



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)
Primo Referendario	Carmelina Addresso
Primo Referendario	Michela Muti

a seguito della camera di consiglio del 14 settembre 2018

VISTA la legge 5 giugno 2003 n.131;

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;

VISTO il D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267;

VISTO l'art.6, comma 2, del D.Lgs. n.149/2011;

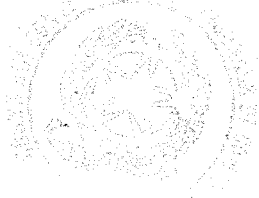
VISTE le precedenti deliberazioni di questa Sezione n.57/PRSP/2017, n.120/PRSP/2017 e n.25/PRSP/2018;

VISTA l'ordinanza n.86/2018 con la quale è stata convocata l'odierna camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

FATTO

Con la deliberazione n.57/PRSP/2017, relativa all'esame dei rendiconti 2011-2014, oltre ad accertare una lunga serie di criticità, questa Sezione ha chiesto al Comune di Manfredonia, ai sensi e con gli effetti previsti dall'art.6, comma 2, del D.Lgs. n.149/2011 (c.d. "dissesto guidato"), l'approvazione di un piano di rientro triennale (esercizi 2017-2019) "con obbligo di monitoraggio semestrale da inviare a questa Sezione entro il 31 gennaio e il 31 luglio di ciascun anno, che preveda l'integrale pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili esistenti e dei debiti



che acquireranno tali caratteristiche durante la durata del piano e, inoltre, la completa restituzione della anticipazione di tesoreria ottenuta e la ricostituzione dei fondi vincolati eventualmente utilizzati”.

Con la deliberazione consiliare n.29 del 26 giugno 2017, il Comune di Manfredonia ha, tra l'altro, approvato il piano di rientro triennale richiesto.

Questa Sezione, con pronuncia n.120/PRSP/2017, con qualche osservazione o riserva, accertava la congruità del piano triennale di rientro, approvato e presentato dal Comune di Manfredonia a seguito della deliberazione n.57/PRSP/2017, quale prima misura correttiva necessaria al fine di evitare che si realizzi la condizione di dissesto finanziario; rinviava la verifica degli effetti delle misure correttive, già adottate o da adottare nel corso del triennio considerato, al previsto monitoraggio semestrale; ordinava al Comune di Manfredonia e ai Revisori dell'ente, senza necessità di alcuna richiesta da parte di questa Sezione, entro la fine del mese successivo a ciascun semestre, di trasmettere ogni dato ed elemento utile per la verifica del rispetto degli obiettivi intermedi e finale previsti dal piano triennale di rientro approvato; precisava che l'accertamento del mancato raggiungimento degli obiettivi finali previsti nel piano di rientro determinerebbe, ai sensi e per gli effetti stabiliti dall'art.6, comma 2, del D.Lgs. n.149/2011, la trasmissione degli atti al Prefetto e alla competente Commissione permanente; ordinava ai Revisori dell'ente di svolgere una attenta attività di monitoraggio e vigilanza e di riferire ogni aspetto rilevante.

Con successiva pronuncia n.25/PRSP/2018, tra l'altro, veniva accertato il mancato rispetto da parte dell'ente del piano triennale di rientro con riferimento al secondo semestre 2017 e, conseguentemente, si invitava il Comune di Manfredonia ad avviare e a realizzare, con la massima rapidità, le misure correttive previste nel piano di rientro e ogni altra misura necessaria e si rinviava la verifica degli effetti delle misure correttive, già adottate o da adottare nel corso del periodo considerato dal piano di rientro, ai successivi monitoraggi semestrali.

Il Comune di Manfredonia ha trasmesso, con e-mail del 30 luglio 2018, per il secondo monitoraggio semestrale alla data del 30 giugno 2018, la relazione prot. n.27135 (prot. CdC n.2219), sottoscritta dall'Organo di Revisione e dal Dirigente del Settore Economico Finanziario.

DIRITTO

Premessa e quadro normativo

Questa Sezione regionale di controllo è chiamata a deliberare, ai sensi dell'art.6, comma 2, del D.Lgs. n.149/2011, in ordine ai risultati conseguiti dal Comune di Manfredonia per sanare la grave e perdurante crisi di liquidità rilevata a seguito del controllo sui rendiconti 2011-2014. Oggetto di attenzione è, in particolare, l'analisi e la valutazione dei risultati conseguiti, per effetto delle misure correttive adottate dall'ente, in rapporto alle previsioni del piano di rientro, al termine del I semestre 2018.



Handwritten signature or mark.

Handwritten signature or mark.

Prima di procedere all'esame della documentazione presentata dal Comune, nel richiamare il quadro normativo esposto nella deliberazione n.120/PRSP/2017, appare opportuno rammentare che l'art.6, comma 2, del D.Lgs. n.149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive, la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro 30 giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art.244 del D.Lgs. n.267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli Consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. 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.

In conformità all'orientamento interpretativo costantemente seguito da questa Sezione in rapporto all'art.6, comma 2, del D.Lgs. n.149/2011, al fine di evitare il dissesto finanziario, è stato assegnato al Comune di Manfredonia il termine del 31 dicembre 2019 per conseguire *"l'integrale pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili esistenti e dei debiti che acquisteranno tali caratteristiche durante la durata del piano e, inoltre, la completa restituzione della anticipazione di tesoreria ottenuta e la ricostituzione dei fondi vincolati eventualmente utilizzati"*, *"con obbligo di monitoraggio semestrale da inviare a questa Sezione entro il 31 gennaio e il 31 luglio di ciascun anno"*.

* * * * *

Esame e valutazione del monitoraggio presentato dall'ente

Obiettivo del piano di rientro, valutato positivamente con la deliberazione n.120/PRSP/2017, ai sensi e con gli effetti previsti dall'art.6, comma 2, del D.Lgs. n.149/2011 (c.d. "dissesto guidato"), è: *"l'integrale pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili esistenti e dei debiti che acquisteranno tali caratteristiche durante la durata del piano e, inoltre, la completa restituzione della anticipazione di tesoreria ottenuta e la ricostituzione dei fondi vincolati eventualmente utilizzati"*. Con la medesima deliberazione, questa Sezione rammentava che gli obiettivi intermedi e finale previsti potranno considerarsi realizzati non a seguito di meri accertamenti ma di riscossioni.

L'esame della situazione di cassa costituisce certamente lo strumento più attendibile ed immediato per accertare il reale stato di salute delle finanze di un ente. L'anticipazione di tesoreria, consistente in un finanziamento a breve termine concesso all'ente dal tesoriere, è uno



strumento, sottoposto dalla legge a rigidi limiti quantitativi e procedurali, finalizzato solo a fronteggiare momentanee ed improrogabili esigenze di cassa derivanti dallo sfasamento cronologico che può verificarsi tra pagamenti e riscossioni. La necessità del piano di rientro è scaturita principalmente dall'accertamento di una grave e strutturale carenza di liquidità.

La critica situazione della liquidità dell'ente era già stata precedentemente evidenziata da questa Sezione in occasione dell'esame di precedenti rendiconti (deliberazioni n.101/PRSP/2011 e n.106/PRSP/2013), evidentemente senza alcun risultato in assenza di adeguate misure correttive da parte dell'Amministrazione. Forti criticità in termini di cassa erano state rilevate in passato anche dalla Ragioneria generale dello Stato (relazione del 9 novembre 2009 sulla verifica amministrativo-contabile, pag.89 e seguenti). La strutturale carenza di liquidità è attestata anche dal costante superamento del parametro di deficitarietà strutturale n.9 a causa della rilevante anticipazione di tesoreria non restituita al termine dell'esercizio. Il suddetto parametro risulta, infatti, costantemente superato almeno a partire dall'esercizio 2009.

Alla data del 3 marzo 2017 (considerata nella deliberazione n.57/PRSP/2017), il Comune di Manfredonia aveva un fondo cassa pari a zero e somme vincolate da ricostituire per euro 70.101,26, utilizzava una anticipazione di tesoreria per euro 10.426.140,83 ed era gravato da debiti esigibili per euro 1.484.002,40 (debiti di bilancio e debiti fuori bilancio riconosciuti). In sostanza, alla data indicata, senza considerare l'indebitamento da mutui e l'anticipazione di liquidità ottenuta (euro 3.791.119,97), il Comune di Manfredonia presentava una carenza di liquidità complessivamente pari ad euro 11.980.244,50.

Alla data di adozione, da parte dell'amministrazione, della deliberazione di approvazione del piano di rientro (deliberazione C.C. n.29 del 26 giugno 2017), il Comune di Manfredonia aveva un fondo cassa pari a zero, somme vincolate da ricostituire per euro 868.818,13, anticipazione di tesoreria non rimborsata per euro 5.274.499,24, debiti esigibili per euro 4.318.725,07 e da debiti fuori bilancio (riconosciuti o di prossimo riconoscimento) da pagare per euro 548.550,05. Il fabbisogno di liquidità risultava, pertanto, lievemente inferiore a quello precedentemente rilevato (-8,09%) e pari ad euro 11.010.592,49.

Un ulteriore lieve miglioramento era stato evidenziato dal Comune di Manfredonia in occasione della presentazione delle memorie illustrative (nota n.32882 del 13 settembre 2017) relative al piano di rientro successivamente valutato positivamente con la deliberazione n.120/PRSP/2017. Alla data del 5 settembre 2017, infatti, il fabbisogno di liquidità era, sia pur leggermente, diminuito ulteriormente e risultava pari ad euro 10.592.096,77 (-3,80%). Il suddetto fabbisogno di liquidità era rappresentato (pag.3 delle memorie del Comune) da somme vincolate da ricostituire per euro 250.995,87, da anticipazione di tesoreria non rimborsata per euro 5.230.705,79, da debiti esigibili per euro 4.902.589,16 e da debiti fuori bilancio da pagare per euro 207.805,95. Il fondo cassa restava pari a zero. Pur in presenza di qualche timido miglioramento, quindi, al momento della valutazione positiva del piano di rientro da parte di questo Collegio, la carenza di liquidità del Comune di Manfredonia rimaneva comunque

estremamente grave. Non a caso questa Sezione, nel valutare positivamente il piano di rientro presentato dal Comune, oltre a formulare alcune riserve ed osservazioni, affermava che non poteva dirsi ancora effettivamente realizzata l'inversione di tendenza necessaria per il risanamento finanziario dell'ente.

In occasione del primo monitoraggio, riferito al II semestre 2017, come attestato dalla deliberazione n.25/PRSP/2018, la situazione di cassa del Comune di Manfredonia risultava già sensibilmente peggiore rispetto a quella prevista dal piano di rientro. La carenza di liquidità ammontava, infatti, ad euro 11.227.975,26 anziché ai previsti euro 9.264.200,16 per una differenza, quindi, rispetto alla previsione del piano, di euro 1.963.775,10 (+21,20%). Molto preoccupante risultava il peggioramento anche rispetto alla situazione precedentemente rilevata.

I dati di cassa riportati nella relazione riferita al secondo monitoraggio (I semestre 2018), oggetto della presente pronuncia, confermano, purtroppo, il trend negativo. La carenza di liquidità al termine del semestre indicato ammonta, infatti, sempre senza considerare l'indebitamento da mutui e l'anticipazione di liquidità ottenuta, ad euro 13.578.638,09 (+20,94% rispetto al semestre precedente) per la presenza di somme vincolate da ricostituire per euro 167.672,94, di una anticipazione di tesoreria utilizzata e non rimborsata per euro 2.658.391,72, di debiti di bilancio per euro 10.748.958,43 e di debiti fuori bilancio riconosciuti e non pagati per euro 3.615,00. Considerato che il deficit di cassa previsto nel piano di rientro, al termine del primo semestre 2018, è stimabile in euro 7.267.590,06 (pari al 50% dell'obiettivo annuale, come indicato nella deliberazione n.120/PRSP/2017, non avendo l'ente provveduto ad indicare nel piano di rientro l'obiettivo intermedio) e, invece, ammonta in effetti ad euro 13.578.638,09 (+86,84% rispetto alle previsioni), l'obiettivo previsto risulta molto lontano e la situazione di cassa risulta sensibilmente peggiore di quella attesa. Molta preoccupazione desta la circostanza che il dato rilevato per il semestre in esame risulta nettamente peggiore di quelli precedentemente individuati.

La situazione di cassa del Comune di Manfredonia, nell'intero periodo oggetto di analisi, può essere illustrata sinteticamente con la seguente tabella:

	3 marzo 2017	26 giugno 2017	5 settembre 2017	31 dicembre 2017	30 giugno 2018 (obiettivo)	30 giugno 2018 (effettivo)
Descrizione/Anno						
Utilizzo Anticipazione di tesoreria	10.426.140,83	5.274.499,24	5.230.705,79	3.412.605,17		2.658.391,72
Somme vincolate da ricostituire	70.101,26	868.818,13	250.995,87	205.733,53		167.672,94
Debiti fuori bilancio	626.717,41	548.550,05	207.805,95	71.357,67		3.615,00
Debiti di bilancio	857.248,99	4.318.725,07	4.902.589,16	7.538.278,89		10.748.958,43
Totale fabbisogno di liquidità	11.980.244,50	11.010.592,49	10.592.096,77	11.227.975,26*	7.267.590,06	13.578.638,09

* obiettivo previsto nel piano pari ad euro 9.264.200,16.

La situazione effettiva descritta, già estremamente precaria e molto lontana dagli obiettivi di risanamento auspicati, risulta verosimilmente ancora più critica rispetto a quella appena

illustrata dal momento che i Revisori, nella menzionata relazione, hanno segnalato che sussisterebbero anche debiti fuori bilancio da riconoscere, finanziare e pagare per un importo di euro 1.708.300,63. Nella medesima occasione è stato segnalato anche, alla data del 23 luglio 2018, un incremento della anticipazione di tesoreria da euro 2.658.391,72 ad euro 3.969.023,25 (+49,30%). Appare opportuno evidenziare anche che, come esposto in passato, il risanamento risulta fortemente ostacolato dall'esigenza di rimborsare, con gli interessi, le somme ottenute negli anni scorsi dall'Amministrazione per mutui e anticipazione di liquidità. In particolare, l'indebitamento da mutui, al termine dell'esercizio 2017, pur in diminuzione, ammontava ad euro 46.505.119,91 (la spesa nel 2017 è stata di euro 3.917.843,22 di cui euro 1.929.620,05 per quota capitale ed euro 1.988.223,17 per oneri finanziari). La presenza di ingenti debiti da pagare, presumibilmente, determinerà un ulteriore peggioramento dei tempi di pagamento e comporta certamente un incremento del rischio di azioni legali nei confronti dell'ente con conseguente aggravio di spese.

Da ultimo, sono state confermate le criticità relative alla società partecipata Gestione tributi che si occupa della riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali. I Revisori, infatti, hanno ribadito quanto già segnalato in precedenza, ovvero che il contratto di servizio è scaduto il 9 dicembre 2016 ed è stato oggetto di diverse proroghe (peraltro solo fino al 31 ottobre 2017). Il Comune di Manfredonia, finora, non risulta aver adottato alcun provvedimento in merito. La suddetta società continua quindi, a svolgere il servizio di riscossione in assenza di formale investitura, riscuotendo un aggio che, in assenza di impegno di spesa, rappresenta un debito fuori bilancio.

* * * * *

Conclusioni

Il piano di rientro approvato dal Comune di Manfredonia prevede, al termine del triennio 2017/2019, l'integrale pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili esistenti alla data di presentazione del piano per euro 4.318.725,07, dei debiti fuori bilancio per euro 548.550,05, la completa restituzione della anticipazione di tesoreria ottenuta per euro 5.274.499,24 e la ricostituzione dei fondi vincolati pari ad euro 868.818,13. Questa Sezione, già con le precedenti deliberazioni n.120/PRSP/2017 e n.25/PRSP/2018, ha evidenziato che l'attività di risanamento non potrà certamente dirsi realizzata in presenza di nuovi debiti certi, liquidi ed esigibili sostitutivi, parzialmente o totalmente, di quelli presenti al momento del piano e, considerato che il piano di rientro si è reso necessario per la grave e strutturale carenza di liquidità riscontrata, che gli obiettivi intermedi e finale previsti potranno considerarsi realizzati non a seguito di meri accertamenti ma di riscossioni.

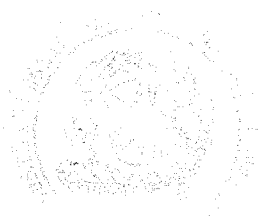
I dati riferiti al secondo monitoraggio hanno confermato le gravi difficoltà incontrate dall'ente già in sede di primo monitoraggio. Al termine del primo semestre dell'esercizio 2018, infatti, come indicato, la situazione di cassa risulta sensibilmente peggiore di quella prevista nel piano di rientro e di quella effettiva riscontrata precedentemente. La carenza di liquidità

ammonta ad euro 13.578.638,09 anziché ad euro 7.267.590,06 (pari al 50% dell'obiettivo annuale, come indicato nella deliberazione n.120/PRSP/2017, non avendo l'ente provveduto ad indicare nel piano di rientro l'obiettivo intermedio). L'obiettivo previsto risulta, dunque, molto lontano e la carenza di cassa risulta sensibilmente peggiore di quella attesa (+86,84% rispetto alle previsioni). Molta preoccupazione desta la circostanza che il dato rilevato per il semestre in esame si presenta nettamente peggiore di quelli precedentemente individuati. In sostanza, il Comune di Manfredonia non ha finora realizzato gli obiettivi intermedi stabiliti nel piano di rientro e ha ulteriormente peggiorato la già critica situazione iniziale.

Le perplessità più volte rappresentate da questa Sezione in merito alla effettiva capacità dell'ente di conseguire l'obiettivo di risanamento auspicato sono, dunque, confermate dai risultati raggiunti nel corso del presente monitoraggio. Atteso che gli obiettivi intermedi non risultano raggiunti e che, al contrario, il deficit di cassa risulta in sensibile incremento, l'obiettivo finale previsto dal piano di rientro appare sempre più difficile da raggiungere. Questa conclusione è condivisa anche dai Revisori e dal Dirigente del Servizio finanziario che, nella relazione relativa al presente monitoraggio, hanno chiaramente affermato che è *"assolutamente problematico e improbabile il raggiungimento degli obiettivi fissati dal piano di rientro triennale"*.

Il mancato conseguimento dell'obiettivo intermedio e il peggioramento della situazione, secondo quanto si evince dalla menzionata relazione dei Revisori contabili, risulta addebitabile principalmente alla mancata riscossione delle entrate per impianti fotovoltaici ed eolici, piano di zone legge 167, parcheggi a pagamento, fitti "Polder-Siponto" e alienazione di terreni edificabili e alla minore riduzione di vari spese. Presumibilmente, anche alla luce dei dati riportati nel rendiconto dell'esercizio 2017, sull'aggravamento della crisi di liquidità ha inciso pure la bassa riscossione delle entrate tributarie riconducibile, almeno in parte, alla insussistenza o inesigibilità di vari residui attivi già evidenziata in passato. Si ribadisce, pertanto, la necessità di intensificare ed accelerare le procedure di riscossione e di porre in essere, con la massima rapidità, ogni ulteriore misura utile, anche non prevista dal piano di rientro, volta ad acquisire liquidità (e/o a ridurre le spese).

Questa Sezione ritiene prioritario ed indispensabile evitare un ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria del Comune di Manfredonia. Pertanto, l'accertamento del mancato rispetto degli obiettivi fissati dal piano di rientro per la fine dell'esercizio 2018, attestando il perdurare dell'inadempimento dell'ente rispetto agli obblighi assunti, potrà determinare l'applicazione nei confronti dell'ente delle misure previste dall'art.6, comma 2, del D.Lgs. n.149/2011. L'omesso o tardivo ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario oppure alla dichiarazione di dissesto eventualmente dovuti può, infatti, arrecare ulteriore detrimento allo stato economico-finanziario di un ente già gravemente compromesso, sia per il rischio di una ulteriore involuzione della situazione, sia per l'impossibilità di avvalersi delle numerose agevolazioni offerte in merito dal D.Lgs. 267/2000.



P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art.6, comma 2, del D.Lgs. n.149/2011:

1) accerta il mancato rispetto del piano di rientro con riferimento al primo semestre 2018 e, conseguentemente, invita il Comune di Manfredonia ad avviare e a realizzare, con la massima rapidità, le misure correttive previste nel piano di rientro e ogni altra misura necessaria;

2) rinvia la verifica degli effetti delle misure correttive, già adottate o da adottare nel corso del periodo considerato dal piano di rientro, ai successivi monitoraggi semestrali;

3) precisa che l'accertamento del mancato rispetto degli obiettivi fissati dal piano di rientro per la fine dell'esercizio 2018 potrà determinare l'applicazione delle misure previste dall'art.6, comma 2, del D.Lgs. n.149/2011;

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;

5) stabilisce che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Manfredonia per gli adempimenti di rispettiva competenza; alla Ragioneria generale dello Stato per quanto previsto dall'art.148 del D.Lgs. n.267/2000, all'ANAC per quanto riguarda il contratto di servizio con la società partecipata Gestione Tributi per la riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali e alla Procura contabile in riferimento alla possibile presenza di diverse somme non più riscuotibili perché prescritte e alla riscossione dell'aggio da parte della società Gestione Tributi per il periodo non coperto dalla proroga contrattuale;

6) dispone che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente dovrà essere adottata entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione del deposito di questa pronuncia e che la deliberazione consiliare e tutti gli ulteriori atti eventualmente adottati dall'ente dovranno essere trasmessi a questa Sezione, unitamente alla attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia disposto dall'art.31 del D.Lgs. n.33/2013, nei successivi 15 giorni.

Così deciso, in Bari, il giorno 14 settembre 2018.

* * * * *

Il Magistrato relatore
Cosmo Sciancalepore
(Dott. Cosmo SCIANCALEPORE)

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

depositata in Segreteria

il 28 SET. 2018

Il Direttore della Segreteria
SSA Mariacristina SETA
(dott.ssa Mariacristina SETA)

