

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T75



DOC. INTERNO N.55177227 del 21/03/2016



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Puglia

PrPcirtonto

Consigliere

Primo Referendario

Primo Referendario

Referendario

goscino cniappiniello

Stefania Petrucci

Rossana De Corato

Cosmo Sciancalepore (Relatore)

Carmelina Addresso



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 16 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 annu\1::t.; dal Comune di rvl:lla;

VISTA la relazione semestrale sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio e sul grado Q di raggiungimento degli obiettivi intermedi, prevista dall'art.243-quater del D.L. e è s

n.267/2000, sottoscritta dal Collegio dei Revisori dei conti del Comune di Foggia il 29 ottobre 2015 e pervenuta a questa Sezione il 6 novembre 2015, prot. n.4093;

ESAMINATA la documentazione, trasmessa dal Comune di Foggia a seguito delle osservazioni del Magistrato istruttore depositate il 12 gennaio 2016 e inviate al Comune il 15 gennaio 2016, prot. n.119, in relazione al controllo sullo stato di attuazione del piano in esame e sul grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi relativi *allo* stesso;

VISTA l'ordinanza n.6/2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il Magistrato Relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

UDM, per il Comune di Foggia, il Sindaco Dott. Franco Landella, il Dirigente del Servizio finanziario Dott. Carlo Oicesare, il Dirigente del Servizio Amministrazione civica \v. oumenaco uragonetti e il Segretario generale Dott. Maurizio Guadagno;

FATTO

Con la deliberazione n.47/PRSP/2013, adottata il 16 gennaio 2013 e depositata il 28 febbraio 2013, a seguito di ricorso da parte del Comune di Foggia alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, questa Sezione sospendeva la procedura disciplinata 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, adottata il 18 luglio 2014 e depositata il 23 ottobre 2014, questa Sezione ha proceduto alla approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dal Comune di Foggia con la deliberazione e.c. n.4 del 19 febbraio 2013 (modificata dalla successiva deliberazione e.c. n.165 del 16 luglio 2013 in base all'art. 1, co.1, del O.L. n.112/2013), 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 all'esame 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.E. 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 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 modifica 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.

In data 6 novembre 2015, prot. n.4093, è pervenuta la relazione dell'Organo di revisione, ex art.243-quater, co.6, del O.Lgs. n.267/2000, del 29 ottobre 2015 sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario in argomento. La relazione, riguardante il primo semestre 2015, si basa sui dati del rendiconto 2014 (nel frattempo approvato, tardivamente, dal Comune con la deliberazione C.E. n.129 del 5 giugno 2015) e del bilancio di previsione 2015 (approvato dal Comune il 29 luglio 2015) e tiene conto della citata deliberazione di questa Sezione n.181/PRSP/2015. L'Organo di revisione, nella suddetta relazione (pag.51), dopo aver evidenziato, con una apposita tabella, che la riduzione della massa passiva complessiva è stata inferiore a quella programmata (-5,69% nel 2013, 8,04% nel 2014), ha affermato che "i dati del RPI mensile, nel periodo di riferimento, sono in linea con quelli previsti nel piano di riequilibrio approvato, e, pur non rilevando la sussistenza degli estremi di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Foggia, esprime preoccupazione per la sussistenza delle neo procedure giudiziarie già richiamate" (l'Organo di revisione si riferisce principalmente ai contenziosi con la società partecipata Amica e con la società fornitrice di energia elettrica di cui verrà fatta menzione nei punti successivi).

Il Magistrato istruttore, dopo aver esaminato la documentazione prodotta, con atto depositato il 12 gennaio 2016, come esposto successivamente, fondamentalmente, rilevava un nuovo parziale inadempimento degli obiettivi intermedi posti dal piano di riequilibrio in esame, /avvio di un ingente contenzioso nei confronti del Comune da parte della curatela fallimentare della società partecipata Amica s.p.a., la presenza a carico del Comune di nuovi ingenti decreti ingiuntivi per la fornitura di energia elettrica e l'emersione di un ulteriore cospicuo disavanzo di amministrazione dopo l'attività di accertamento condotta dal Comune il r



in adempimento della nuova normativa sulla c.d. armonizzazione contabile. Le osservazioni del Magistrato istruttore, unitamente all'ordinanza di convocazione, sono state trasmesse al Comune di Foggia il 15 gennaio 2016, prot. n.119.

Entro il termine del 2 febbraio 2016, ore 12, assegnato con l'ordinanza di convocazione, con riferimento alle varie osservazioni del Magistrato istruttore, è pervenuta dal Comune di Foggia (prot. n.400 del 2 febbraio 2016) una articolata nota (n.9320 del 2 febbraio 2016), corredata da numerosi allegati, con la quale l'ente ha fornito vari 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 estrema sintesi, tra l'altro, ha dichiarato di essere in grado di assorbire, attraverso varie economie (es. riduzione delle spese per il personale), anche il maggiore disavanzo di amministrazione emerso a seguito della attività di riaccertamento straordinario; ha fornito informazioni sullo stato del recente contenzioso, di considerevole importo, avviato dalla curatela fallimentare della società Amica s.p.a. e dalla società che in passato ha fornito energia elettrica al Comune e sulla possibilità che vengano conclusi con quest'ultima accordi di rateizzazione; ha comunicato che sono state avviate azioni volte alla riscossione dei crediti vantati dal Comune nei confronti degli assegnatari di alloggi popolari; ha precisato di non aver fatto ricorso alla anticipazione di tesoreria e di aver interamente ricostituito i fondi vincolati; ha comunicato di aver proceduto a vari pagamenti derivanti dalla attività di ricognizione delle partite creditorie e debitorie con le varie società partecipate e, infine, ha fornito chiarimenti in merito alle spese per gli organi politici.

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 varie 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 risulti 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 graduale 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 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 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 Slope, 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 esposto in passato da questa Sezione (*deliberazione n.164/2014/PRSP*), 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.

* * * * *

**Esame della situazione finanziaria dell'ente con riferimento al I semestre 2015.
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 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, risulta quindi 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 dell'intervenuto aumento del disavanzo di amministrazione, prima segnalato, scaturito dalla cancellazione di residui attivi da alienazioni immobiliari per euro 11.832.468,16 in sede di approvazione del rendiconto 2013. Saranno poi esposti vari aspetti inerenti alle entrate e alle uscite. Nella presente valutazione, si terrà conto anche del maggiore disavanzo di amministrazione scaturito dalla attività di riaccertamento straordinario, condotta nei primi mesi del 2015, che ha sensibilmente incrementato la già considerevole massa passiva esistente.

Il rendiconto 2014, approvato con deliberazione C.C. n.129 del 5 giugno 2015, immediatamente prima del citato riaccertamento straordinario dei residui effettuato in ottemperanza agli obblighi derivanti dalla nuova disciplina sulla armonizzazione contabile presentava un disavanzo di amministrazione pari ad euro 34.746.176,33 (il dato del c.d.



preconsuntivo considerato nella deliberazione n.181/PRSP/2015 di questa Sezione era di euro 34.357.429,79), a fronte di un disavanzo pianificato di euro 36.881.405,59. In pratica, al termine dell'esercizio 2014, il Comune di Foggia risulta aver conseguito un risultato sensibilmente migliore rispetto a quello pianificato in virtù di una maggiore riduzione del disavanzo di amministrazione per euro 2.135.229,26. Ciò è stato conseguito dall'ente mediante un ottimo risultato della gestione di competenza (euro 15.306.633,04), pur in presenza di un saldo della gestione residui che risulta fortemente negativo (euro -8.717.595,64).

Tale positivo risultato deve, tuttavia, essere rapportato con due importanti situazioni affiorate dopo l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario in esame e riguardanti proprio il disavanzo di amministrazione. Tali nuove situazioni, infatti, sostanzialmente, vanificano il comunque positivo risultato finora raggiunto.

In virtù della più volte citata rimodulazione del ripiano del disavanzo di amministrazione (a causa del maggiore disavanzo per euro 11.832.468,16, accertato nel 2014, a seguito della approvazione del rendiconto 2013), a partire dal 2015 e fino al termine della procedura di riequilibrio, l'ente deve provvedere annualmente a ripianare anche una maggiore somma di euro 1.406.367,57. A questo proposito, il Collegio non può non evidenziare che l'intervenuta emersione del maggiore disavanzo di amministrazione indicato, peraltro di considerevole importo (euro 11.832.468,16), denota una carente applicazione della normativa in tema di accertamento delle entrate e una insufficiente attività di riaccertamento dei residui attivi in sede di formulazione del piano di riequilibrio finanziario in esame. Tali residui attivi, come evidenziato da questa Sezione nella precedente deliberazione n.181/PRSP/2015 riguardante il primo monitoraggio semestrale, infatti, derivavano dall'illegittimo accertamento di entrate da procedure di alienazioni immobiliari.

L'Organo di revisione, nella relazione trasmessa (pag.5), ha segnalato che, nel bilancio pluriennale di previsione 2015/2017, è previsto, per ciascun esercizio, un disavanzo inferiore a quello previsto nel piano rimodulato (es. per il 2015 il disavanzo residuo previsto è pari ad euro 29.971.569,48 a fronte di un obiettivo di euro 31.021.229,88). L'attendibilità di tale previsione, certamente positiva se effettivamente realizzata (si consideri però che, nel 2015, verrebbe sensibilmente ridotta la maggiore riduzione del disavanzo finora avvenuta), potrà ovviamente essere valutata solo a seguito di approvazione da parte dell'ente del rendiconto 2015 (entro il 30 aprile 2016). Tale aspetto sarà, quindi, oggetto di attenzione in occasione del prossimo monitoraggio semestrale.

Le considerazioni sopra riportate non possono, comunque, prescindere dal secondo elemento negativo per l'assorbimento del disavanzo di amministrazione, vale a dire da quanto emerso a seguito della recente attività di riaccertamento straordinario dei residui condotta dall'ente in ottemperanza della nuova normativa sulla armonizzazione contabile. Il Comune di Foggia, infatti, ha proceduto, nel corso del 2015, al riaccertamento straordinario dei residui previsto dall'art.3, co.7, del D.Lgs. n.118/2011 (deliberazione G.C. n.66 del 5 giugno 2015 e



deliberazione C.C. n.163 del 24 luglio 2015). Tale riaccertamento straordinario ha condotto ad un considerevole ulteriore aumento del disavanzo di amministrazione da ripianare (da euro 34.746.176,33 previsti nel rendiconto 2014 ad euro 66.235.988,52 a causa di un maggiore disavanzo di euro 31.489.812,19). In sostanza, l'iniziale disavanzo di amministrazione considerato nel piano di riequilibrio (euro 34.538.081,33), risulta notevolmente incrementato, in un primo momento (deliberazione C.C. n.192 del 1 settembre 2014) a causa della cancellazione di residui attivi da alienazioni immobiliari per euro 11.832.468,16 in sede di approvazione del rendiconto 2013 e, successivamente (deliberazioni G.C. n.66 del 5 giugno 2015 e C.C. n.163 del 24 luglio 2015), a causa del maggiore disavanzo di euro 31.489.812,19 derivante dalla attività di riaccertamento straordinario. Ricapitolando, dopo il riaccertamento straordinario, in attesa dei dati del rendiconto 2015, il disavanzo di amministrazione da ripianare ammonta, quindi, alla data dell'1 gennaio 2015, ad euro 66.235.988,52.

Il Comune di Foggia, con la menzionata deliberazione C.C. n.163 del 24 luglio 2015, ha deciso di ripianare il maggiore disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario nella misura di euro 1.049.660,40 all'anno per 30 anni (fino all'esercizio 2044 compreso). Il ripiano del maggiore disavanzo indicato interessa, quindi, anche il residuo periodo di vigenza del piano di riequilibrio finanziario pluriennale in esame (fino all'esercizio 2022 compreso). A partire dal 2015, pertanto, a causa del maggiore disavanzo di amministrazione emerso, prima con l'approvazione del rendiconto 2013 (euro 11.832.468,16), poi con il riaccertamento straordinario (euro 31.489.812,19), il Comune di Foggia è tenuto a destinare al solo ripiano del disavanzo di amministrazione una somma largamente superiore a quella inizialmente prevista nel piano di riequilibrio: nel 2015 euro 6.909.836,11 anziché euro 4.453.808,14; negli anni 2016/2021 euro 5.909.836,11 anziché euro 3.453.808,14.

L'art.1, co.714, della legge n.208/2015 (legge di stabilità 2016) ha recentemente previsto significative agevolazioni per i Comuni interessati da piani di riequilibrio per l'assorbimento del disavanzo di amministrazione. In particolare, gli enti che (come il Comune di Foggia), nel corso del 2013 o del 2014, hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione possono ripianare il disavanzo in argomento in 30 anni e possono, entro il 30 giugno 2016, ferma restando la durata massima del piano di riequilibrio finanziario prevista dalla legge (10 anni), rimodulare o riformulare il precedente piano in coerenza con l'arco temporale di 30 anni previsto per il riaccertamento straordinario. In altre parole, 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).

Il Comune di Foggia, interpretando la normativa allora vigente, di fatto, con la menzionata deliberazione consiliare n.163/2015, ha quindi anticipato buona parte degli effetti derivanti dalla successiva entrata in vigore del citato comma 714. Nel corso della adunanza pubblica,



Comune ha annunciato di non avere intenzione di avvalersi della opportunità, offerta dalla legge, di rimodulare o riformulare il precedente piano di riequilibrio finanziario. Tale decisione è spiegabile con il fatto che il Comune, deliberando in merito alle modalità di ripiano dei due descritti incrementi del disavanzo di amministrazione, ha già praticamente proceduto alla rimodulazione del piano di riequilibrio in atto.

L'emersione di un ulteriore ingente disavanzo di amministrazione, pur in presenza di un ripiano trentennale, evidentemente, appesantisce, in misura considerevole, i già rilevanti oneri posti a carico dell'ente per assorbire l'ingente massa passiva che complessivamente lo affligge (già fortemente lievitata nel corso del 2014) e ostacola sensibilmente l'obiettivo primario consistente nel pervenire al riequilibrio finanziario al termine dell'esercizio 2022. Il Comune di Foggia ha ritenuto di dare copertura finanziaria alla quota annuale di maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario (euro 1.049.660,40) con le seguenti modalità: per l'esercizio 2015, con risparmi derivanti dalla attività di razionalizzazione della spesa (spese di personale e per mutui); per gli esercizi 2016 e seguenti: anche con il risparmio di spesa (stimato dal Comune in misura pari ad euro 1.650.000,00 circa) derivante dalla nuova normativa in materia di spese per il funzionamento degli uffici giudiziari (art.1, commi 526-530, della legge n.190/2015).

La difficoltà per il Comune di Foggia di rispettare pienamente gli obiettivi intermedi fissati nel piano di riequilibrio può evincersi da molti altri aspetti.

Nel corso dell'esercizio 2014, il Comune di Foggia aveva proceduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio per euro 2.933.033,91 (tutti di parte corrente e derivanti da sentenze esecutive), importo inferiore a quello previsto nel piano di riequilibrio (euro 3.300.000,00). Nel corso dell'esercizio 2015, come risulta dalla copiosa documentazione pervenuta a questa Sezione in vari momenti, il Comune di Foggia ha proceduto al riconoscimento di numerosissimi debiti fuori bilancio (nel piano di riequilibrio era previsto il riconoscimento, nel corso del 2015, di debiti fuori bilancio per euro 4.136.873,00). In particolare, come riportato nella relazione dell'Organo di revisione (pag.6), per il 2015, risultano debiti fuori bilancio già riconosciuti prima della approvazione del bilancio di previsione 2015 (29 luglio 2015) per euro 400.853,83 e, inoltre, alla data della stessa relazione dell'Organo di revisione (29 ottobre 2015), ulteriori debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per euro 6.533.912,35. La presenza di tale quantità di debiti lasciava presagire lo sfioramento, per l'esercizio 2015, dell'importo di debiti fuori bilancio previsto dal piano di riequilibrio per l'esercizio 2015 (euro 3.300.000,00).

Ciò premesso, prima della odierna adunanza pubblica, con nota n.9320 del 2 febbraio 2016 (pervenuta in pari data, prot. n.400), in merito ai debiti fuori bilancio, il Comune di Foggia ha fornito numerosi dati modificando il quadro delineato dall'Organo di revisione. Nella sola seduta del 18 febbraio 2015, il Consiglio comunale ha proceduto al riconoscimento di n.101 debiti fuori bilancio per un importo complessivo di euro 4.258.822,34. Ulteriori debiti fuori bilancio sono stati riconosciuti nella successiva seduta del 30 novembre 2015 per un



importo complessivo di euro 2.414.952,65 (tali debiti sono stati, quindi, riconosciuti nel secondo semestre 2015 che sarà oggetto della prossima istruttoria). Risulta, quindi, ampiamente superato l'importo dei debiti fuori bilancio previsto dal piano di riequilibrio finanziario per l'esercizio 2015. Ciò potrebbe risultare un elemento positivo, in quanto attestante la capacità dell'ente di finanziare e pagare prima del previsto i debiti fuori bilancio che lo riguardano, solo nella misura in cui sia almeno corrispondentemente ridotta la quantità di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, finanziare e pagare.

Sempre in materia di debiti fuori bilancio, il Comune di Foggia ha però segnalato anche la presenza di n.58 proposte di deliberazioni consiliari, finanziate e corredate dal parere dell'Organo di revisione, per un importo complessivo di euro 2.575.740,15, in attesa di essere discusse in Consiglio comunale (non sono state indicate in merito date precise). Si evidenzia, altresì, la presenza di proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio (ex art.194, lett. 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 è stato ritenuto necessario un approfondimento istruttorio che sarebbe tuttora in corso. Il Comune di Foggia aveva proceduto al riconoscimento di numerosi debiti fuori bilancio già negli esercizi 2013 (euro 3.255.476,35) e 2014 (euro 2.933.033,91). Una parte di tali debiti (per il 2013, n.10 debiti di importo complessivo pari ad euro 31.674,38; per il 2014, n.9 debiti di importo complessivo pari ad euro 91.528,24), per varie ragioni (es. mancato arrivo della fattura, sopravvenuto decesso della controparte, ecc.) non risultano tuttora pagati.

A seguito di specifico rilievo da parte del Magistrato istruttore, ulteriori chiarimenti sono stati forniti dall'ente, con la menzionata nota n.9320 del 2 febbraio 2016, in merito ad una questione, emersa in occasione di altra istruttoria, che sembrava profilare un ulteriore consistente debito fuori bilancio a carico dell'ente in esame. Il Comune di Foggia, in data 7 giugno 2004 (contratto rep. n.1293, raccolta n.765, registrato a Manfredonia l'1 luglio 2004 n.1513/1T), aveva acquistato dalla Azienda ospedaliera "Ospedali riuniti" di Foggia un immobile. Tale acquisto era finalizzato, per effetto di una intesa con l'Università di Foggia, a dare una sede alla Facoltà di Lettere. Il Comune di Foggia, pur essendo divenuto proprietario e avendo il possesso dell'immobile, nonostante vari solleciti e un accordo transattivo, a distanza di oltre 10 anni dalla stipulazione del contratto, non aveva mai provveduto al pagamento alla menzionata Azienda ospedaliera del saldo pari ad euro 967.500,00 (a fronte di un prezzo complessivo di euro 2.659.753,03). Per tale ragione, era stato recentemente depositato dalla suddetta Azienda ospedaliera un ricorso per decreto ingiuntivo (R.G. n.7716/2015). Il Comune di Foggia ha sostanzialmente ammesso il proprio inadempimento contrattuale e, sia pure tardivamente, ha proceduto nelle scorse settimane al pagamento della residua somma dovuta. Non sono stati indicati i motivi di quanto rilevato. L'ente ha precisato di non aver subito aggravii di spesa (es. per interessi) e che la vicenda non ha avuto riflessi sul piano di



riequilibrio dal momento che le somme pagate risultavano regolarmente impegnate.

Terzo fattore di squilibrio da ripianare presente nel piano di riequilibrio sono le c.d. passività pregresse correnti, per un importo complessivo previsto di euro 18.720.008,45, così articolate: possibile controversia con la curatela fallimentare della società partecipata Amica s.p.a. per euro 8.732.601,00; fornitura di utenze intestate al Comune ma considerate di dubbia finalità istituzionale per euro 3.000.000,00; rapporti di locazione per emergenza abitativa per euro 2.257.303,55; proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio per esecuzione di opere pubbliche non approvate dal Consiglio comunale per euro 4.224.267,81 (andrebbero allocate al Titolo II della spesa come già indicato dall'Organo di revisione in sede di primo monitoraggio e da questa Sezione nella deliberazione n.181/PRSP/2015, pag.6); contenzioso tributario pendente per richieste di rimborso di ICI 1993/1998 per euro 505.836,09. Al termine dell'esercizio 2014, in merito a tali voci, era stata realizzata una positiva economia rispetto alle previsioni del piano di riequilibrio di euro 1.005.154,64. Per l'esercizio 2015, alla data del 29 ottobre 2015, erano stati assunti, per passività pregresse correnti, impegni di spesa per euro 1.188.868,34 con una previsione di spesa di euro 3.597.771,61 (nel piano di riequilibrio, per il 2015, erano previsti solo euro 1.097.771,61).

Nel corso del 2015, tuttavia, in relazione alle questioni esposte, sono emerse ulteriori rilevanti situazioni che potrebbero pregiudicare il buon esito dell'intero piano di riequilibrio finanziario.

La curatela fallimentare della società partecipata Amica s.p.a. ha recentemente trasmesso all'ente un atto di citazione per la condanna del Comune 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 (l'atto è pervenuto all'ente il 20 luglio 2015). Il Comune di Foggia, nell'asserire che trattasi di un contenzioso di cui non è prevista una prossima definizione (è stato specificato, nel corso dell'adunanza, che l'udienza fissata per il giorno 25 gennaio 2016 è stata rinviata al 14 aprile 2016), ha manifestato un certo ottimismo in merito alla vertenza. Il Collegio, tuttavia, non può esimersi dall'evidenziare che il suddetto contenzioso, visto l'ingente importo, in caso di sentenza sfavorevole (anche per una somma inferiore a quella richiesta), presumibilmente, sarebbe da solo sufficiente ad impedire il riequilibrio finanziario dell'ente e a determinare il relativo dissesto finanziario.

Mu

Per la fornitura di utenze elettriche (nel piano di riequilibrio si prevedeva una spesa complessiva di euro 3.000.000,00), nonostante ingenti pagamenti per consumi di energia elettrica già effettuati nel corso del 2014 (per periodi dell'anno 2013) e del 2015 (per il periodo 21 aprile - 31 maggio 2015), sono ancora in attesa di pagamento fatture relative al mese di settembre 2013 per euro 270.309,41 e sono pervenuti all'ente n.2 decreti ingiuntivi di euro 1.954.466,42 (fatture riferite agli anni 2013 e 2014) e di euro 6.173.484,16 (relative a consumi precedenti al 20 febbraio 2015). Il Comune di Foggia ha comunicato (nota n.9320 del 2 febbraio 2016) di avere in corso una attività di ricognizione delle utenze elettriche e, inoltre,



[Handwritten signature]

nel corso della odierna adunanza pubblica, di aver avviato iniziative di contenimento della spesa e di c.d. "efficientamento energetico" ma non ha fornito, anche in occasione della odierna adunanza pubblica, adeguati chiarimenti in ordine alla copertura finanziaria e al pagamento delle spese indicate (specie in riferimento ai decreti ingiuntivi pervenuti), limitandosi ad affermare che la questione è in fase istruttoria e a fare un generico cenno ad ipotesi di transazione o rateizzazione. Non sono state fornite indicazioni in ordine a eventuali decisioni che il Comune intende assumere con l'approvazione del bilancio di previsione 2016. La questione descritta risulta, in realtà, di particolare gravità in rapporto alla procedura di riequilibrio in corso per varie ragioni: trattasi di un nuovo debito di notevole importo (euro 8.127.950,58), non è chiaro se sussistono ulteriori partite debitorie non ancora emerse, i decreti ingiuntivi pervenuti non sono stati oggetto di opposizione e sono presumibilmente esecutivi, l'ente non ha fornito elementi chiari ed univoci atti a definire concretamente le modalità di copertura finanziaria e di pagamento con conseguenti ripercussioni negative sulla attendibilità della procedura di riequilibrio finanziario in corso.

Ulteriore elemento di criticità in ordine al rispetto degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio è rappresentato dai debiti contratti dal Comune di Foggia per fronteggiare la situazione di emergenza abitativa attraverso il reperimento di alloggi per le famiglie bisognose. L'ente ha, infatti, assunto ingenti obbligazioni pecuniarie a seguito della stipulazione di contratti di locazione. A fronte della previsione complessiva nel piano di riequilibrio di euro 2.257.303,55, anche dopo il pagamento, nel corso del 2015, di euro 220.322,93, secondo quanto riportato dall'Organo di revisione nella apposita relazione (pag.10), risultavano ancora da pagare euro 2.533.117,37 (somma quindi ampiamente superiore a quella prevista complessivamente nel piano di riequilibrio). Il Comune di Foggia, prima della adunanza pubblica (nota n.2020 del 2 febbraio 2016), ha precisato che, al termine dell'esercizio 2015, risultavano ancora da pagare euro 1.583.101,32. Lo stesso ente, nel descrivere alcune misure correttive poste in essere, tuttavia prive finora di risultati concreti specie sotto il profilo della riscossione dei crediti nei confronti degli assegnatari degli alloggi, ha ammesso il non superamento del problema e le difficoltà derivanti dai risvolti sociali dello stesso.

Ulteriore fattore di potenziale squilibrio da ripianare presente nel piano di riequilibrio è costituito dalle passività da contenzioso per un importo complessivo previsto di euro 32.700.000,00. Trattasi di vertenze pendenti e non di debiti quantificati da un giudice. Il Comune di Foggia ha assicurato la previsione di idonei accantonamenti per poter fronteggiare adeguatamente eventuali sentenze sfavorevoli. Non risultano, invece, previsti accantonamenti per fronteggiare un eventuale esito negativo di due rilevanti contenziosi tributari relativi all'ICI degli anni 1993/1998 (di importo complessivo pari ad euro 505.836,09). Altra situazione che potrebbe generare problemi sulla strada del risanamento finanziario dell'ente è costituita dalla vertenza relativa al mutuo per l'impianto di biostabilizzazione (il Comune di Foggia è già stato destinatario, in proposito, di un decreto ingiuntivo esecutivo). Il mutuo previsto, con rate



annuali di ammortamento per euro 324.218,20 a decorrere dal 2014, non risulta tuttora contratto.

Il raggiungimento del riequilibrio finanziario è fondato anche sulla realizzazione di sensibili risparmi della spesa corrente e di sufficienti entrate correnti. Considerando i rendiconti 2013 e 2014, rispetto alle previsioni del piano di riequilibrio, in termini complessivi, molto significativa è stata la riduzione della spesa per il personale (euro -3.856.470,83) e della spesa per prestazioni di servizi (-7.044.211,36 euro). Utile risulta anche la lieve riduzione degli oneri straordinari della gestione corrente (-107.555,83 euro). Tali ottimi risultati sono parzialmente elisi dalla maggiore spesa per acquisto di beni (+1.015.065,64 euro), per trasferimenti (+2.050.407,48 euro), per interessi passivi ed oneri finanziari (+435.650,57 euro) e per imposte e tasse (euro +70.339,68).

Viceversa, molto allarmanti risultano essere i risultati conseguiti sul fronte delle entrate correnti. Considerando, infatti, i rendiconti 2013 e 2014, rispetto alle previsioni del piano di riequilibrio, in termini complessivi, secondo quanto riportato nella relazione dell'Organo di revisione (pag.15), molto significativa è la fortissima riduzione delle entrate del Titolo I (euro -34.987.237,03) e la considerevole riduzione delle entrate del Titolo III (-4.505.858,89 euro). Tale pessimo risultato, pessimo anche per la tipologia delle minori entrate, è solo in parte compensato dalle maggiori entrate del Titolo II (+31.574.751,11 euro). In sostanza, per le entrate correnti, l'ente ha conseguito un pessimo risultato sul fronte delle entrate tributarie ed extratributarie solo parzialmente compensato da maggiori entrate per contributi e trasferimenti. Il Comune di Foggia ha specificato che il quadro descritto risente della presenza di nuovi fondi regionali relativi al piano sociale di zona e di modifiche normative relative alla fiscalità locale che hanno comportato una diversa contabilizzazione (es. IMU). E' stato, inoltre, evidenziato che la complessiva riduzione delle entrate correnti (euro -7.918.343,81) risulta largamente inferiore alla complessiva riduzione delle spese correnti (euro -25.026.386,06). Ciò determina uno scostamento positivo tra risultati e obiettivi relativi alla parte corrente del bilancio. Il Collegio, tuttavia, pur apprezzando la considerevole contrazione della spesa corrente non può non evidenziare la necessità di una adeguata attività di accertamento e riscossione delle entrate correnti.

Nel quadro della analisi della parte corrente del bilancio e dei corrispondenti risultati di risanamento conseguiti è necessario spendere qualche ulteriore breve considerazione. La copertura complessiva dei servizi pubblici a domanda individuale, nel 2014, è stata (37,31%) in linea con quella prevista nel piano di riequilibrio approvato (37,04%). Nel 2015, invece, fermo restando quanto verrà accertato con il relativo rendiconto, si prevede un risultato peggiore (36,19%) rispetto a quello previsto nel piano di riequilibrio approvato (37,11%). A prescindere dal rispetto di quanto previsto nel piano di riequilibrio finanziario, la copertura complessiva dei servizi pubblici a domanda individuale appare eccessivamente bassa, specie per alcune fattispecie.



E' noto che un elemento fondamentale per misurare il reale stato di salute delle finanze di un ente è dato dalla situazione della liquidità. La situazione di cassa, come esposto nella relazione dell'Organo di revisione (pag.15), risulta molto appesantita dalla presenza di svariati debiti (fatture non pagate, debiti fuori bilancio riconosciuti negli anni 2010/2015 e debiti fuori bilancio da riconoscere nel 2015) per un importo complessivo di euro 7.912.279,15 (di cui euro 6.520.774,77 per numerosi debiti fuori bilancio da riconoscere). Nella nota n.9320 del 2 febbraio 2016 (allegato n.7), il Comune di Foggia ha quantificato i debiti certi, liquidi ed esigibili esistenti nella misura di euro 7.561.401,88. Trattasi di un importo eccessivo, tanto più in presenza di una asserita disponibilità di cassa.

Si evidenzia, altresì, l'onere di rimborsare le rate annuali del fondo di rotazione ex art.243-ter del D.Lgs. n.267/2000 (euro 3.740.551,96) e, inoltre, delle anticipazioni di liquidità ex D.L. n.35/2013 e seguenti. Il Comune di Foggia, infatti, ha complessivamente ricevuto un fondo di rotazione di euro 37.405.519,57 e, inoltre, anticipazioni di liquidità pari complessivamente ad euro 19.228.402,01. Trattasi, come è noto, di somme da restituire con rate annuali con il pagamento di interessi. Il pagamento delle rate indicate assorbe, evidentemente, una parte consistente della liquidità che l'ente riesce ad acquisire annualmente. In pratica, in assenza di una adeguata riscossione e, quindi, di una riscossione decisamente migliore rispetto a quella degli anni scorsi, il Comune di Foggia non appare in grado di fare regolarmente e validamente fronte all'obbligo di pagare i debiti nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge e, contemporaneamente, di rimborsare le anticipazioni di liquidità ottenute secondo le scadenze previste.

Il Comune di Foggia, in merito alla situazione di cassa, con la nota n.9320 del 2 febbraio 2016, ha comunque segnalato alcuni aspetti positivi che, pur in presenza delle criticità appena esposte, potrebbero preludere ad una inversione di tendenza: dall'esercizio 2015 l'ente non si avvale della anticipazione di tesoreria, ha ricostituito integralmente i fondi vincolati e ha ridotto sensibilmente i tempi di pagamento (il tempo medio di pagamento determinato tra la data di protocollo in entrata della fattura e la data di pagamento del relativo ordinativo di spesa è stato, nel 2015, di 35,50 giorni). Il Collegio, pur prendendo atto di tali positivi risultati, evidenzia però che gli stessi sono, per ora, riconducibili principalmente al fondo di rotazione e alle anticipazioni di liquidità ottenute e non ad un sensibile miglioramento della riscossione. In assenza di una decisa inversione di tendenza rispetto al passato in materia di riscossione delle entrate, anche in virtù dell'obbligo di restituire ratealmente l'ingente liquidità ottenuta, i gravi problemi di cassa, più volte emersi in passato, sono destinati inevitabilmente a ripresentarsi. Si coglie l'occasione per segnalare che non risultano adottate dal Comune le misure organizzative, previste dall'art.9 del D.L. n.78/2009, per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti.

Molto preoccupante, in tale contesto, è la sostanziale permanenza complessiva delle gravi criticità già riscontrate in passato sulla capacità di riscossione dei residui attivi, all'origine della



carenza di liquidità che, da tempo, connota negativamente l'ente: l'indice di riscossione IMU in conto residui è stato nel 2014 pari al 62,17% (24,33% nel 2013); l'indice di riscossione ICP in conto residui è stato nel 2014 pari al 9,75% (0,68% nel 2013); l'indice di riscossione TARSU/TARES/TARI in conto residui è stato nel 2014 pari al 23,83% (14,99% nel 2013); l'indice di riscossione dei proventi da sanzioni per violazioni del codice della strada in conto residui è stato nel 2014 pari al 5,08% (15,69% nel 2013); l'indice di riscossione COSAP in conto residui è stato nel 2014 pari al 25,81% (0,60% nel 2013); l'indice di riscossione proventi e sanzioni SUE e SUAP in conto residui è stato nel 2014 pari al 5,41% (20,87% nel 2013). Si tratta di risultati che appaiono, complessivamente, ancora insufficienti pur se (con alcune eccezioni) in miglioramento rispetto al passato. Con il rendiconto 2015 (da approvare entro il 30 aprile 2016) sarà possibile verificare la presenza di miglioramenti. A sua volta, l'azione di contrasto della evasione tributaria rimane insufficiente (specie per l'ICI/IMU) e molti residui attivi corrispondenti risultano eliminati nel 2014 (ciò sembra confermare una carente attività di accertamento). In tema di incremento della capacità di riscossione dei crediti e di una vigorosa lotta alla evasione tributaria, non appare quindi pienamente rispettato quanto richiesto da questa Sezione già in sede di approvazione del piano di riequilibrio finanziario (deliberazione n.183/PRSP/2014). Considerato che liquidità e debiti esigibili sono gli elementi più attendibili per valutare il reale stato di salute delle finanze di un ente, il Collegio non può esimersi dal rammentare, in conformità con quanto accaduto in passato (deliberazione n.181/PRSP/2015), che la situazione di cassa è da tenere sotto stretta e costante osservazione.

Decisamente sfavorevole, in generale, per il risanamento finanziario di un ente è la presenza di forti passività con le società partecipate. Altrettanto sfavorevole è la presenza di crediti del Comune, presenti in bilancio, laddove di difficile esigibilità a causa della precaria condizione finanziaria della società partecipata debitrice. La ricognizione delle reciproche partite debitorie e creditorie tra Comune di Foggia e società partecipate, condotta nel 2015, ha acclarato la presenza di considerevoli crediti verso il Comune di Foggia da parte di alcune società partecipate (AM Service srl, AMGAS spa, AMIU spa). Secondo i dati forniti dal Collegio dei Revisori (pag.44 e seguenti della relazione), per il Comune, i debiti verso le società partecipate (euro 6.143.321,52) sono largamente superiori ai crediti dallo stesso vantati verso le società partecipate (euro 661.459,80).

Nel corso della odierna adunanza pubblica, il Comune di Foggia ha dichiarato di aver proceduto al pagamento dei debiti emersi nel corso della suddetta ricognizione. Si rammenta, tuttavia, quanto sopra riportato in ordine ai possibili debiti con la curatela fallimentare della società partecipata Amica s.p.a.. I crediti del Comune nei confronti della società ATAF spa (euro 451.986,00) sembrano di difficile esigibilità in quanto trattasi di una società con perdite (euro 692.983,00) superiori ad un terzo del capitale sociale (il Comune di Foggia ha chiarito che non ha provveduto a ripianare le perdite) e con un enorme indebitamento a fine esercizio 2014 (euro 29.059.526,00). Il Comune di Foggia ha tentato di giustificare la prevalenza



presenza di debiti nei confronti delle società partecipate segnalata dal Collegio dei Revisori invocando la diversità delle regole che disciplinano la contabilità del Comune e la contabilità delle società partecipate e, quindi, la presenza di sfasature temporali di rilevazione e ha aggiornato le cifre della reciproca situazione debitoria e creditoria tra Comune e società ATAF (il credito di ATAF verso il Comune è pari ad euro 616.611,00; il debito di ATAF verso il Comune è di euro 710.325,00). La critica situazione finanziaria della società ATAF, con la conseguente difficile esigibilità dei crediti vantati dal Comune nei confronti della stessa, è stata confermata anche dal Comune nel momento in cui ha specificato che la medesima società ha applicato gli articoli 182-bis (accordo di ristrutturazione del debito) e 182-ter (transazione fiscale) del R.D. n.267/1942 (c.d. legge fallimentare).

Il Comune di Foggia aveva previsto, per il 2015, proventi da alienazione di beni immobili per euro 4.261.795,48. L'ente ha precisato, con la nota n.6230 del 2 febbraio 2016, che l'entrata era stata ridotta ad euro 4.236.795,48 in sede di assestamento generale di bilancio; che ha proceduto ad alcune alienazioni per un importo complessivo (euro 4.740.431,61) leggermente superiore a quello previsto e che le alienazioni effettuate finanziano la manutenzione delle strade e degli immobili comunali, senza riflessi diretti sul piano di riequilibrio in esame. Si osserva, tuttavia, che tali alienazioni risultano effettuate senza che risulti approvato, per il 2015, il piano delle alienazioni e valorizzazione degli immobili, disciplinato dall'art.58 del D.L. n.112/2008, da allegare al bilancio di previsione e, inoltre, in presenza di un inventario dei beni immobili che risulta aggiornato al 2011, quindi in reiterata violazione di quanto disposto dall'art.230, co.7, del D.Lgs. n.267/2000.

Con riferimento, infine, alla spesa per gli organi politici istituzionali, anche se l'ente ha ridotto le spese per i gettoni di presenza dei Consiglieri comunali, l'Organo di revisione ha segnalato (pag.50 della relazione) che non risultano modificate le spese per il funzionamento del Consiglio e per le indennità degli Assessori. In merito a tale questione, come riportato nella deliberazione n.181/PRSP/2015 (pag.6), l'Organo di revisione, già in passato, aveva sottolineato l'opportunità di adeguare la spesa per gli organi politici istituzionali alle previsioni del piano di riequilibrio. Il Comune di Foggia ha, invece, evidenziato, senza però fornire dati precisi in merito, la riduzione delle spese per il funzionamento del Consiglio comunale e per le indennità degli Assessori e il sostanziale rispetto delle previsioni del piano di riequilibrio. Nel corso della odierna adunanza pubblica, l'ente ha anche precisato di aver proceduto ad alcune modifiche regolamentari, relative al funzionamento delle commissioni consiliari, volte alla riduzione dei rimborsi in favore dei datori di lavoro dei Consiglieri comunali.

* * * * *

Conclusioni.

Con la deliberazione n.181/PRSP/2015, come sopra esposto, nell'effettuare il primo monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio finanziario del Comune di Foggia riferito al secondo 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".

Anche la presente seconda verifica semestrale sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario del Comune di Foggia, relativa al primo semestre 2015, alla luce di quanto sopra riportato, ha condotto all'accertamento di un nuovo parziale inadempimento degli obiettivi complessivamente previsti dal piano di riequilibrio in esame. In sostanza, accanto al rispetto di alcuni obiettivi, si rileva il mancato raggiungimento di altri importanti obiettivi intermedi. In estrema sintesi, anche considerando i dati del rendiconto 2014 (approvato il 5 giugno 2015), risulta al momento rispettato l'obiettivo intermedio di riduzione del disavanzo di amministrazione. Viceversa, non risulta rispettato l'obiettivo intermedio per quanto riguarda la riduzione dei debiti fuori bilancio, delle passività pregresse correnti e del contenzioso.

Se si considera globalmente la massa passiva da ripianare, la riduzione complessiva conseguita risulta, comunque, abbastanza inferiore a quella programmata: al termine dell'esercizio 2014 (al momento l'ultimo rendiconto approvato dal Comune riguarda l'esercizio 2014), a fronte di un obiettivo di riduzione complessiva della massa passiva di euro 25.263.290,82, è stata conseguita solo una riduzione di euro 23.231.128,57 (-8,04%), consolidando quindi un *trend* negativo già emerso al termine dell'esercizio 2013 (il divario tra la riduzione programmata e la riduzione conseguita era stato nel 2013 del 5,69%). In pratica, anche senza considerare che il maggior disavanzo di amministrazione accertato nel 2014 rileva nel piano, effettivamente, solo a partire dal 2015 e, inoltre, l'ingente maggiore disavanzo derivante dalla attività di riaccertamento straordinario condotta nel 2015, al termine dell'esercizio 2014, la massa passiva complessiva risulta essere pari ad euro 110.564.266,18 anziché 108.532.103,93 come, invece, previsto nel piano di riequilibrio finanziario. La massa passiva complessiva risulta, quindi, superiore a quanto previsto nel piano di riequilibrio per la somma di euro 2.032.162,25.

Alla già critica situazione descritta in merito al considerevole incremento del disavanzo di amministrazione da ripianare, *ex se* idoneo a destare serie preoccupazioni in ordine al buon esito della procedura di riequilibrio finanziario in atto, si aggiungono ulteriori fondamentali elementi che contribuiscono a rendere più cupe le prospettive di risanamento finanziario dell'ente.

Desti particolare preoccupazione, in primo luogo, la nuova procedura giudiziaria recentemente avviata dalla curatela fallimentare della società partecipata Amica spa che, se sfavorevole all'ente (anche per una somma inferiore a quella richiesta), potrebbe da sola pregiudicare il riequilibrio finanziario dell'ente (è stata chiesta 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). Molto allarmante risulta anche la persistente presenza di considerevoli debiti fuori bilancio da



AY

riconoscere, di ingenti fatture non pagate per consumi di energia elettrica (con due decreti ingiuntivi di rilevante importo per i quali non è stata prevista alcuna copertura), di insufficienti entrate di parte corrente. E', infine, un sintomo preoccupante, per i possibili risvolti di carattere finanziario in una situazione già fortemente critica, l'accertamento da parte del Comune, in sede di controlli interni per l'esercizio 2014, di ben n.200 irregolarità di diversa gravità nei n.130 atti esaminati.

Come già specificato da questa Sezione con la deliberazione n.164/PRSP/2014, "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 secondo monitoraggio, nonostante il nuovo 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. Gli scostamenti finora registrati rispetto agli obiettivi stabiliti risultano di entità tale da non poter escludere un futuro recupero. Condizione necessaria perché tale recupero avvenga è, tuttavia, l'adozione di adeguate, effettive ed efficaci misure correttive quali, ad esempio, l'incremento delle entrate correnti e una migliore riscossione.



Fondamentale è anche il pronto finanziamento e/o pagamento dei debiti, ivi compresi i debiti fuori bilancio. 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.

Il Collegio ritiene doveroso sottolineare che un nuovo significativo inadempimento degli obiettivi intermedi previsti in occasione del prossimo terzo monitoraggio, riferito al secondo semestre 2015, 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, potrà indurre a ritenere il piano di riequilibrio precedentemente approvato non sufficiente a realizzare il risanamento finanziario del Comune di Foggia. Il prossimo monitoraggio acquista, quindi, una particolare rilevanza anche in considerazione del fatto che lo stesso si svolgerà considerando dati accertati con l'approvazione del rendiconto 2015.

Premesso che la relativa procedura, già avviata da questa Sezione, era stata sospesa 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 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.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, a seguito del secondo 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 2015:

1) Accerta, ai sensi dell'art.243-*quater*, co.7, del D.Lgs. n.267/2000, il non grave mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Foggia.

2) Dichiara che il mancato recupero del divario finora maturato rispetto agli obiettivi previsti, anche in considerazione del maggiore disavanzo di amministrazione da ripianare e dei maggiori debiti da finanziare e pagare, potrà 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.

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

4) 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, nel più breve tempo possibile, la relazione di cui all'art.243-*quater*, co.6, del D.Lgs. n.267/2000 riferita al secondo semestre 2015.

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

6) Dispone che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia, 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 11 febbraio 2016.

* * * * *

Il Magistrato relatore
(Dott. Cosma SCIANCALEPORE)
Cosma Sciancalepore

Il Presidente della Sezione
(Dott. Agostino CHIAPPINIELLO)
Agostino Chiappiniello



depositata in Segreteria
il 17 MAR 2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Marieluca SCIANNAMEO)

Marieluca Sciannameo