 e ha precisato di aver provveduto alla relativa copertura finanziaria anche con nuove risorse e di aver finora proceduto a quasi tutti i pagamenti dovuti (alcune limitate eccezioni sono imputabili al mancato arrivo della fattura).

Come già affermato in occasione delle precedenti deliberazioni n.68/PRSP/2016 e n.163/PRSP/2016, il riconoscimento e finanziamento di una grande quantità di debiti fuori bilancio, in misura ampiamente superiore a quella prevista nel piano di riequilibrio, potrebbe risultare un elemento positivo, in quanto attestante la capacità dell'ente di finanziare e pagare, prima del previsto, i debiti fuori bilancio interessati dalla procedura di riequilibrio, nella misura in cui sia almeno corrispondentemente ridotta la quantità di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, finanziare e pagare. In sostanza, in senso opposto, considerando i relativi importi complessivi, i suddetti riconoscimenti, superiori a quanto pianificato, potrebbero rivelarsi un segnale fortemente negativo per il definitivo riequilibrio dell'ente nel momento in cui si rilevasse che trattasi di partite debitorie nuove e, quindi, come tali, aggiuntive e/o sostitutive rispetto a quelle considerate nel piano di riequilibrio.

Tale aspetto è stato nuovamente oggetto di approfondimento istruttorio. L'Organo di revisione ha attestato (pag.14 della relazione pervenuta l'1 dicembre 2016) che i debiti fuori bilancio riconosciuti derivano per l'87,46% da sentenze esecutive degli anni 2013 e precedenti. Solo in minima parte (12,54%), pertanto, si tratterebbe di debiti fuori bilancio per sentenze esecutive recenti (anni 2014/2016). Il Comune di Foggia ha nuovamente fornito, nel corso dell'adunanza pubblica, rassicurazioni in ordine al fatto che trattasi, in misura largamente prevalente, di debiti derivanti da sentenze esecutive pregresse, come tali, già considerate nella formulazione del piano di riequilibrio in atto. Praticamente, secondo quanto si evince dalle dichiarazioni dell'ente e dell'Organo di revisione, il riconoscimento di un importo di debiti fuori bilancio sensibilmente maggiore di quello previsto nel piano di riequilibrio non dipenderebbe in



linea di massima, dalla formazione di nuovi debiti fuori bilancio in quanto interessa debiti pregressi, come tali già in larga parte considerati nel piano di riequilibrio. Il numero di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, conseguentemente, sarebbe inferiore a quello previsto nel piano.

Preso atto delle rassicurazioni fornite dall'ente volte ad affermare che l'assorbimento della massa passiva relativa ai debiti fuori bilancio è più rapido del previsto, l'Organo di revisione è comunque invitato, anche in occasione del prossimo monitoraggio, ad effettuare specifiche verifiche in relazione alla suddetta questione e a fornire a questa Sezione informazioni in merito.

Con riferimento ai debiti fuori bilancio, ci sono tuttavia alcuni rilevanti aspetti da definire. Il riconoscimento del debito fuori bilancio costituisce, in presenza dei presupposti di legge, un atto dovuto da adottare nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge. Viceversa, in assenza dei presupposti di legge necessari per il riconoscimento, è comunque necessario un espresso provvedimento consiliare di rigetto della domanda dell'interessato (Cons. Stato, sez. V, 27 dicembre 2013, n.6269). In sostanza, quando affiora un debito fuori bilancio, l'organo consiliare ha comunque il dovere di pronunciarsi in ordine al riconoscimento. Non sussiste, pertanto, ovviamente, un obbligo di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ma sussiste un obbligo di pronunciarsi sulla riconoscibilità del debito fuori bilancio emerso.

Alla luce delle precedenti istruttorie, risultano tuttora pendenti numerose proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art.194, lettera e), del D.Lgs. n.267/2000, non approvate dal Consiglio comunale, complessivamente di importo pari ad euro 4.224.267,81, relative alla esecuzione di opere pubbliche senza preventivo impegno di spesa, per le quali era stato ritenuto necessario un approfondimento istruttorio, asseritamente in corso al momento dell'adozione delle precedenti deliberazioni n.68/PRSP/2016 e n.163/PRSP/2016. Si tratta, in altre parole, di un'altra importante potenziale passività tuttora pendente (dal 2012) costituita da numerose proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio, relative ad esecuzione di lavori, mai approvate dal Consiglio comunale anche per il parere non favorevole dell'Organo di revisione. L'apposita Commissione consiliare di indagine, costituita con la deliberazione C.C. n.276/2015, nonostante l'ampio superamento dei termini assegnati, non ha conseguito alcun risultato, sostanzialmente, secondo il Presidente della stessa (lettera del 12 ottobre 2016 allegata alla relazione dell'Organo di revisione), per la mancata collaborazione degli uffici competenti. Considerato che una delle proposte, nel frattempo, è venuta meno per effetto di una intervenuta transazione (non è stato però specificato se l'importo, indicato dall'Organo di revisione, di euro 226.908,96, concordato con la società Gaia Costruzioni, è stato pagato e non è chiaro come a tale debito è stata data copertura finanziaria), l'Organo di revisione ha quantificato il potenziale debito per tale voce in euro 4.087.644,16, importo inferiore a quello previsto dal piano di riequilibrio (euro 4.224.267,81).

In rapporto a tale questione, il Dirigente dell'Area Tecnica ha segnalato (nota n.14989 del



15 febbraio 2017, allegato n.4 alle memorie dell'ente pervenute in pari data) che sono state rilevate varie incongruenze (es. inattendibilità della contabilità dei lavori, assenza di atti firmati, assenza del verbale di somma urgenza, ecc.) e che (con una sola eccezione) sarà espresso parere tecnico negativo per il riconoscimento dei suddetti debiti. Nel corso della odierna adunanza pubblica, l'ente ha sostanzialmente ribadito tale posizione. Il Comune di Foggia ha infatti confermato la difficoltà di ricostruire le varie vicende relative ai suddetti debiti a causa della loro anzianità e delle carenze documentali riscontrate e ha specificato che tali vicende sono già state segnalate alla Procura contabile e che appare improbabile il riconoscimento della legittimità di tali debiti. L'ente ha anche dichiarato che la questione verrà portata all'attenzione del Consiglio comunale entro il prossimo 30 aprile. Il mancato riconoscimento di questi debiti, da disporre rapidamente con apposita deliberazione consiliare, pur potendo esporre l'ente al rischio di un nuovo contenzioso, consentirebbe al Comune di Foggia di eliminare una rilevante passività prevista dal piano di riequilibrio (per un importo pari a circa 4 milioni di euro).

Il Comune di Foggia, oltre ad essere interessato da una grande quantità di debiti fuori bilancio, presenta anche una grande quantità di debiti (di bilancio) certi, liquidi ed esigibili. Si tratta di debiti per i quali sono pervenute al Comune centinaia di fatture quasi totalmente negli anni 2015 e 2016 (allegato n.5 alla memoria del 9 settembre 2016).

Molto delicata, vista la mole, risulta essere la questione relativa ai debiti per fornitura di energia elettrica già oggetto di attenzione in occasione dei precedenti monitoraggi. Il Comune di Foggia, per questi debiti, è stato destinatario di due decreti ingiuntivi pervenuti all'ente il 15 gennaio 2015 (per euro 1.954.466,42) e il 22 settembre 2015 (per euro 6.173.484,16) e ha ammesso la presenza di un ulteriore debito di euro 2.471.768,60 (nota del Comune n.9320 del 2 febbraio 2016, pag.62 e relazione dell'Organo di revisione, pag.16). A fronte di un debito complessivo di euro 10.599.719,18, sensibilmente superiore a quello previsto nel piano di riequilibrio (euro 3.000.000,00), il Comune di Foggia finora ha provveduto a pagare solo euro 3.666.542,87 e ad impegnare una somma di soli euro 1.580.040,82. Nel corso della precedente adunanza del 15 settembre 2016 (deliberazione n.163/PRSP/2016), il Comune di Foggia ha confermato che i due decreti ingiuntivi sono esecutivi e non sono stati impugnati in quanto riconducibili ad utenze formalmente intestate all'ente e ha giustificato il mancato integrale pagamento non con finalità dilatorie ma con l'esigenza di completare, in collaborazione con la società AM Service srl, la ricognizione volta a verificare l'effettiva riconducibilità al Comune delle numerose utenze interessate.

Considerato il lungo tempo finora impiegato per la suddetta attività di ricognizione (il Comune ha affidato alla citata società l'incarico di ricognizione l'1 agosto 2013 con deliberazione G.C. n.73/2013) e il carattere esecutivo degli indicati decreti ingiuntivi, con la deliberazione n.163/2016/PRSP, questa Sezione aveva assegnato al Comune di Foggia il termine del 31/12/2016 per la definizione della questione. Tale grave questione, già oggetto di



attenzione da parte di questa Sezione in occasione dell'approvazione del piano di riequilibrio, risulta però ancora pendente e non superata. Il Dirigente dell'Area tecnica (nota n.14989 del 15 febbraio 2017, allegato n.4 alle memorie dell'ente pervenute in pari data) ha dichiarato, e tali dichiarazioni sono state ribadite dall'ente nel corso della odierna adunanza pubblica, che le verifiche previste, recentemente condotte anche con la collaborazione di ENEL con la quale è stato firmato un nuovo contratto di fornitura che ha ridotto di circa il 40% la spesa precedentemente sostenuta, sono ancora in corso a causa della estrema confusione della situazione e dell'imponente mole di accertamenti da effettuare. E' stato precisato che l'attività di verifica finora condotta ha comunque consentito il distacco di n.22 utenze indebitamente intestate all'ente (es. ex Distretto militare, una attività commerciale, una abitazione privata, associazioni, ecc.).

Considerato il lungo tempo trascorso e trattandosi di decreti ingiuntivi esecutivi, il Collegio invita nuovamente l'ente a definire la questione, da anni pendente, assumendo i provvedimenti dovuti nel più breve tempo possibile e comunque entro il prossimo 30 aprile. Un ulteriore ritardo, visto l'importo e considerata la presenza di decreti ingiuntivi esecutivi, potrebbe esporre l'ente ad un aggravio di spese (per interessi, spese legali, ecc.). In occasione del prossimo monitoraggio, oltre ad un aggiornamento della situazione, dovrà essere attestato e dimostrato l'avvio delle procedure di recupero delle somme indebitamente corrisposte anche negli anni scorsi e l'avvenuta segnalazione alla Procura contabile della vicenda in argomento.

Nell'ambito del terzo fattore di squilibrio da ripianare presente nel piano di riequilibrio (c.d. passività pregresse correnti per un importo complessivo previsto di euro 18.720.008,45), oltre alle già menzionate voci relative a fornitura di utenze intestate al Comune ma considerate di dubbia finalità istituzionale per euro 3.000.000,00 (il debito effettivamente emerso, come indicato, è molto più alto) e alle proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio per esecuzione di opere pubbliche non approvate dal Consiglio comunale per euro 4.224.267,81 e che sarebbero tuttora oggetto di approfondimento istruttorio, figurano la controversia con la curatela fallimentare della società partecipata Amica s.p.a. per euro 8.732.601,00, i rapporti di locazione per emergenza abitativa per euro 2.257.303,55 e alcuni rilevanti contenziosi tributari tuttora pendenti per richieste di rimborso ICI. Non risulta ancora definita anche la questione relativa all'impianto di biostabilizzazione essendo pendente un giudizio dinanzi al Tribunale di Foggia.

In tale contesto particolarmente delicata è la questione del contenzioso con la curatela fallimentare della società partecipata Amica s.p.a.. Questo contenzioso, potenzialmente, è da solo sufficiente a pregiudicare il buon esito dell'intero piano di riequilibrio finanziario.

Le controversie pendenti con la suddetta curatela fallimentare sono almeno cinque, delle quali quattro avviate dopo l'approvazione del piano di riequilibrio in esame. Si precisa che il Comune di Foggia ha già dovuto riconoscere, a seguito della sentenza del Tribunale di Foggia n.212/2014, con deliberazione consiliare n.213/2015, in favore della suddetta curatela



*Handwritten mark*

*Handwritten signature*

fallimentare, un debito fuori bilancio di euro 558.902,69 interamente per interessi moratori e spese legali. L'ente ha confermato durante la precedente adunanza pubblica l'avvenuta trasmissione della relativa deliberazione consiliare di riconoscimento alla competente Procura contabile. Non è stato però chiarito se l'ente ha effettuato il pagamento dovuto. Per una delle cinque controversie esaminate (R.G. n.3710/2009) "*il giudizio è stato dichiarato estinto avendo le parti aderito alla proposta del giudice di conciliazione ex art.185 bis del c.p.c.*". Per questa vertenza l'ente deve procedere al riconoscimento di un debito di euro 700.000,00. Il Comune di Foggia ha dichiarato nel corso dell'adunanza pubblica che, a breve, come dovuto, procederà a sottoporre la questione all'attenzione del Consiglio comunale. Per altre tre vertenze (R.G. n.3411/2013, n.111/2014 e n.112/2014), di cui non risulta specificata l'entità, è prevista la precisazione delle conclusioni nel corso del 2017. Molto preoccupante è la quinta vertenza (R.G. n.11383/2015). La curatela fallimentare della società partecipata Amica s.p.a. ha trasmesso all'ente un atto di citazione per la condanna del Comune di Foggia al pagamento di euro 57.753.000,00 (o, in subordine, di euro 45.108.000,00), a fronte di una previsione complessiva nel piano di riequilibrio di soli euro 8.732.601,00. Tale contenzioso è stato avviato in quanto la parte attrice sostiene che il Comune di Foggia, quale socio unico della società fallita e committente della società *in house*, sia responsabile, ai sensi dell'art.2497 del codice civile, per i danni cagionati all'integrità del patrimonio sociale nell'esercizio dei poteri di direzione e coordinamento e nell'esercizio del c.d. controllo analogo sulla società e sui servizi dalla stessa svolti.

Considerato che il contenzioso con la curatela fallimentare della società partecipata Amica s.p.a., potenzialmente, è da solo sufficiente a compromettere il buon esito dell'intero piano di riequilibrio finanziario, l'Organo di revisione dovrà fornire puntuali aggiornamenti in occasione del prossimo monitoraggio semestrale. Occorrerà altresì chiarire se è stato pagato il debito riconosciuto con deliberazione consiliare n.213/2015 e se o quando sarà riconosciuto e pagato il debito della vertenza R.G. n.3710/2009.

Nel corso della procedura di riequilibrio si è finora rivelato maggiore del previsto il debito relativo ai contratti di locazione stipulati dal Comune di Foggia per fronteggiare l'emergenza abitativa. Il debito era stato quantificato in misura pari ad euro 2.257.303,55. Alla data del 31/12/2014 risultava ancora un debito (di maggiore importo) pari ad euro 2.753.440,30. L'ente ha proceduto a vari pagamenti ma permane (alla data della relazione dell'Organo di revisione) un debito residuo di euro 1.492.066,90. Non sono stati forniti ulteriori dettagli.

Con riferimento infine a due rilevanti contenziosi tributari e al mutuo per l'impianto di biostabilizzazione, l'ente ha riferito (pag.28 delle memorie pervenute il 15 febbraio 2017, prot. n.611) che i due contenziosi tributari sono tuttora pendenti in quanto non è stata fissata la relativa udienza di trattazione ex art.31 del D.Lgs. n.546/1992. La seconda questione risulta tuttora sottoposta al giudizio del Tribunale di Foggia (è stata fissata la data del 25 maggio 2017 per la precisazione delle conclusioni).





Il raggiungimento del riequilibrio finanziario è fondato anche sulla realizzazione di sensibili risparmi della spesa corrente e di sufficienti entrate correnti. La disciplina relativa alla procedura di riequilibrio finanziario, per il periodo in esame (le modifiche apportate in merito dall'art.1, co.436, della legge n.232/2016 si applicano solo a partire dall'esercizio 2017), imponeva, tra l'altro, oltre ad una rigorosa revisione della spesa, in caso di accesso (come il Comune di Foggia) al fondo di rotazione previsto dall'art.243-ter del D.Lgs. n.267/2000, la riduzione della spesa del personale, delle spese per prestazioni di servizi (almeno il 10% entro un triennio) e delle spese per trasferimenti (almeno il 25% entro un triennio).

Il presente monitoraggio riguarda il primo semestre 2016 e non si dispone, quindi, dei dati finali relativi all'esercizio 2016, non essendo stato approvato il relativo rendiconto (il termine per l'approvazione scade il prossimo 30 aprile 2017). Non si può, quindi, che confermare quanto già indicato in occasione dell'ultimo monitoraggio, relativo al secondo semestre 2015, vale a dire la presenza finora di risultati positivi (es. forte riduzione della spesa per il personale) accanto a risultati negativi (es. per la spesa per prestazione di servizi). Appare incerto il rispetto, al termine dell'esercizio 2016, da parte del Comune, degli obblighi di riduzione della spesa sanciti dall'art.243-bis, co.9, del D.Lgs. n.267/2000, specie con riferimento alla spesa per prestazioni di servizi e alla spesa per trasferimenti. Questi aspetti saranno oggetto di esame in occasione del prossimo monitoraggio, insieme alla verifica sulle entrate correnti che, specie alla luce della già citata segnalazione del 28 settembre 2016 del Responsabile del Servizio finanziario ex art.153, co.4, del D.Lgs. n.267/2000, successivamente illustrata, inoltrata a questa Sezione dall'Organo di revisione insieme al relativo verbale e pervenuta il 30 settembre 2016, prot. n.3350, potrebbero risultare di importo largamente inferiore al previsto anche per il contenzioso in essere con il concessionario della riscossione. Altro aspetto che verrà esaminato è quello relativo alla copertura dei servizi pubblici a domanda individuale.

Un elemento determinante per verificare il buon andamento della procedura di riequilibrio finanziario è costituito dall'esame dello stato della liquidità. E' noto infatti che il reale stato di salute delle finanze di un ente è attestato principalmente dalla situazione della cassa.

Il Comune di Foggia, apparentemente, non presenta problemi di cassa disponendo, al termine del primo semestre 2016, di liquidità per euro 48.692.606,20 (somma però inferiore a quella disponibile al termine dell'esercizio 2015 pari ad euro 52.479.336,94). Gli ultimi dati forniti dall'ente, aggiornati al 13 febbraio 2017, confermano la flessione: il Comune di Foggia dispone di euro 43.200.084,16 (le somme vincolate ammontano ad euro 37.818.807,13). Analoga considerazione vale per il forte aumento dei tempi medi di pagamento (35,50 giorni nel 2015, 60,73 giorni nel 2016, 85,46 giorni con specifico riferimento all'ultimo trimestre 2016) che sembra attestare una maggiore difficoltà (o comunque una maggiore lentezza) nei pagamenti rispetto al recente passato.

Le gravi problematiche relative alla riscossione delle entrate hanno certamente



*[Handwritten signature]*

contribuito al descritto peggioramento della situazione. Lo stato della cassa, pur non risultando drammatico come in passato, principalmente grazie alle diverse cospicue anticipazioni di liquidità ottenute, risulta comunque abbastanza precario in quanto appesantito dalla presenza di vincoli che, complessivamente, assorbono una parte significativa della liquidità disponibile e di una grande quantità di debiti esigibili (euro 12.033.433,48), alcuni dei quali riguardano fatture pervenute all'ente nell'anno 2015. Tra i debiti esigibili indicati dal Comune figura anche un grande numero di fatture per consumi di energia elettrica. Tali debiti sembrano aggiungersi a quelli relativi alle fatture, oggetto di decreto ingiuntivo esecutivo, prima indicate e non ancora pagate (si ribadisce che, a seguito dei suddetti decreti ingiuntivi, a fronte di un debito complessivo di euro 10.599.719,18, il Comune di Foggia finora ha provveduto a pagare solo euro 3.666.542,87). Si segnala che l'ammontare dei debiti esigibili indicato dal Comune risulta superiore alla quota della cassa non vincolata. In altre parole, in base a quanto si evince dai dati disponibili, il Comune di Foggia riuscirebbe a pagare tutti i debiti esigibili solo facendo ricorso alla anticipazione di tesoreria. Non si deve dimenticare, inoltre, che il Comune di Foggia, oltre a dover fronteggiare i pagamenti delle fatture e dei debiti fuori bilancio, come visto di cospicuo importo, ha, altresì, l'onere di rimborsare i mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, le rate annuali del fondo di rotazione ex art.243-ter del D.Lgs. n.267/2000 (l'ente ha ottenuto euro 37.405.519,61) e, inoltre, delle anticipazioni di liquidità ottenute (il Comune di Foggia ha dichiarato, con nota n.9320 del 2 febbraio 2016, di aver complessivamente ricevuto a tale titolo, in vari momenti, euro 19.228.402,01 destinati quasi interamente al pagamento di spese correnti).

In questo contesto, non risultano positivi i dati parziali (in quanto riferiti al 30/06/2016) sullo stato della riscossione dei tributi peraltro in progressivo peggioramento. L'Organo di revisione, nella relazione relativa al presente monitoraggio (pag.42), ha segnalato *"un progressivo decadimento dell'efficacia della riscossione coattiva delle entrate comunali"*. Il medesimo Organo aveva precedentemente comunicato a questa Sezione (verbale del 29 settembre 2016, pervenuto il 30 settembre 2016, prot. n.3350) che il Dirigente del Servizio finanziario del Comune di Foggia aveva segnalato il 28 settembre 2016, ai sensi dell'art.153, co.4, del D.Lgs. n.267/2000, *"una sensibile riduzione delle entrate comunali rispetto alla corrispondente previsione di bilancio tale da compromettere la tenuta del piano di riequilibrio finanziario pluriennale"* (le entrate comunali nei primi 8 mesi del 2016 hanno subito una contrazione del 45,86%, per circa 4 milioni di euro, rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente). Il Collegio ritiene doveroso evidenziare che, in sede di approvazione del piano di riequilibrio (deliberazione n.183/PRSP/2014), era stata evidenziata la necessità *"che l'ente incrementi la capacità di riscuotere i propri crediti e rivitalizzi la lotta all'evasione tributaria"*. Apposite verifiche dovranno essere svolte anche in merito alla riscossione delle entrate relative al rilascio di permessi edilizi, specie con riferimento ai casi di rateizzazione e di eventuale esigenza di escussione della fidejussione bancaria o della polizza fideiussoria esistente.



*M*

*g*

Dovranno essere tempestivamente segnalate alla Procura contabile eventuali ipotesi di danno erariale.

In sostanza, in assenza di una adeguata riscossione e, quindi, di una riscossione decisamente migliore rispetto a quella finora effettuata, nonostante il fondo cassa presente, il Comune di Foggia potrebbe, a breve, non essere in grado di fare validamente fronte, nei tempi e con le modalità previsti dalla legge, all'obbligo di pagare i debiti (pregressi e attuali) e, contemporaneamente, di rimborsare i mutui, le anticipazioni di liquidità e il fondo di rotazione ottenuti, secondo le scadenze previste. Non si può escludere quindi un nuovo ricorso all'anticipazione di tesoreria già nel corso del corrente esercizio 2017. Potrebbe risultare non sufficiente il pur considerevole vantaggio di poter diluire la restituzione del fondo di rotazione ottenuto ai sensi dell'art.243-ter del D.Lgs. n.267/2000 in 30 anni (art.1, co.714, della legge n.208/2015). Per il residuo periodo di tempo interessato dalla procedura di riequilibrio finanziario (anni 2016/2022), infatti, la quota annua da restituire si riduce da euro 3.740.551,96 ad euro 1.160.860,95.

Un contributo decisivo alla carenza di liquidità dell'ente, finora eccezionalmente tamponata con le modalità prima descritte, è stato dato certamente dal mancato recupero di entrate tributarie per circa 40 milioni di euro relative alla gestione dell'ex concessionario fallito (deliberazione G.C. n.151 del 22 dicembre 2011). Si tratta di entrate che, secondo lo stesso Comune, riguardano cartelle o ingiunzioni di pagamento per ruoli relativi a Ici, Tarsu, Iciap e spese di giudizio resi esecutivi a termini di legge fino alla data del 31/12/2010. Non risulta chiaro in quale anno tali crediti sono stati accertati e da quale anno gli stessi potevano essere riscossi. Appare significativa la circostanza che tali crediti comprendono anche un'imposta, quale l'Iciap, relativa all'esercizio di imprese, arti e professioni, non più esistente dall'1 gennaio 1998. Le possibilità di riscuotere le suddette entrate appaiono quindi del tutto infinitesime. Non è stata specificata l'ubicazione di tali entrate nel bilancio dell'ente. Si evidenzia in proposito che il fondo crediti di dubbia esigibilità risulta comunque di importo inferiore. L'entità dei crediti non riscossi, riguardanti verosimilmente più esercizi finanziari, indipendentemente dalle vicende giudiziarie che hanno interessato il precedente concessionario, sembra dimostrare la sostanziale assenza in passato di una efficace attività di controllo e monitoraggio da parte del Comune sull'attività del concessionario della riscossione e sulla regolarità e puntualità del versamento al Comune delle entrate riscosse. Non si può escludere il ricorrere di un danno erariale.

Il Comune di Foggia ha specificato di aver intrapreso, per avviare la riscossione delle suddette entrate, un'azione legale diretta ad ottenere la materiale consegna della necessaria documentazione cartacea originale e che, nel frattempo, si è attivato per riscuotere i crediti per i quali l'assenza dell'originario titolo esecutivo può considerarsi superabile (es. i crediti derivanti da una sentenza della Commissione tributaria). Le possibilità di riscuotere anche solo una minima parte delle entrate in argomento appare quantomeno estremamente ridotta anche



*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

in caso di esito favorevole dell'azione legale intrapresa. L'azione giudiziaria avviata potrebbe quindi rivelarsi del tutto inutile. Lo stesso ente (e-mail del 17 ottobre 2016 dell'Avvocatura comunale, allegata n.6 alle memorie pervenute il 15 febbraio 2017) ha dichiarato che già in passato l'Ufficiale giudiziario aveva rilevato *"l'impossibilità ad individuare i ruoli del Comune di Foggia in quanto nei locali interrati vi sono decine di scaffali con ruoli di tutti i Comuni gestiti"* dal concessionario fallito. Nell'ottica del recupero di tali entrate, il Comune di Foggia ha reso noto di aver adottato (deliberazione C.C. n.1/2017) il regolamento per la definizione agevolata delle entrate comunali non riscosse ex art.6-ter del D.L. n.193/2016, convertito in legge n.225/2016.

Le eccezionali opportunità offerte dal legislatore, di cui l'ente ha deciso di avvalersi (anticipazioni di liquidità, fondo di rotazione, ecc.), fermo restando il sistematico assorbimento di una parte considerevole della cassa per un lunghissimo arco di tempo (30 anni), devono essere utilizzate per superare definitivamente i problemi di liquidità e non per limitare le conseguenze negative di una insufficiente riscossione. Rimane molto preoccupante, infatti, in tale contesto, la sostanziale permanenza complessiva delle gravi criticità già costantemente riscontrate in passato sulla capacità di riscossione. La riscossione dei residui attivi risulta, infatti, tuttora, complessivamente non sufficiente, con inevitabili riflessi negativi in ordine al definitivo superamento della strutturale carenza di liquidità che ha interessato per anni il Comune di Foggia. In tema di incremento della capacità di riscossione dei crediti e di una vigorosa lotta alla evasione tributaria, non appare, quindi, tuttora pienamente rispettato quanto richiesto più volte da questa Sezione, già in sede di approvazione del piano di riequilibrio in esame (deliberazione n.183/PRSP/2014). Particolare attenzione su tale aspetto dovrà essere posta dall'Organo di revisione in occasione del prossimo monitoraggio.

Concludendo la trattazione delle questioni legate alla liquidità, si precisa che, dando riscontro a specifica richiesta istruttoria, con riferimento alle diverse anticipazioni di liquidità ottenute, il Comune di Foggia ha già attestato che la relativa contabilizzazione è avvenuta in conformità a quanto indicato dalla Corte costituzionale (sentenza n.181/2015) e dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n.33/SEZAUT/2015) e che sta procedendo al pagamento delle rate previste nei tempi stabiliti. Una apposita verifica e conseguente attestazione sulla contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità e sul pagamento delle relative rate dovrà essere svolta dall'Organo di revisione in occasione del prossimo monitoraggio. Ogni rettifica necessaria dovrà essere considerata in sede di approvazione del rendiconto 2016.

Un contributo decisivo per l'esatta rappresentazione della situazione finanziaria di un Comune è dato dall'accertamento congiunto dei debiti e crediti reciproci tra lo stesso Comune e le società partecipate. La suddetta verifica dei crediti e debiti reciproci è stata resa obbligatoria, inizialmente, a partire dal rendiconto 2012, con l'art.6, co.4, del D.L. n.95/2012. Attualmente la questione (riguardante ora anche gli enti strumentali) è disciplinata dall'art.11, co.6, lettera j, del D.Lgs. n.118/2011 (come sostituito dall'art.1 del D.Lgs. n.126/2014). S



tratta di una disciplina palesemente volta a realizzare i principi di trasparenza e di veridicità dei bilanci e a salvaguardare gli equilibri di bilancio, attenuando i rischi di emersione di passività latenti (Corte dei conti, Sez. Autonomie n.2/SEZAUT/2016). Come già esposto nella precedente deliberazione n.163/PRSP/2016, la ricognizione delle reciproche partite debitorie e creditorie tra Comune di Foggia e società partecipate, condotta nel 2016 con riferimento alla data del 31/12/2015, come riferito nella nota n.86371 dell'8 settembre 2016 del Dirigente dell'Ufficio partecipate, nell'accertare che non sussistono divergenze nei reciproci rapporti di debito e credito, ha acclarato una situazione frastagliata, abbastanza simile a quella rilevata per l'esercizio precedente: sussistono reciproche partite debitorie e creditorie di vario importo e il Comune di Foggia vanta crediti di importo talvolta maggiore, talvolta minore, dei debiti accertati. Alcune partite pendenti al termine dell'ultimo esercizio finanziario risultano successivamente definite con il pagamento o con forme di rateizzazione.

Il presente monitoraggio riguarda il primo semestre 2016 e non si dispone, quindi, dei dati finali relativi all'esercizio 2016, non essendo stato approvato il relativo rendiconto (il termine per l'approvazione scade il prossimo 30 aprile 2017). Non si può, quindi, che confermare sul tema quanto già indicato in occasione dell'ultimo monitoraggio relativo al secondo semestre 2015 (deliberazione n.163/PRSP/2016). E' necessario tuttavia evidenziare alcuni aspetti relativi alle due società interamente partecipate ATAF s.p.a. e AMGAS s.p.a.. Si tratta di aspetti rilevanti anche in rapporto alla procedura di riequilibrio finanziario in corso, sia perché trattasi di società interamente partecipate dal Comune di Foggia il cui bilancio potrebbe subire conseguenze negative dalle vicende finanziarie delle suddette società, sia in rapporto ai previsti obblighi di consolidamento dei bilanci dell'ente e delle società partecipate. Non è stato specificato se il Comune di Foggia ha mai proceduto ad analizzare le ragioni della critica situazione finanziaria delle due società e se sono state avviate, qualora necessarie, azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori o ex amministratori delle stesse. La situazione accertata in relazione alle suddette società, nonché quanto accaduto per la società Amica s.p.a. (fallita) dimostrano una carente attività di controllo da parte del Comune, a maggior ragione in considerazione del fatto che trattasi di società interamente partecipate dall'ente.

Come già indicato nella precedente deliberazione n.163/PRSP/2016, i crediti del Comune di Foggia nei confronti della società partecipata ATAF s.p.a. (euro 734.325,00) sembrano di difficile esigibilità in quanto trattasi di società che versa in condizioni finanziarie molto critiche. Questa società, infatti, nel 2014, ha realizzato una perdita di esercizio di euro 692.983,00, superiore ad un terzo del capitale sociale e, quindi, rilevante ai sensi dell'art.2446 del Codice civile. Non si dispone dei dati relativi all'esercizio 2015. La difficile situazione finanziaria della società ATAF s.p.a. (società interamente partecipata dal Comune di Foggia che svolge i servizi di trasporto pubblico, trasporto scolastico e gestione parcheggi), con la conseguente estrema difficoltà per il Comune di ottenere il pagamento dei crediti nei confronti della stessa, è confermata dal ricorso della stessa, nel 2013, all'accordo di ristrutturazione del debito ai sensi



dell'art.182-*bis* della legge fallimentare (R.D. n.267/1942), omologato dal Tribunale di Foggia, che prevede, per n.60 mesi, a partire dal mese di dicembre 2014, il pagamento di rate mensili di 200 mila euro nei confronti dell'Agenzia delle entrate, dell'INPS e di una banca. A garanzia di tale operazione la società ATAF ha acceso ipoteche su immobili di proprietà per un valore di circa 14 milioni di euro. La formazione nel 2014 di una perdita di esercizio di euro 692.983,00, secondo lo stesso Comune addirittura superiore ad un terzo del capitale sociale e, quindi, rilevante ai sensi dell'art.2446 del Codice civile, pone seri dubbi in ordine alle prospettive di effettivo risanamento di tale società interamente partecipata e sulla attendibilità del menzionato accordo di ristrutturazione del debito.

Il Comune di Foggia, nel periodo in esame, con deliberazione consiliare n.93 del 31 maggio 2016, accettando la richiesta della medesima società di evitare la corrispondente riduzione del capitale sociale ai sensi dell'art.2446 del Codice civile, ha provveduto a ripianare parte della menzionata perdita di esercizio della suddetta società per euro 400.000,00. Poco dopo, con la deliberazione consiliare n.109/2016, il Comune di Foggia ha proceduto a ripianare anche la residua passività per euro 292.983,00. In sostanza, il Comune di Foggia, nel corso del 2016, nonostante la sua difficile situazione finanziaria e una procedura di riequilibrio finanziario che rimane tuttora di esito molto incerto, non solo non ha ricevuto dalla suddetta società il pagamento dei propri crediti (euro 734.325,00), ma ha proceduto a ripianare interamente le perdite della stessa società dell'esercizio 2014 (euro 692.983,00, superiore ad un terzo del capitale sociale). Anche se il Comune di Foggia non ha formalmente rinunciato al considerevole credito vantato nei confronti della società, l'assenza di azioni volte a riscuotere il credito stesso può rappresentare un comportamento di contenuto elusivo rispetto agli obblighi stabiliti dalla normativa societaria.

Il sostegno finanziario del Comune è stato giustificato con la presenza di criticità tali da compromettere l'accordo di ristrutturazione del debito, con l'indispensabilità del mantenimento della partecipazione societaria, con la rilevanza pubblica dei servizi svolti dalla medesima società (es. trasporto pubblico) e con l'adozione da parte del Consiglio di Amministrazione della società di un piano che prevede una "*profonda riorganizzazione aziendale tesa a migliorare l'efficienza dell'impresa e ridurre i costi*". Sotto il profilo strettamente giuridico, il Comune di Foggia ha motivato il ripiano effettuato, fondamentalmente, richiamando gli articoli 2446 (riduzione del capitale per perdite) e 2447 (riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale) del Codice civile e affermando l'assenza delle condizioni ostative previste dall'art.6, co.19, del D.L. n.78/2010. Quest'ultima disposizione, con esclusione delle società quotate e degli istituti bancari, impediva alle amministrazioni pubbliche, salvo quanto previsto dall'art.2447 del Codice civile, aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilascio di garanzie nei confronti di società che avessero registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che avessero utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Tale norma è stata successivamente abrogata e



*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

sostanzialmente sostituita con l'attuale art.14, co.5, del D.Lgs. n.175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) di analogo contenuto.

Il vigente ordinamento giuridico prevede per le società di capitali (tra le quali rientrano le società per azioni) una autonomia patrimoniale perfetta in quanto i soci rispondono delle obbligazioni della società solo nei limiti della quota conferita. Da ciò deriva che, così come i creditori del socio non possono soddisfarsi sul patrimonio sociale, i creditori della società non possono pretendere che i soci facciano fronte ai debiti della società con il loro patrimonio personale. Con riferimento specifico alle società per azioni, infatti, l'art.2325 del Codice civile prevede che *"per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio"*. E' noto che, negli ultimi anni, si è formata e consolidata una articolata disciplina giuridica volta ad evitare il salvataggio a tutti i costi delle società partecipate da parte di enti pubblici e/o, comunque, ad arginare il rischio che le perdite finanziarie delle società partecipate finiscano con il pesare sul bilancio dell'ente pubblico partecipante. Anche in conformità a quanto disposto dal Codice civile, la giurisprudenza contabile è, da anni, compatta nel ritenere che non sussiste alcun obbligo per l'ente pubblico partecipante di assumere a carico del proprio bilancio i debiti della società partecipata qualora il patrimonio di quest'ultima non sia sufficiente a soddisfare le pretese creditorie. Se il socio pubblico, realizzando un sostanziale acollo, decide di rinunciare al limite legale della responsabilità patrimoniale per debiti, quantomeno occorre una congrua motivazione che dia adeguatamente conto delle ragioni di vantaggio, di utilità e/o di interesse pubblico che giustificano la decisione adottata. In assenza di adeguata motivazione, si concretizzerebbe un ingiustificato *favor* verso i creditori della società incapiente. Non è superfluo ricordare in merito che, con riferimento alle partecipazioni societarie di enti pubblici, le già rigide regole stabilite in materia dal Codice civile vanno coordinate con le regole della contabilità pubblica.

Tanto premesso, considerato che, con riserva di ulteriori e successivi approfondimenti, in base alla documentazione e alle attestazioni prodotte dal Comune, sembrano ricorrere gli elementi richiesti dall'ordinamento per effettuare l'operazione descritta e ferma restando l'assoluta eccezionalità delle procedure di ripiano delle perdite in favore delle società partecipate, l'ente dovrà porre in essere ogni azione utile a scongiurare il rischio che le suddette criticità finanziarie si ripetano. E' necessario che siano effettivamente esercitate le attività di controllo che l'ordinamento attribuisce all'ente partecipante (es. art.147-*quater* del D.Lgs. n.267/2000) e che sia oggetto di attento monitoraggio e di verifica dei risultati realizzati il piano di riorganizzazione aziendale e di riduzione dei costi, approvato dal Consiglio di Amministrazione di ATAF s.p.a., alla base dell'operazione di ripiano in argomento. Il Comune di Foggia dovrà anche agire per recuperare nel più breve tempo possibile il credito vantato nei confronti della medesima società.

Altra questione relativa al ripiano delle perdite della società ATAF s.p.a. riguarda la riconducibilità della fattispecie all'istituto del riconoscimento di debito fuori bilancio di cui



*Handwritten signature or initials.*

all'art.194 del D.Lgs. n.267/2000, con conseguente obbligo di trasmissione degli atti alla Procura contabile ai sensi dell'art.23, co.5, della legge n.289/2002. Il menzionato art.194 contiene l'elenco tassativo dei debiti riconoscibili tra i quali è compresa la *"ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali"*. Per consolidata giurisprudenza contabile tale disciplina va interpretata in senso restrittivo. Il Comune di Foggia ha ritenuto il suddetto ripiano non qualificabile come debito fuori bilancio, richiamando la deliberazione della Sez. controllo Piemonte n.3/2012/PAR. Questo Collegio, in conformità all'orientamento espresso in passato da altra Sezione (Sez. controllo Liguria n.56/2011/PAR), ai fini della applicabilità della disciplina sulla riconoscibilità dei debiti fuori bilancio, ritiene doveroso distinguere tra operazioni di mero ripiano delle perdite e operazioni di ricostituzione del capitale sociale. Solo queste ultime possono essere oggetto di riconoscimento di debito fuori bilancio. L'assenza dell'obbligo di cui all'art.23, co.5, della legge n.289/2002 (non trattandosi di debito fuori bilancio) non esclude che l'intera vicenda possa comunque essere di interesse della Procura contabile, con conseguente obbligo a carico del Comune di segnalazione ai sensi dell'art.1 della legge n.20/1994.

Altra delicata questione riguarda la società AMGAS s.p.a.. Trattasi di società, interamente partecipata dal Comune di Foggia, costituita per l'esercizio del servizio pubblico di distribuzione del gas metano. Anche la società AMGAS s.p.a. (come la società ATAF s.p.a.) è interessata da un piano di ristrutturazione del debito disciplinato dall'art.182-*bis* della legge fallimentare (R.D. n.267/1942), omologato dal Tribunale di Foggia il 26 maggio 2011. Nel piano di ristrutturazione i creditori principali hanno accordato un abbattimento del debito per euro 3.545.404,00, condizionando tale beneficio alla positiva conclusione dello stesso.

Questa Sezione solo recentemente ha appreso che il Comune di Foggia, con deliberazione n.130 del 23 giugno 2015, considerata la prevista incapacità della società AMGAS s.p.a. di fare fronte alle scadenze previste dal vigente piano di ristrutturazione del debito e visto il concreto rischio di non poter beneficiare dell'abbattimento del debito concordato, ha proceduto nei confronti della stessa ad un finanziamento di euro 3.000.000,00 da rimborsare gradualmente (con gli interessi) negli anni 2016/2019 e che la società AMGAS s.p.a., violando gli impegni assunti con il Comune, non ha proceduto nei termini previsti al rimborso della prima rata. Il finanziamento è stato disposto dall'ente, verosimilmente, anche ai sensi dell'art.2467 del Codice civile. L'Organo di revisione ha espresso molte riserve sulla legittimità dell'operazione di finanziamento. Il Comune di Foggia, nell'ammettere il mancato rimborso della prima rata, ha dichiarato (nota prot. n.13902 del 13 febbraio 2017, allegato n.12 alle memorie pervenute il 15 febbraio 2017, n.611) che *"per una serie di motivazioni su cui AMGAS spa è chiamata ora a fare piena luce, la società non è finora riuscita a far sottoscrivere ai creditori il nuovo piano economico-finanziario rimodulato con le più vantaggiose condizioni che erano state prospettate al Consiglio comunale"*. In pratica, in base alla documentazione disponibile, la società AMGAS





s.p.a. avrebbe, da un lato, introitato dal Comune il finanziamento senza restituire allo stesso Comune la prima rata nei tempi previsti, dall'altro lato, non avrebbe utilizzato il suddetto finanziamento per saldare i debiti e, non sottoscrivendo con i creditori il nuovo piano economico-finanziario, non avrebbe neanche conseguito l'auspicato abbattimento del debito alla base del finanziamento in argomento. L'amministrazione ha anche dichiarato di avere intenzione di procedere alla rimodulazione della restituzione del finanziamento in favore della menzionata società.

Il Comune di Foggia ha motivato l'operazione di finanziamento con l'art.2497 del Codice civile relativo alle responsabilità in tema di direzione e coordinamento di società. Il finanziamento disposto dall'ente appare inquadrabile nella fattispecie disciplinata dall'art.2467 del Codice civile relativo al finanziamento dei soci. Sull'operazione di finanziamento in argomento l'Organo di revisione ha espresso molteplici rilievi nel parere del 20 giugno 2015 allegato alla stessa deliberazione n.130/2015.

In conformità a precedente giurisprudenza contabile (es. Sez. controllo Lombardia n.385/2009/PAR e n.510/2011/PAR), il Collegio osserva che, in presenza dei presupposti previsti dalla disciplina civilistica, non può essere del tutto disconosciuta la possibilità per l'ente locale di utilizzare lo strumento del finanziamento a breve termine in favore di una società partecipata. Questa scelta, da motivare adeguatamente, deve però essere ispirata da una particolare prudenza e ponderazione amministrativa e deve considerare, oltre agli aspetti strettamente civilistici, alcune fondamentali condizioni richieste dalle regole di contabilità pubblica. L'ordinamento degli enti locali prevede, infatti, norme specifiche in tema di indebitamento, finanziamento o prestazioni di garanzie da parte del Comune (es. art.207 del D.Lgs. n.267/2000).

L'erogazione di un finanziamento pubblico ad una società partecipata implica una scelta programmatica dell'ente, rientrante per un Comune nella competenza del Consiglio comunale, in ordine all'utilizzo di risorse della collettività, da esternare analiticamente nella deliberazione di concessione, anche in merito alla assunzione della stessa rispetto ad altre soluzioni alternative percorribili. Le operazioni di finanziamento devono essere prudentemente valutate laddove la società partecipata versi in condizioni critiche, anche in considerazione della regola della postergazione del rimborso del finanziamento del socio rispetto alla soddisfazione degli altri creditori. L'ente locale deve pertanto prevedere forme di tutela a garanzia della restituzione del finanziamento da parte della società partecipata. La decisione di erogare il finanziamento presuppone la disponibilità delle risorse necessarie nel bilancio dell'ente e non appare normalmente consentita per gli enti che si trovino a loro volta in difficili condizioni finanziarie. La concessione di un mutuo o di una anticipazione di liquidità da parte del Comune in favore della società partecipata non è ammissibile per ripianare perdite derivanti dalla gestione corrente. Le operazioni di finanziamento di società partecipate dovranno ovviamente



essere riportate nelle scritture contabili dell'ente, con allocazione delle relative poste nei pertinenti titoli di bilancio.

Rapportando l'operazione di finanziamento, così come rappresentata dalla documentazione acquisita, effettuata dal Comune di Foggia in favore della società partecipata AMGAS s.p.a., con la normativa tratteggiata, risulta evidente la presenza di alcuni aspetti di dubbia legittimità e di mancata conformità ai principi di sana gestione. E' sufficiente evidenziare in proposito l'omessa valutazione in ordine ai limiti stabiliti dalla legge in tema di indebitamento, finanziamento o prestazioni di garanzie da parte del Comune (es. art.207 del D.Lgs. n.267/2000), l'omessa adozione di misure di garanzia a tutela del Comune e la destinazione del finanziamento prevalentemente per il pagamento di spese correnti. Tali aspetti assumono una particolare connotazione considerando che il Comune di Foggia ha in corso una procedura di riequilibrio finanziario e versa in una condizione che potrebbe condurre l'ente al dissesto finanziario.

Altri elementi decisivi per il riequilibrio finanziario del Comune di Foggia sono la realizzazione di alienazioni patrimoniali e una gestione del patrimonio migliore rispetto al passato. Anche su tali aspetti sono state rilevate alcune gravi criticità. Si rammenta che, ai sensi dell'art.243-bis, co.8, lettera g, del D.Lgs. n.267/2000, nel piano di riequilibrio, il Comune di Foggia ha assunto l'impegno "*ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente*" per poter accedere al fondo di rotazione.

Come riportato nella precedente deliberazione n.163/PRSP/2016, il Comune di Foggia aveva previsto, per il 2015, proventi da alienazione di beni immobili per euro 3.036.795,48. Nella nota n.9320 del 2 febbraio 2016 il Comune di Foggia aveva, invece, riferito di aver proceduto ad alienazioni per un importo complessivo di euro 4.740.431,61 con riscossioni però solo per euro 1.619.873,21. Il Comune di Foggia aveva giustificato tale aspetto con la presenza di dilazioni di pagamento concesse dall'ente agli acquirenti nell'ambito delle procedure negoziate effettuate dopo che, per le precedenti gare, non erano pervenute domande di partecipazione. In particolare il pagamento del prezzo pattuito è stato rateizzato in più anni. Il Comune di Foggia ha confermato che, al momento, non è stato effettuato il pagamento delle rate scadute. Ciò sarebbe avvenuto per una serie di problematiche insorte (es. mancata immissione in possesso da parte dell'acquirente per opposizione degli occupanti). In altre parole, pur in presenza di ipoteche a favore dell'ente, il Comune di Foggia ha venduto beni immobili di notevole valore economico e non è quindi più proprietario degli stessi ma, nel contempo, non ha incassato il prezzo di vendita concordato in quanto gli acquirenti non hanno proceduto al pagamento non avendo acquistato il possesso dei beni oggetto della compravendita. Si tratta, evidentemente, di una situazione estremamente insidiosa per l'ente. Non sono state fornite spiegazioni sulle ragioni della mancata preventiva adozione delle misure necessarie per evitare quanto accaduto e, in particolare, per consentire all'acquirente l'immediata immissione in possesso. Risulta del tutto palese che la dismissione del patrimonio



immobiliare senza conseguire il relativo prezzo, oltre ad esporre a rischi di danno erariale, non fornisce alcun rilevante contributo per il risanamento finanziario dell'ente.

Il Comune di Foggia ha approvato, per il 2016, con deliberazione C.C. n.52/2016, il piano delle alienazioni e valorizzazione degli immobili ai sensi dell'art.58 del D.L. n.112/2008 (il Comune di Foggia non aveva invece provveduto alla approvazione di tale piano per il 2015). Nel suddetto piano è prevista, per l'anno 2016, l'alienazione di n.7 immobili. Non è stata definita la stima di vendita. L'attività di dismissione dei beni immobili risulta però ostacolata dalla mancanza di un inventario aggiornato. L'inventario dei beni immobili è, infatti, aggiornato al 2011 e ciò già costituisce una reiterata violazione di quanto disposto dall'art.230, co.7, del D.Lgs. n.267/2000. L'assenza di un inventario aggiornato degli immobili impedisce, comunque, di ottemperare adeguatamente agli obblighi di ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare previsti dall'art.58 del D.L. n.112/2008 (convertito in legge n.133/2008); può impedire una adeguata utilizzazione, anche economica, dei beni di proprietà dell'amministrazione e può favorire o occultare ipotesi di depauperamento o di mancata acquisizione di entrate con conseguenti possibili ipotesi di danno erariale.

Il Comune di Foggia, nel corso dell'adunanza pubblica, ha dichiarato che la procedura di aggiornamento dell'inventario è a buon punto (sostanzialmente sarebbe stato completato l'aggiornamento alla data del 31/12/2015) e che la stessa procedura è stata rallentata dalla presenza di vari immobili privi di accatastamento e di certificazione energetica. L'ente ha dichiarato che sta provvedendo anche a questi adempimenti propedeutici all'avvio delle procedure di dismissione. Il Collegio evidenzia l'esigenza che la procedura di aggiornamento dell'inventario e il completamento dei vari adempimenti burocratici connessi alla gestione e valorizzazione del patrimonio siano completati prima di procedere alla approvazione del rendiconto 2016. L'aggiornamento dell'inventario e l'attività di riordino della gestione patrimoniale, tuttora in corso, tra l'altro, potrebbero condurre alla ulteriore individuazione di alloggi abusivamente occupati, di canoni non pagati (sia dagli utenti in favore del Comune, sia dal Comune nei confronti dei proprietari dei beni interessati) e di utenze intestate al Comune ma utilizzate da terzi. Come già indicato nella precedente deliberazione n.163/PRSP/2016, il Comune di Foggia dovrà adottare tutti gli atti necessari (es. sgombero degli alloggi abusivamente occupati, voltura di utenze, ecc.) e procedere alle necessarie segnalazioni alla Procura contabile. Si rammenta in proposito che, in occasione della precedente istruttoria, l'aggiornamento dell'inventario ha consentito di rilevare anche gravi criticità in rapporto ai veicoli di proprietà dell'ente (es. spese assicurative per mezzi demoliti).

Questa Sezione, nel corso dell'istruttoria, ha appreso che il Comune di Foggia non avrebbe mai acquisito l'intero compendio immobiliare previsto dalla convenzione rep. n.27172/3683 del 7 febbraio 1995. In particolare, il Comune di Foggia, in virtù della citata convenzione, avrebbe consentito la realizzazione su un proprio terreno di un intero edificio da adibire a centro medico in cambio della proprietà di una parte del medesimo edificio (n.11)



locali, androne e servizi). La convenzione avrebbe previsto anche l'abbattimento di alcuni immobili di proprietà comunale presenti sul medesimo terreno. In altre parole, con la suddetta convenzione, l'ente avrebbe ceduto alcuni immobili (successivamente demoliti) e il suolo sul quale costruire l'edificio in argomento senza ricevere il prezzo pattuito consistente nella proprietà di una parte dell'edificio da realizzare. Non sono state fornite informazioni in merito al pagamento o al mancato pagamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione previsti dall'art.16 del D.P.R. n.380/2001 (Testo unico in materia edilizia).

Il Comune di Foggia non ha inizialmente fornito alcuna informazione in merito alla vicenda descritta. Nel corso dell'adunanza, invece, l'amministrazione ha confermato quanto contestato, ammettendo che la convenzione presenta aspetti ambigui e specificando che la situazione descritta deriverebbe dalla circostanza che l'acquisizione degli immobili da parte del Comune è legata alla ultimazione dei lavori che non sarebbe mai avvenuta.

Le giustificazioni prodotte dal Comune risultano non accettabili in considerazione del lunghissimo periodo trascorso (circa 22 anni). L'art.15 del D.P.R. n.380/2001 stabilisce chiaramente che *"nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga"*. Non risulta che l'ente si sia mai attivato in passato per esigere quanto dovuto e/o per ottenere un risarcimento del danno subito. Quanto accaduto appare ancora più grave in considerazione della strutturale criticità finanziaria dell'ente e per le ingenti spese sostenute dall'ente per contratti di locazione passiva. Non si può escludere la presenza nella fattispecie esposta di un danno erariale.

Un aspetto ulteriore previsto dal piano di riequilibrio finanziario in esame è rappresentato dalla riduzione della spesa per gli organi istituzionali. Come già illustrato nella precedente deliberazione n.163/PRSP/2016, la spesa per gli organi politici istituzionali (Consiglio e Giunta comunale), nel 2015, risultava non ridotta ma identica al precedente esercizio 2014 (euro 1.174.600,00). Si segnala che, in merito a tale fattispecie, come già riportato nella precedente deliberazione n.181/PRSP/2015 (pag.7), l'Organo di revisione aveva sottolineato l'opportunità di adeguare la spesa per gli organi politici istituzionali alle previsioni del piano.

La spesa per gli organi politici istituzionali (Consiglio e Giunta comunale), nel bilancio di previsione 2016, risultava ridotta di 100 mila euro in virtù della minore spesa prevista per le indennità degli assessori. Il Comune di Foggia, in occasione della precedente istruttoria, aveva già riferito (nota n.86761 dell'8 settembre 2016) che il Consiglio comunale non ha voluto porre limiti al numero massimo mensile delle sedute rimborsabili delle Commissioni consiliari ma ha comunque adottato una norma regolamentare volta a stabilire una minore durata massima (2 ore anziché 3 ore) delle sedute delle medesime Commissioni.



Nell'odierna seduta, l'ente ha confermato che, nella recente seduta del 14 febbraio 2017, il Consiglio comunale ha rinviato ogni decisione in merito alla riduzione degli oneri sostenuti dal Comune di Foggia, ai sensi dell'art.80 del D.Lgs. n.267/2000, per i rimborsi ai rispettivi datori di lavoro a fronte dei permessi retribuiti utilizzati dai Consiglieri comunali.

\* \* \* \* \*

### **Conclusioni**

Con la deliberazione n.181/PRSP/2015, nell'effettuare il primo monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio finanziario del Comune di Foggia (II semestre 2014), questa Sezione, dopo aver evidenziato che *"gli obiettivi sono stati conseguiti parzialmente"*, aveva comunque accertato *"il non grave e non reiterato rispetto degli obiettivi del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Foggia"*. Si giungeva ad analoga conclusione in occasione della seconda e della terza verifica semestrale (deliberazioni n.68/PRSP/2016 e n.163/PRSP/2016). In sostanza, l'attività di controllo sul piano di riequilibrio finanziario del Comune di Foggia finora espletata da questa Sezione ha consentito di verificare, accanto al rispetto di alcuni obiettivi (con risultati talvolta migliori rispetto a quelli previsti nel piano stesso), il mancato raggiungimento di altri importanti obiettivi intermedi. La situazione descritta non appare modificata in modo significativo neanche a seguito del presente monitoraggio relativo al primo semestre 2016. Fondamentale importanza in questo quadro riveste il prossimo monitoraggio, relativo al secondo semestre 2016, potendo questa Sezione presumibilmente disporre dei dati relativi al rendiconto 2016.

Appare utile evidenziare che la procedura di riequilibrio finanziario in esame si avvia a raggiungere la metà del suo percorso. Pur essendo previsto un arco di tempo fino a 10 anni per la realizzazione del riequilibrio finanziario, per garantire il buon esito della relativa procedura, occorre concentrare le misure correttive previste e realizzare buona parte degli obiettivi già nella prima metà del periodo interessato. In altre parole, considerato che il quadro finanziario può peggiorare nel corso della procedura di riequilibrio finanziario per aspetti già esistenti ma non emersi oppure per aspetti nuovi, nella graduazione nel tempo delle misure correttive e dei relativi risultati, occorre attribuire grande importanza ai risultati conseguiti nei primi anni della procedura stessa. Il giudizio prognostico sul riequilibrio finanziario dell'ente al termine della procedura non può non essere pesantemente influenzato negativamente dal reiterato mancato raggiungimento di obiettivi intermedi già nel corso dei primi anni della procedura o, addirittura, dall'intervenuto peggioramento della situazione. Queste considerazioni valgono a maggior ragione per il piano di riequilibrio finanziario del Comune di Foggia. In occasione della approvazione di tale piano (deliberazione n.183/PRSP/2014), infatti, questa Sezione aveva già avuto modo di censurare l'uniforme distribuzione nell'intero decennio delle misure di riequilibrio (anziché, come dovuto, una maggiore concentrazione delle stesse nei primi anni del piano). Il raggiungimento solo parziale degli obiettivi prestabiliti per i primi anni, considerato che gli stessi risultano meno ardui del dovuto proprio per la descritta



*Handwritten signature or mark.*

*Handwritten signature or mark.*

uniforme distribuzione, appare quindi ancora più significativo.

Le possibilità di raggiungere gli obiettivi auspicati nel piano di riequilibrio finanziario in esame, come già esposto nella precedente deliberazione n.163/PRSP/2016, risultano certamente incrementate dalle novità apportate dall'art.1, co.714, della legge n.208/2015 che ha consentito di applicare in un più lungo arco di tempo (30 anni) l'ingente disavanzo di amministrazione emerso a seguito della attività di riaccertamento straordinario, condotta in relazione alla entrata in vigore della disciplina sulla armonizzazione contabile e la restituzione del cospicuo fondo di rotazione ottenuto dall'ente ai sensi dell'art.243-ter del D.Lgs. n.267/2000. L'opportunità offerta dal legislatore, di cui l'ente ha deciso di avvalersi, avrà però, quale naturale conseguenza, il permanere di un disavanzo di amministrazione da ripianare per un lunghissimo arco di tempo e il sistematico assorbimento di una parte della liquidità sempre per un lunghissimo arco di tempo. In altre parole, in sostanza, per 30 anni, anche molto tempo dopo l'eventuale completamento della procedura di riequilibrio in corso, il Comune di Foggia dovrà destinare preziose risorse per ripianare passività risalenti agli anni precedenti. Analoga considerazione vale per la rinegoziazione dei mutui effettuata dal Comune con la deliberazione C.C. n.208/2014 che comporterà, verosimilmente, a fronte di una minore spesa annua, una maggiore spesa complessiva per interessi a causa dell'allungamento del periodo di ammortamento. Non si deve, infatti, dimenticare che avvalersi di queste opportunità offerte dal legislatore, se consente di facilitare, nell'immediato, il miglioramento della situazione finanziaria dell'ente sposta ad una data molto più lontana nel tempo l'effettivo e completo risanamento finanziario dell'ente e determina, per un lunghissimo arco di tempo, maggiore di quello inizialmente previsto, la destinazione di preziose risorse finanziarie al ripiano di passività vetuste.

Fermo restando che il presente monitoraggio ha riguardato il primo semestre 2016 e che sarà possibile procedere a più approfondite valutazioni sull'andamento del riequilibrio nel corso dell'esercizio 2016 solo con il prossimo monitoraggio semestrale, in occasione del quale saranno presumibilmente disponibili anche i dati del rendiconto 2016, l'esame effettuato nel precedente paragrafo, al quale si rinvia, consente di poter affermare che la situazione finanziaria dell'ente, anche per l'emersione di nuove passività inizialmente non considerate, rimane complessivamente molto critica e non sono stati raggiunti tutti gli obiettivi prestabiliti. Ciò rende tuttora molto incerto il raggiungimento, al termine del periodo previsto, dell'auspicato riequilibrio finanziario dell'ente. Sono, pertanto, necessari ulteriori sforzi e un maggiore impegno per il buon esito della procedura di riequilibrio finanziario in atto. La situazione finanziaria dell'ente si è rivelata finora e si sta ancora rivelando molto più critica di quella, già molto negativa, accertata in occasione del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario. A conferma di tale considerazione, è sufficiente ricordare il drastico aumento del disavanzo di amministrazione dopo il riaccertamento straordinario, l'emersione di nuove ingenti partite debitorie (es. debito per fornitura di energia elettrica) e la presenza di debiti



fuori bilancio (e non di mere passività potenziali) in misura maggiore di quella prevista. L'incertezza sulla capacità dell'ente di conseguire il riequilibrio finanziario sarebbe indubbiamente ingigantita dall'emersione di ulteriori rilevanti passività.

Desta particolare preoccupazione, nonostante le affermazioni tranquillizzanti ripetutamente espresse dall'ente, l'entità del contenzioso pendente. Considerata la fragile e precaria situazione finanziaria dell'ente, un esito sfavorevole anche di una sola parte del rilevante contenzioso in essere sarebbe in grado di pregiudicare il riequilibrio finanziario dell'ente. Altrettanto preoccupante risulta la progressiva erosione della disponibilità di liquidità, affiancata ultimamente da una progressiva e ingente riduzione delle entrate tributarie riscosse. Nonostante le numerose agevolazioni offerte dal legislatore e utilizzate dall'ente (es. anticipazioni di liquidità, fondo di rotazione, rinegoziazione dei mutui, ecc.), l'obbligo di restituire le ingenti anticipazioni di liquidità e il fondo di rotazione ottenuti, insieme all'obbligo di pagare tanti debiti vecchi e nuovi, assorbendo una ingente quantità di liquidità, potrebbe far nuovamente precipitare l'ente in uno stato di crisi di liquidità.

Il critico quadro finanziario accertato, anche in considerazione della concreta possibilità di un ulteriore peggioramento della situazione per nuove passività o minori riscossioni di entrate, induce a ritenere quantomeno opportuna una limitazione delle spese alle sole spese obbligatorie.

Come già più volte specificato da questa Sezione *"il piano di riequilibrio, sia al momento della relativa approvazione che durante la relativa esecuzione, deve essere sempre proporzionato alle reali problematiche finanziarie esistenti e deve sempre risultare idoneo, sia in termini di competenza che in termini di cassa, all'effettivo risanamento dell'ente al termine del periodo considerato. Tale idoneità del piano deve essere valutata dalla competente Sezione regionale di controllo, quindi, non solo al momento della approvazione ma anche, come prima illustrato, in occasione dell'accertamento semestrale dello stato di attuazione del piano e del raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso. In buona sostanza, un piano precedentemente approvato può dirsi ancora congruo quando sia accertata concretamente, in termini di competenza e di cassa, l'attuale e persistente adeguatezza dei mezzi e delle risorse previste al fine dell'effettivo riequilibrio finanziario dell'ente"*. Nella medesima occasione è stato ulteriormente precisato che *"può essere definito "grave" il mancato rispetto degli obiettivi intermedi del piano laddove la violazione risulti tanto rilevante da far ragionevolmente ritenere, se "reiterata", insufficiente il piano di riequilibrio precedentemente approvato ai fini del riequilibrio finanziario dell'ente. E' da considerarsi rilevante a tale fine, se "grave" e "reiterato", anche il mancato rispetto di un solo obiettivo intermedio, se esso ricopre una importanza fondamentale per l'effettivo riequilibrio finanziario dell'ente. Quanto indicato può scaturire da difetti congeniti del piano inizialmente non rilevati o non rilevabili, dall'emergere di criticità inizialmente sconosciute, dall'insorgere di nuove criticità durante l'esecuzione del piano, dall'incapacità dell'ente di attuare quanto previsto, ecc.. In altre parole, il mancato rispetto*



*degli obiettivi intermedi del piano può condurre alla applicazione del citato art.6 solo se, ripetutamente, è accertata una violazione di uno o più rilevanti obiettivi intermedi e uno stato di attuazione del piano tale da indurre a ritenere, verosimilmente, che il piano in itinere non risulta più congruo ai fini dell'effettivo risanamento finanziario dell'ente".*

Tanto premesso, alla luce di quanto rilevato in occasione del presente quarto monitoraggio riferito al primo semestre 2016, nonostante continui a manifestarsi una situazione finanziaria molto più grave di quella accertata al momento dell'avvio della procedura di riequilibrio finanziario e sia stato accertato, per la quarta volta consecutiva, il mancato rispetto parziale degli obiettivi intermedi fissati dal piano di riequilibrio in esame, il Comune di Foggia appare ancora in grado di conseguire l'auspicato riequilibrio finanziario. Tale valutazione potrà subire modifiche per effetto del manifestarsi di nuove passività. Come già evidenziato nella precedente deliberazione n.163/PRSP/2016, tale conclusione deriva, più che dalla attività di risanamento finanziario comunque posta in essere dall'Amministrazione, dalle numerose opportunità offerte dal legislatore già precedentemente indicate. E' doveroso ribadire che il ricorso alle suddette agevolazioni, se potrà facilitare il rispetto del piano di riequilibrio in esame al termine del periodo di durata dello stesso, fermo restando che l'esito della procedura di riequilibrio in essere appare tuttora molto incerto, nel contempo, di fatto, determina comunque un ulteriore notevole allungamento dell'arco di tempo entro il quale il Comune di Foggia dovrà conseguire un definitivo risanamento e durante il quale l'Amministrazione si vedrà costretta a destinare preziose risorse alla copertura e al pagamento di passività molto vetuste sottraendo le stesse a nuovi investimenti e a spese utili per la collettività.

Gli scostamenti finora registrati rispetto agli obiettivi stabiliti dal piano di riequilibrio, complessivamente, si manifestano di entità tale da non poter completamente escludere un futuro recupero. Come già affermato in occasione dei precedenti monitoraggi (deliberazioni n.68/PRSP/2016 e n.163/PRSP/2016), condizione necessaria perché tale recupero avvenga è, tuttavia, l'adozione di tempestive, adeguate, effettive ed efficaci misure correttive quali, ad esempio, l'incremento delle entrate correnti e una migliore riscossione. Fondamentale è anche la riduzione delle spese correnti, la valorizzazione del patrimonio e il pronto finanziamento e/o pagamento dei debiti, ivi compresi i debiti fuori bilancio. Si ribadisce che la possibilità di riequilibrio finanziario dell'ente potrebbe essere seriamente compromessa nel caso in cui emergano, invece, come già accaduto negli ultimi esercizi, nuove ingenti passività.

Fondamentale importanza in questo quadro riveste il prossimo monitoraggio, relativo al secondo semestre 2016, potendo questa Sezione presumibilmente disporre dei dati relativi al rendiconto 2016. Appare utile ribadire in proposito che la procedura di riequilibrio finanziario in esame si avvia a raggiungere la metà del suo percorso previsto. Il Collegio ritiene doveroso, ancora una volta, sottolineare che l'accertamento di un nuovo significativo inadempimento di uno o più obiettivi intermedi previsti dal piano in occasione del prossimo monitoraggio, con conseguente ulteriore rilevante incremento del già non indifferente divario tra obiettivi





realizzati e obiettivi previsti, anche laddove l'inadempimento o l'incapacità di colmare il divario presente derivino da elementi sopravvenuti e/o non siano direttamente imputabili alla adozione di insufficienti misure correttive e di risanamento, potrà indurre a ritenere il piano di riequilibrio precedentemente approvato non sufficiente a realizzare il risanamento finanziario del Comune di Foggia.

La situazione accertata, per la sua sostanziale incertezza e per il rischio di una ulteriore involuzione, impone alcune considerazioni aggiuntive.

La procedura del riequilibrio finanziario pluriennale consente agli enti locali per i quali "sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario" di evitare il dissesto finanziario attraverso un procedimento che, in un lungo arco di tempo (fino a 10 anni), è rivolto al graduale risanamento finanziario dell'ente. E' bene precisare, tuttavia, che la pendenza della procedura di riequilibrio finanziario non consente agli enti interessati di evitare la dichiarazione di dissesto laddove siano presenti tutti i relativi presupposti. La dichiarazione di dissesto e la procedura di riequilibrio non sono, infatti, due istituti giuridici alternativi applicabili discrezionalmente dall'ente nelle medesime situazioni, ma istituti giuridici diversi applicabili in situazioni diverse. Al ricorrere dei relativi presupposti, infatti, anche in pendenza della procedura di riequilibrio finanziario, l'ente è tenuto a dichiarare il dissesto non sussistendo in merito alcun margine di valutazione discrezionale, anche al fine di evitare un ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria. Gli enti locali possono infatti avvalersi della procedura di riequilibrio in argomento non quando sussistono gli elementi del dissesto ma solo, si ribadisce, quando "sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario" (art.243-bis, co.1, del D.Lgs. 267/2000). In sostanza, la procedura di riequilibrio finanziario postula una situazione prossima al dissesto ma non di dissesto (che andrebbe, invece, immediatamente e necessariamente dichiarato).

Di quanto appena indicato ha dato da tempo conferma la stessa Corte dei conti, Sezione delle Autonomie (deliberazione n.16/SEZAUT/2012), laddove ha affermato (pag.6) che la procedura di riequilibrio, pur essendo "un utile rimedio per scongiurare la più grave situazione di dissesto ... potrebbe rivelarsi un dannoso escamotage per evitare il trascinarsi verso una situazione di dissesto da dichiarare ai sensi dell'art.6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011, diluendo in un ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate". L'utilizzazione o l'indebita prosecuzione della procedura di riequilibrio finanziario nei casi in cui risulta invece doverosa la dichiarazione di dissesto, oltre ad avere contenuto sostanzialmente elusivo e dilatorio, risulta potenzialmente molto pericolosa per l'ente interessato (anche per quanto riguarda la effettiva capacità, nell'intero periodo considerato, di assolvere alle funzioni e servizi indispensabili) e idonea ad occultare le responsabilità di carattere personale (per amministratori e revisori dei conti) per le quali sono previste, indipendentemente da eventuali danni erariali, apposite sanzioni (art.248 del D.Lgs. 267/2000).

Come più volte affermato dalla Corte dei conti (es. Sez. controllo Calabria,



n.2/2014/PRSP), l'omissione ovvero la tardiva dichiarazione di uno stato di dissesto ormai fattualmente concretizzatosi, lungi dal costituire una condotta improntata alla tutela delle condizioni finanziarie dell'ente o della collettività amministrata, appare suscettibile di arrecare ulteriore detrimento alla già compromessa situazione dell'ente, sia in ragione degli strutturali rischi di involuzione finanziaria esistenti, sia avuto riguardo alla impossibilità di usufruire degli effetti giuridici agevolativi tipici della disciplina del dissesto finanziario. La deliberazione consiliare dichiarativa del dissesto, anziché costituire *ex se* occasione o concausa di detrimento per l'ente, in alcuni casi, al contrario, può infatti dischiudere uno scenario normativo funzionale ad assecondare un itinerario gestionale virtuoso di ripristino degli equilibri di bilancio e di cassa e della piena funzionalità dell'amministrazione. Dalla ammissione alla procedura di riequilibrio finanziario, con accesso al fondo di rotazione (fattispecie ricorrente nel caso del Comune di Foggia), peraltro, derivano comunque (art.243-*bis*, commi 8 e 9, del D.Lgs. 267/2000), oltre all'obbligo di restituzione allo Stato dell'anticipazione ottenuta, severe misure obbligatorie. Il raffronto tra i due istituti evidenzia inoltre l'assenza, con riferimento all'istituto del piano di riequilibrio, di alcune agevolazioni e strumenti di risanamento assicurati invece all'ente dall'accesso al procedimento di dissesto finanziario (es. articoli 248 e 255 del D.Lgs. n.267/2000). Solitamente con la procedura di dissesto finanziario è anche più agevole ottenere dai creditori la riduzione della massa passiva. A ciò si aggiunge (art.265, co.1, del D.Lgs. n.267/2000) che, in caso di dissesto finanziario, la procedura di risanamento ha una durata inferiore ed è garantito il mantenimento dei contributi erariali.

Premesso che la relativa procedura, già avviata da questa Sezione (deliberazione n.84/PRSP/2011), era stata sospesa (deliberazione n.47/PRSP/2013) in virtù del ricorso da parte del Comune di Foggia alla procedura di riequilibrio finanziario, si evidenzia che, nel caso di *grave e reiterato* mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, in base a quanto espressamente previsto dall'art.243-*quater*, co.7, del D.Lgs. n.267/2000, è comunque prevista l'applicazione della procedura disciplinata dall'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011 (c.d. "dissesto guidato"), con assegnazione al Consiglio comunale dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a n.20 giorni per la deliberazione del dissesto.

La ripresa della procedura di dissesto appena menzionata, attualmente solo sospesa, potrà avvenire, anche in tempi brevi e quindi già in occasione del prossimo monitoraggio semestrale, in assenza di significativi miglioramenti della situazione accertata e di mancato superamento delle gravi criticità finora rilevate, tra le quali, in questo momento, questo Collegio ritiene opportuno segnalare, in via esemplificativa, quelle relative alla continua emersione di nuovi debiti, alla insufficiente riscossione delle entrate, allo stato di profonda crisi di alcune società interamente partecipate e alla scadente valorizzazione del patrimonio. Risulta fondamentale per scongiurare il rischio incombente di dissesto anche il superamento della profonda situazione di incertezza e confusione che sembra tuttora caratterizzare la contabilità dell'ente.



**P. Q. M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, a seguito del quarto controllo semestrale della attuazione del piano di riequilibrio del Comune di Foggia previsto dall'art.243-*quater*, co.6, del D.Lgs. n.267/2000 e riferito al primo semestre 2016:

**1)** Accerta il mancato rispetto di alcuni obiettivi intermedi, indicati in Diritto, fissati dal piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Foggia.

**2)** Accerta la presenza delle gravi criticità indicate in Diritto e di una profonda situazione di incertezza e confusione contabile.

**3)** Precisa che l'inadempimento accertato per il primo semestre 2016 non presenta gli elementi necessari per l'applicazione dell'art.243-*quater*, co.7, del D.Lgs. n.267/2000.

**4)** Dichiara che il mancato recupero del divario finora maturato rispetto agli obiettivi previsti e il mancato superamento delle criticità rilevate potranno determinare l'accertamento della presenza di un grave mancato rispetto degli obiettivi stabiliti dal piano di riequilibrio finanziario, rilevante ai fini della applicazione dell'art.243-*quater*, co.7, del D.Lgs. n.267/2000.

**5)** Prescrive che il Comune di Foggia adotti ogni misura correttiva idonea a superare tutte le criticità rilevate nella presente deliberazione.

**6)** Dispone che l'Organo di revisione dell'ente svolga, in merito a quanto riportato nella presente deliberazione, una attenta attività di monitoraggio e vigilanza riferendo a questa Sezione ogni aspetto rilevante e trasmetta, entro 30 giorni dal ricevimento della presente deliberazione, la relazione di cui all'art.243-*quater*, co.6, del D.Lgs. n.267/2000 riferita al secondo semestre 2016.

**7)** Ordina che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, per quanto di rispettiva competenza, al Sindaco, al Consiglio comunale (nella persona del Presidente) e all'Organo di revisione (nella persona del Presidente) del Comune di Foggia e, inoltre, al Ministero dell'Interno e alla competente Procura contabile.

**8)** Dispone che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia, con indicazione delle misure correttive che il Comune intende adottare, l'attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione sul sito internet dell'ente della presente deliberazione secondo quanto previsto dall'art.31 del D.Lgs. n.33/2013 e ogni altro atto eventualmente adottato in conseguenza della presente pronuncia, se non diversamente previsto, dovranno pervenire a questa Sezione entro 60 giorni dal ricevimento della presente deliberazione.

Così deciso, in Bari, il giorno 23 febbraio 2017.

\* \* \* \* \*

Il Magistrato relatore  
(Dott. Cosmo SCIANCALEPORE)



Il Presidente della Sezione  
(Dott. Agostino CHIAPPINIELLO)

35  
depositata in Segreteria

il 04 APR. 2017

Il Direttore della Segreteria  
(dott. ssa Marialuce SCIANNAMEO)