



Comune di Avellino

COPIA DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

31/10/2018

N. 257

OGGETTO: PROPOSTA AL CONSIGLIO COMUNALE DI DICHIARAZIONE DI DISSESTO FINANZIARIO

L'anno duemiladiciotto il giorno trentuno del mese di ottobre alle ore 11,10 nella sala delle adunanze del Comune suddetto si è riunita la Giunta Comunale convocata nelle forme di legge.

Presiede il Sig. Ciampi Vincenzo

nella sua qualità di Sindaco e sono rispettivamente presenti e assenti, i seguenti Sigg. Assessori:

COGNOME E NOME	QUALIFICA	PRESENTE
CIAMPI VINCENZO	SINDACO	SI
PICARIELLO FERDINANDO	ASSESSORE	SI
BUGLIONE DONATELLA	ASSESSORE	SI
DE ANGELIS CARMINE	ASSESSORE	SI
DE MARCO ROSARIO	ASSESSORE	SI
FORGIONE GIANLUCA	ASSESSORE	SI
MANCUSI MICHELA	ASSESSORE	SI
MINGARELLI MASSIMO	ASSESSORE	SI
SARNO MAURA	ASSESSORE	SI
SCISCIO RITA	ASSESSORE	SI

Partecipa il Segretario Generale Vincenzo Lissa - Incaricato della redazione del verbale.

IL PRESIDENTE

Constatato il numero legale degli intervenuti, dichiara aperta l'adunanza ed invita i presenti alla trattazione dell'argomento indicato in oggetto.

Premesso che sulla proposta della presente deliberazione hanno espresso parere, ai sensi dell'art. 49 del D.L.G.S. 267/2000

- il responsabile del servizio interessato, per quanto concerne la regolarità tecnica, esprime parere:
FAVOREVOLE
- il responsabile di Ragioneria, per quanto concerne la regolarità contabile, esprime parere:
FAVOREVOLE
- su proposta dell'Assessore Forgione Gianluca

Relazione l'assessore al Bilancio Dott. Forgione

PREMESSO

- che con delibera di Giunta Comunale n. 136 del giorno 17.05.2018 sono stati approvati lo schema del Rendiconto per l'esercizio finanziario 2017 nonché la relativa proposta consiliare;
- che il Collegio dei Revisori dei Conti del Comune di Avellino, con verbale n. 29 del giorno 18.07.2018 acquisito al prot. gen. n. 49231, ha formulato una serie di rilievi, in gran parte già evidenziati dal MEF a seguito dell'ispezione eseguita presso il Comune di Avellino dal 17 ottobre al 22 dicembre 2017, esprimendo **parere non favorevole** per l'approvazione del suddetto documento contabile, invitando l'organo consiliare ad adottare i provvedimenti di competenza;
- che con delibera n. 192 del giorno 13.08.2018 la Giunta Comunale, sulla base del suddetto parere non favorevole espresso dal Collegio dei Revisori dei conti, ha provveduto alla revoca della delibera di Giunta Comunale n. 136 del 17.05.2018;
 - in data 17 agosto 2018 il Sindaco di Avellino ha trasmesso alla Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Avellino - la suddetta deliberazione di Giunta Comunale;
 - il Prefetto di Avellino, in data 20/08/2018, ha decretato la nomina del Commissario ad acta, nella persona del Dirigente di seconda fascia in servizio presso il Ministero dell'Interno, Dr. Mario Tommasino, per la predisposizione e l'adozione, con i poteri della Giunta Comunale, dello schema di rendiconto di gestione 2017, entro 30 giorni dalla data di insediamento, avvalendosi per l'espletamento dell'incarico, dei competenti uffici comunali;
- che con delibera n. 1 del giorno 27.09.2018 il Commissario ad acta ha provveduto, con i poteri della Giunta Comunale, ad approvare il Rendiconto della gestione del Comune di Avellino relativo all'esercizio 2017, dal quale emerge un disavanzo pari ad Euro 35.716.157,11, e quindi ben superiore all'importo di Euro 18.998.014,71 risultante nel precedente schema di Rendiconto, approvato con DGC 136/2018;
- che con delibera n. 2 del 10.10.2018 il Commissario ad acta ha provveduto, con i poteri della Giunta Comunale, a rettificare l'errore materiale di stampa dell'allegato alla delibera commissariale n.1/2018, mediante la sostituzione della pagina 12 della Relazione di cui all'art. 151 comma 6 del TU sull'ordinamento degli enti locali, D. Lgs. 267/2000;

CONSIDERATO

- CHE dallo schema di conto consuntivo 2017 approvato dal Commissario ad acta emerge un disavanzo di amministrazione di €. 35.716.157,11 di cui € **16.183.216,63** di maggior disavanzo da ripianare ai sensi dell'art. 188 del TUEL;

CHE il maggior disavanzo emerso dallo schema di conto consuntivo 2017 deriva dai seguenti elementi:

a) dalla rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (che varia da € 33.022.958,89 ad € 51.668.840,60), secondo la modalità di calcolo prevista dai principi contabili (che forniscono dei criteri di calcolo oggettivi). Sul punto il Collegio dei revisori dei Conti con verbale n. 8 del 10

ottobre 2018 prot. 67231 suggerisce (vgs relazione pag. 21) l'applicazione per il futuro del metodo A (il cui differenziale rispetto al metodo C è pari ad € 5.869.724,68 ossia 57.538.565,30-51.668.840,62)

b) dalla rideterminazione del fondo contenzioso, che varia da € 6.500.000,00 ad € 7.903.037,94

Che le criticità in merito alla costituzione dei fondi venivano segnalate dal collegio dei revisori dei conti con verbale n. 29 del giorno 18.07.2018 acquisito al prot. gen. n. 49231 nonché dalla relazione redatta dal MEF a seguito di verifica ispettiva. Più' in particolare il Collegio dei revisori segnalava che:

- il Fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato in relazione a quella parte di entrata che l'Ente non riesce a riscuotere tramite ruoli normali in relazione ad IMU, TASI, TARSU, TARI;
- il Fondo Contenzioso non risulta determinato in maniera attendibile in assenza di dettagliata relazione del contenzioso in essere

Pertanto alla luce di quanto sopra descritto, il Comune di Avellino a decorrere dal 01.01.2015 (anno di applicazione del D.Lgs. 118/2011 e s.m.i.) ha sottostimato l'importo della parte accantonata presente nel risultato di amministrazione (in particolare il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) ed il fondo contenzioso), determinando in tal modo l'emersione in sede di approvazione dei consuntivi 2015 e 2016 di un minor disavanzo e conseguentemente beneficiando di una capacità di spesa superiore a quella effettivamente sostenibile (nel caso in cui i suddetti fondi fossero stati correttamente determinati);

La non congrua determinazione dei fondi (FCDE e FONDO CONTENZIOSO) riguarda anche gli stanziamenti relativi agli accantonamenti (al FCDE ed al FONDO CONTENZIOSO) iscritti nel bilancio di previsione 2018/2020 approvato con DCC n 63 del 9 maggio 2018 in quanto la determinazione degli accantonamenti al FCDE relativi a ciascun esercizio finanziario (2018, 2019, 2020) non risulta tener conto dell'entrata relativa alla TARI, mentre nessun accantonamento risulta previsto e stanziato nell'annualità 2018, 2019 e 2020 in relazione al FONDO CONTENZIOSO.

Sull'argomento si richiama quanto affermato dalla Corte dei Conti - sezione delle Autonomie – che nella delibera n. 32/2015 afferma “..... *L'emergere di un disavanzo di amministrazione, a seguito dell'accantonamento - al 1° gennaio 2015 - al fondo crediti di dubbia esigibilità è sintomo dell'impiego di risorse di cui l'ente non aveva disponibilità...*”

Di fatto è quanto emerge dall'analisi della gestione di cassa, considerato che al 31 dicembre 2017 la **quota vincolata di cassa utilizzata per spese correnti non reintegrata al 31.12.2017 è pari ad € 3.034.663,15** (come indicato sia nel verbale 29 del giorno 18.07.2018 del precedente collegio dei revisori dei conti, che in quello n. 8 del 10 ottobre 2018 del collegio attualmente in carica).

Inoltre, elevata è la consistenza dei residui passivi al 31.12.2017 che ammontano ad € **123.666.067,78** di cui:

- a) € 40.400.111,08 relativi alle spese correnti: di cui € 17.483.993,61 provenienti dalla gestione residui (ante 2017) ed € 22.916.117,47 dalla gestione di competenza (2017), - *il FPV di spesa corrente è pari ad € 1.633.100,80 - ;*
- b) € 76.335.926,93 relativi alle spese in conto capitale: di cui € 66.251.710,68 provenienti dalla gestione residui (ante 2017) ed € 10.084.216,25 dalla gestione di competenza (2017) - *il FPV di spesa in conto capitale è pari ad € 1.506.271,12 - ;*

La differenza riguarda spese per incremento attività finanziarie (€ 30.000,00) e uscite per conto terzi e partite di giro (€ 6.900.029,77).

La Corte dei Conti – sezione Autonomie - nella deliberazione n. 4/2015/INPR ha affermato che al termine del riaccertamento straordinario dei residui non sono conservati quelli cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili. **I residui attivi** devono rappresentare **veri crediti dell'ente**, *anche se di dubbia e difficile esazione in termini di cassa*, e **i residui passivi** devono rappresentare **veri debiti dell'ente: crediti e debiti scaduti ed esigibili**.

Alla data del 26 ottobre 2018, dall'esame del riepilogo generale delle spese emerge che la consistenza dei residui passivi e degli impegni a competenza è pari ad € **134.748.816,71** di cui:

- a) € 49.583.594,00 relativi alle spese correnti: di cui € 23.138.031,69 provenienti dalla gestione residui (ante 2018) ed € 26.445.562,31 dalla gestione di competenza (2018);
- b) € 80.689.994,11 relativi alle spese in conto capitale: di cui € 65.438.817,86 provenienti dalla gestione residui (ante 2018) ed € 15.251.176,25 dalla gestione di competenza (2018).

La differenza riguarda spese per incremento attività finanziarie (€ 2.759,00) e uscite per conto terzi e partite di giro (€ 4.472.469,60)

Premesso che ai sensi dell'art. 244, c .1 del TUEL "Si ha stato di dissesto finanziario se l'Ente non puo' garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare **validamente** fronte con le modalita' di cui all'articolo 193, nonche' con le modalita' di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste".

Considerato che il ricorso alla procedura di dissesto finanziario costituisce una determinazione vincolata (ed ineludibile) in presenza dei presupposti fissati dalla legge (Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 143/2012);

Considerato che in presenza dei requisiti e presupposti per il dissesto finanziario, l'omessa ovvero intempestiva dichiarazione del dissesto, oltre a determinare effetti pregiudizievoli per l'Ente, costituisce responsabilità, anche erariale, in capo ai funzionari ed agli amministratori che omettono o ritardano tale adempimento;

Dato atto che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243 bis, introdotta dalla D.L. 174/2012 costituisce un "*tertium genus*" che si aggiunge alle fattispecie di

cui agli articoli 242 (enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del Tuel (enti in stato di dissesto) e che privilegia l'affidamento agli organi ordinari dell'ente della gestione delle iniziative di risanamento (deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR), che devono, tuttavia, essere sottoposte ad un'attenta e costante vigilanza delle Sezioni regionali ai fini della verifica della piena sostenibilità delle misure indicate dal piano e dell'effettivo raggiungimento del risanamento dell'ente;

Richiamato quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n.16/SEZAUT/2012, ossia 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”. *Inoltre, la procedura di riequilibrio finanziario non consente agli enti di evitare la dichiarazione di dissesto laddove, al momento del ricorso alla stessa, siano già presenti tutti i relativi presupposti.* La dichiarazione di dissesto e il ricorso alla procedura di riequilibrio non sono, infatti, due atti alternativi applicabili discrezionalmente dall'ente nelle medesime situazioni, ma atti diversi applicabili in situazioni diverse”. Quindi **“Gli enti locali non possono ricorrere alla procedura di riequilibrio quando già sussistono gli elementi del dissesto** ma solo, si ribadisce, quando “sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario”. Inoltre, “nei casi in cui risultava invece doverosa la dichiarazione di dissesto, oltre ad avere contenuto sostanzialmente elusivo e dilatorio, risulta potenzialmente molto pericoloso per l'ente interessato..... e idoneo 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). Giova ricordare che l'adesione al piano di rientro e la successiva “bocciatura” della Corte dei conti impone all'ente di deliberare il dissesto.

Considerato che per effetti dell'art 244 c.1 del TUEL due possono essere i presupposti alternativi dello stato di dissesto: la prima condizione è da individuarsi nella incapacità funzionale e la seconda nell'insolvenza dell'Ente, condizioni che devono verificarsi con il carattere della strutturalietà, facendo emergere l'incapacità dell'amministrazione a far fronte a tali situazioni deficitarie con l'utilizzo degli ordinari strumenti di gestione (artt. 193 e 194 del TUEL) e determinare quindi l'insorgenza del dissesto;

Considerato che dall'esame del rendiconto es. finanziario 2017 redatto dal Commissario ad acta nominato dal Ministero dell'Interno (sottoposto al consiglio Comunale per l'approvazione), dalla relazione del MEF, dalle relazioni del collegio dei revisori dei Conti al consuntivo 2017 e dalla

documentazione contabile agli atti si è avuto modo di avere un quadro completo ed attendibile della reale situazione finanziaria dell'Ente, che permette una valutazione nel merito circa le “tempestive” azioni da porre in essere considerato che oltre ad emerge una situazione di squilibrio strutturale (finanziario, economico e patrimoniale) del bilancio del Comune di Avellino si rilevano una serie di criticità di seguito dettagliate:

1. **DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO. RIPIANO ANNUALE DI € 723.442,24**

Il disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario (ripiabile in anni 30) atteso al 31/12/2017 pari ad € 19.532.940,48. Determinato sottraendo dall'importo deliberato con C.C. n.82 del 24/07/2015 di € 21.703.267,20, le quote ripianate negli anni 2015-2016-2017 per € 2.170.326,72.

La quota annua da applicare ai bilanci di previsione è pari ad € 723.442,24 per ciascuna annualità dal 2015 al 2044

2. **MAGGIORE DISAVANZO RILEVATO DALLO SCHEMA DI CONSUNTIVO 2017 PARI AD € € 16.183.216,63**

Il consuntivo 2017 registra un disavanzo di amministrazione di €. 35.716.157,11 di cui € **16.183.216,63 di maggior disavanzo;**

Lo schema di rendiconto approvato dal Commissario evidenzia un maggior disavanzo rispetto al precedente schema di conto consuntivo pari ad € 16.718.142,40 (quale differenza tra il disavanzo accertato con DGC n. 136 del 24 maggio 2018 pari ad € 18.998.014,72 ed il disavanzo accertato con delibera Commissariale pari ad € 35.716.157,11)

Il maggior disavanzo emerso deriva dai seguenti elementi:

a) dalla rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (che varia da € 33.022.958,89 ad € 51.668.840,60). La predetta variazione è stata determinata in considerazione della modalità di calcolo prevista dai principi contabili (che forniscono dei criteri di calcolo oggettivi). Sul punto il collegio dei revisori dei conti suggerisce (vgs relazione pag. 21) l'applicazione per il futuro del metodo A (il cui differenziale rispetto al metodo C è pari ad € 5.869.724,68 ossia 57.538.565,30-51.668.840,62)

b) dalla rideterminazione del fondo contenzioso (che varia da € 6.500.000,00 ad € 7.903.037,94)

3. CRITICITÀ IN ORDINE ALLA CAPACITÀ DI RISCOSSIONE DELLE ENTRATE ACCERTATE,

Bassa percentuale della riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali dell'Ente, di dubbia e difficile esazione e quindi bassa percentuale di realizzazione dei residui attivi.

I residui attivi al 31 dicembre 2017 ammontano ad € **158.638.375** di cui:

€ 59.911.353,79 relativi ad entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (di cui € 39.481.681,66 residui attivi ante 2017);

€ 8.687.883,71 relativi ad entrate per trasferimenti correnti (di cui € 7.213.052,53 ante 2017)

€ 22.275.545,07 relativi ad entrate extratributarie (di cui € 19.463.343,53 ante 2017)

€ 57.730.493,68 relativi a entrate in conto capitale (di cui € 53.761.009,76 ante 2017)

€ 5.799.285,98 relativi ad accensione prestiti

€ 4.233.812,77 relativi ad entrate per conto terzi e partite di giro

Alla data del 26 ottobre 2018, dall'esame del riepilogo generale delle entrate emerge che la consistenza dei residui attivi e degli accertamenti a competenza è pari ad € **172.944.410,83** di cui:

€ 70.409.121,66 relativi ad entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (di cui € 49.225.055,69 ante 2018);

€ 11.725.601,35 relativi ad entrate per trasferimenti correnti (di cui € 7451.235,50 ante 2018)

€ 22.217.678,91 relativi ad entrate extratributarie (di cui € 21.362.497,02 ante 2018)

€ 61.192.200,39 relativi a entrate in conto capitale (di cui € 50.136.421,81 ante 2018)

€ 5.127.321,45 relativi ad accensione prestiti

€ 2.272.487,07 relativi ad entrate per conto terzi e partite di giro

4. Riscontro della situazione di deficitarietà strutturale

Presenza di cinque parametri di deficitarietà strutturale negativi e tali da far rientrare l'Ente nella condizione di **deficitarietà strutturale ex art. 242 del TUEL per gli anni 2014, 2016 e per l'anno 2017.**

5. Esistenza di contenziosi particolarmente rilevanti, per i quali non sono previsti accantonamenti a titolo di fondo contenzioso nel bilancio di previsione 2018/2020

Con nota prot.60263/2018 a firma dell'Avvocatura comunale sono state segnalate le seguenti cause di rilevante valore non comprese nell'elenco preso a base della determinazione del fondo contenzioso riportato nel risultato di amministrazione 2017 – fondo contenzioso- in corso di approvazione.

- Giudizi R.G. 3137/2009 e 4413/2009 Tribunale di Avellino risarcimento danni da occupazione illegittima – valore oltre € 520.000,00;
- Giudizi R.G. n. 5004/2014 cessione area destinata al centro autistico –valore oltre € 520.000,00;
- CO.GE..PA Tribunale di Napoli sezione specializzata per le imprese – valore circa € 8.000.000,00;
- Pensi Costruzione (tunnel) Giudizio Tribunale di Avellino bozza CTU – valore in domanda circa € 8.000.000,00, valore bozza CTU € 1.230.000,00;
- Opposizione Tribunale di Avellino R.G. 817/2018 avverso di D.I. n. 105/2018 € 595.032,34 oltre interessi e spese;
- Opposizione Tribunale di Avellino R.G. 939/2018 avverso di D.I. n89/2018 per la somma di € 300.475,72 oltre interessi e spese;
- Cariplo/Comune di Avellino + altri Tribunale di Avellino valore circa € 11.000.000,00.

In base al principio contabile in sede di prima applicazione, ovvero se non attuato nel 2015, occorre effettuare una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente identificando come il relativo onere possa essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione. L'organo di revisione provvede a verificare la congruità degli accantonamenti.

L'argomentazione è trattata anche nella delibera della Sezione Autonomie della Corte dei Conti - Deliberazione n. [14/SEZAUT/2017/INPR](#) (pag21 – Il capoverso) ove si evidenzia la necessità di porre attenzione a queste problematiche foriere in passato di forti disequilibri per gli enti locali.

Nel bilancio di previsione 2018/2020 non sono previsti stanziamenti relativi all'accantonamento al fondo contenzioso.

6. DEBITI FUORI BILANCIO SEGNALATI IN ATTESA DI RICONOSCIMENTO pari ad € 8.623.075,36

Così ripartiti nei 3 anni del bilancio 2018/2020

SETTORE	ANNO					
	2018		2019		2020	
	CORRENTE	CAPITALE	CORRENTE	CAPITALE	CORRENTE	CAPITALE
LAVORI PUBBLICI	331.025,89				54.848,90	
		2.896.318,26		1.581.876,95		2.162.719,24
SERVIZIO LEGALE	288.683,22		244.778,91			
PIANO DI ZONA	158.320,73		158.320,73			
TUTELA E AMBIENTE	161.743,53		584.439,00			
TOTALE	939.773,37	2.896.318,26	987.538,64	1.581.876,95	54.848,90	2.162.719,24

Dalla relazione del Collegio dei Revisori dei Conti del 10 ottobre 2018 (che richiama quanto asserito dal precedente collegio con verbale n. 29 del 18 luglio 2018) emerge che il suddetto importo risulta finanziato con risorse presenti nel bilancio di previsione 2018/2020 per € 5.554.666,90 e **mediante applicazione al bilancio di previsione 2018 del Fondo rischi contenzioso (relativo alla parte di avanzo accantonato nel consuntivo 2017) per € 3.068.408,46**

Secondo il parere 238/2017 della C Conti Campania *Resta fermo che nel caso di risultato di amministrazione negativo l'Ente dovrà, anziché operare in base a quanto prescrive l'art. 175 del Tuel, reperire ex novo le risorse necessarie a sostenere le spese cui erano originariamente destinate le entrate vincolate/accantonate nel risultato di amministrazione e nel successivo bilancio preventivo occorrerà trovare le risorse necessarie a finanziare le connesse spese, **altrimenti prive di copertura effettiva.** Nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare. Va sottolineato, infatti, **che in caso di disavanzo, le quote vincolate del risultato di amministrazione infatti sono esse stesse un debito da onorare e non certamente una copertura (Corte cost. 70 e 192, 89/2017).** Ciò vuol dire che, **una volta reperite le risorse per coprire, integralmente, il disavanzo determinato dall'integrale contabilizzazione di vincoli e accantonamenti (reperendo risorse vere a copertura del debito che il disavanzo stesso rappresenta),** la possibilità di utilizzare l'accantonamento (per cui si è già provveduto a reperire la copertura in bilancio) presuppone, da un lato, il verificarsi del rischio, dall'altro una variazione di bilancio ex art. 175 Tuel che consenta di aumentare lo stanziamento del programma corrispondente, previo "svincolo" della risorsa accantonata e nuova valutazione della congruità del rimanente fondo rischi.*

Tenuto conto di quanto sopra indicato e considerato che agli atti non risultano accordi con i creditori che assicurino il pagamento degli stessi secondo la ripartizione sopra riportata, **emerge che i suddetti debiti fuori bilancio in parte non hanno una reale copertura finanziaria ed in parte**

non sono imputati sulla base dell'esercizio di competenza (Sul punto si richiama la deliberazione della Corte dei Conti Sez Aut 21/2018).

Quanto sopra descritto trova evidenza, nei seguenti punti:

- tra i debiti fuori bilancio (compresi nel prospetto di cui sopra), la cui copertura finanziaria è stata rateizzata negli esercizi finanziari 2018/2020 in sede di approvazione di bilancio è presente l'importo di € **2.331.521,90** nei confronti dell'ATI ICG (lodo arbitrale 07/2015), la cui copertura finanziaria è stata prevista nell'e.f. 2019 per € 168.802,66 e per la differenza nell'ef 2020. Circa il predetto debito risulta notificato al Comune un atto di precetto del 5 ottobre 2018 per un totale di € **2.664.377,11**. Quindi, con una maggiore spesa rispetto a quanto stanziato negli e.f. 2019 e 2020 pari ad € **332.855,21**. In ogni caso dovrà prendersi atto ai fini della corretta imputazione contabile del principio affermato dalla Corte dei Conti Sez Aut 21/2018;
- Nota del settore lavori pubblici prot. 2018/45970 del 03.07.2018 ad oggetto "Gestione del servizio di illuminazione pubblica e realizzazione di interventi di efficienza energetica e di adeguamento normativo sugli impianti comunali con l'opzione del finanziamento tramite terzi, Somme per indicizzazione dovute alla ditta City Green Light. Comunicazione urgente" con la quale **il RUP sollecita l'appostamento delle somme necessarie così come previsto dalla DGC n. 400 del 29.12.2017.**

Inoltre, l'applicazione al bilancio 2018 della quota accantonata quale Fondo contenzioso nel risultato di amministrazione non garantisce una reale ed effettiva copertura finanziaria, poiché il risultato di risultato di amministrazione al 31.12.2017 non presenta un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, pertanto **esse stesse rappresentano un debito da onorare e non certamente una copertura.**

7. **ULTERIORI DEBITI FUORI BILANCIO DA RICONOSCERE E SEGNALATI DAGLI UFFICI pari ad € 1.414.201,08**

In seguito ad apposite richieste inoltrate per la verifica degli equilibri di bilancio, i rispettivi settori hanno segnalato debiti fuori bilancio ad oggi privi di copertura finanziaria pari ad € **1.414.201,08.**

8. **BILANCIO DI PREVISIONE 2018/2020. Applicazione al bilancio di previsione 2018, dell'avanzo di amministrazione "presunto" al 31.12.2017 per di € 4.728.344,79 di cui € € 3.068.408,46 derivanti dal Fondo Rischi Contenzioso e destinati al ripiano Debiti Fuori bilancio.**

Al bilancio è stato applicato un avanzo di amministrazione presunto di €. 4.728.344,79 così composto:

€ 1.637.017,22 **fondi vincolati** già applicati con delibera di giunta Comunale n. 46 del 23.02.2018 per € 1.537.017,29 relativi ad applicazione di parte dell'avanzo di amministrazione vincolato.

Avanzo presunto al bilancio previsionale 2018, per i seguenti interventi di spesa:

a- Riqualificazione centro servizi ed assistenza socio-sanitaria per soggetti autistici per €. 436.104,89;

b- Lavori di riqualificazione strada comunale Archi per €. 980.000,00;

c- Manutenzione straordinaria scuola media S. Tommaso per €. 120.912,40 .

Per la restante parte pari ad € 100.000,00 trattasi di fondi vincolati alla messa in sicurezza iscritti in Bilancio nell'annualità 2018 al TiT II della spesa alla Missione 1005.

€ 3.091.327,50 **fondi accantonati** di cui € 22.919,04 per indennità fine mandato Sindaco e per la restante parte pari ad € 3.068.408,46 derivanti dal Fondo Rischi Contenzioso e destinati al ripiano Debiti Fuori bilancio.

In merito all'applicazione al bilancio 2018 dei fondi accantonati presenti nel risultato di amministrazione 2017, si osserva che dal nuovo schema di conto consuntivo 2017 redatto dal commissario da acta è emerso un maggior disavanzo di amministrazione, pertanto **si rinvia a quanto osservato al p.to sub 6.**

Lo stesso Collegio dei revisori dei Conti con verbale n. 8 del 10 ottobre 2018 a pag. 15 evidenzia che *la parte disponibile del risultato di amministrazione assume valore negativo in quanto la sommatoria degli altri fondi è superiore al risultato di amministrazione. In tal caso esso evidenzia la quota di disavanzo da applicare obbligatoriamente al bilancio di previsione **per ricostituire integralmente la parte vincolata, accantonata e la parte destinata a investimenti.***

Data l'entità del disavanzo lo stesso non risulta applicabile nel bilancio di previsione.

9. BILANCIO DI PREVISIONE 2018/2020. Criticità con riferimento alle quote stanziati al FCDE nel bilancio di previsione 2018/2020

Tra le entrate non considerate per la determinazione del F crediti di dubbia esigibilità veniva esclusa la TARI (poi considerata nel nuovo schema di rendiconto redatto dal Commissario ad acta), pertanto anche per la verifica della congruità delle quote accantonate al F. CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' nel bilancio di previsione 2018/2020 si deve tener conto della citata entrata

10. GARANZIE PRESTATE DAL COMUNE

IL Comune ha prestato le seguenti polizze fideiussoria:

1. Polizza fideiussoria per mutuo di €. 2.500.000,00 contratto nell'anno 2008 dalla Società Sportiva Felice Scandone con l'Istituto di Credito Sportivo, capitale residuo al 31/12/2017 €. 764.606,06.
2. Polizza fideiussoria per mutuo di €. 2.851.854,00 contratto nell'anno 2007 dalla Polisportiva Avellino Soc di Progetto srl con l'Istituto di Credito Sportivo, capitale residuo al 31/12/2017 €. 1.613.597,77.

In merito a quest'ultima garanzia risulta alla data del 11/06/2018 una **somma insoluta pari € 1.148.848,95** (riferimento nota prot. 45227 del 29/06/2018 con la quale l'Istituto per il Credito sportivo ha dichiarato il mutuatario polisportiva Avellino società di progetto Srl decaduto dal beneficio del termine con effetto al 25.09.2018 ed **ha invitato contestualmente il Comune di Avellino a versare allo stesso con data valuta 25.09.2018 l'intera esposizione debitoria pari ad € 2.637.188,99 oltre interessi di mora maturandi dalla predetta data del 25.09.2018 fino alla data dell'effettivo pagamento**). Con successiva nota prot. 4303/01 del 15.10.2018 l'Istituto per il credito sportivo ha invitato il Comune di Avellino per effetto della fideiussione rilasciata ed in qualità di garante a versare all'Istituto l'intera esposizione debitoria pari ad € **2.650.414,61**

11. **CRITICITA' DI CASSA – Utilizzo Fondi vincolati ed elevata consistenza di liquidazioni non evase**

a) La verifica straordinaria di cassa è stata effettuata ai sensi dell'art. 224 del D.Lgs. 267/2000, come risulta dal verbale in data 30/07/2018. Il saldo alla data del 13/07/2018 ammonta ad € 7.678.137,59. - di cui fondi vincolati 7.206.376,71 – accantonati per pignoramenti € 1.002.208,20 (come risultante dalle scritture contabili del tesoriere)

b) il ricorso all'anticipazione di liquidità (DL 35/2013). L'Ente ha ottenuto nel 2013 e nel 2014 anticipazioni di liquidità dalla Cassa Depositi e Prestiti spa (art. 1, D.L. n. 35/2013, conv. in L. n. 64/2013) per un importo di € 15.167.299,80, di cui restituito € 1.188.550,73. L'importo da restituire al 31.12.2017 pari ad € 13.978.749,07 non risulta specificamente indicata nella parte accantonata nella parte del risultato di amministrazione al 31.12.2017 avendo il Comune di Avellino rilevato tale anticipazione ai sensi dell'art. 2 c.6 del DL 78/2015 in virtù del quale gli enti destinatari dell'anticipazione di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione dell'erogazioni ai fini dell'accantonamento al

Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione

c) quota vincolata di cassa utilizzata per spese correnti non reintegrata al 31.12.2017 è pari ad € 3.034.663,15;

d) anche nel corso dell'e.f. 2018 di rileva il costante utilizzo della quota vincolata di cassa (come si evince dalla sottoelencata tabella);

e) presenza di consistenti residui passivi (quindi crediti di terzi nei confronti dell'Ente liquidi ed esigibili);

f) presenza di consistenti residui attivi

g) difficoltà ad affidare il servizio di tesoreria

h) Indice di tempestività dei pagamenti superiore a quanto previsto dalla norma

periodo	indice
3^ trim 2018	98,28 giorni
2^ Trim 2018	89,87 giorni
1^ Trim 2018	44,98
Anno 2017	62,68

i) elevata consistenza delle liquidazioni alle quali non seguono i pagamenti (al netto delle fatture pervenute e non liquidate)

Di seguito si riporta l'andamento delle liquidazioni (a fronte delle quali non ha fatto ancora seguito il pagamento alla data di rilevazione indicata) e dell'utilizzo dei fondi vincolati.

DATA	IMPORTO LIQUIDAZIONI	GIACENZA	F. VINCOLATI	UTILIZZO F.	NOTE
------	-------------------------	----------	--------------	-------------	------

	APERTE			VINCOLATI	
26.10.2018			10.487.558,69		PROS. EXTRACONTABILE
25.10.2018		5.081.062,06	8.012.747,78	2.931.685,72	PROSP. TESORERIA
22.10.2018		5.110.271,55	7.790.373,89	2.680.102,34	
19.10.2018			10.031.442,73		PROS. EXTRACONTABILE
16.10.2018	16.868.424,60				
11.10.2018		5.201.709,46		2.438.247,94	
09.10.2018			9.764.379,05		PROS. EXTRACONTABILE
04.10.2018		4.510.321,81		3.052.047,34	
02.10.2018	16.107.061,08				
28.09.2018			8.765.996,04		PROS. EXTRACONTABILE
27.09.2018		3.388.880,00	7.629.088,28	4.240.208,28	
20.09.2018		3.280.147,73	7.563.493,71	4.283.345,98	
14.09.2018		4.700.578,11		2.698.184,87	
14.09.2018			8.675.298,21		PROS. EXTRACONTABILE
13.09.2018	14.741.639,86				
06.09.2018		4.558.451,11	7.730.085,43	3.171.634,32	
07.09.2018			8.654.579,59		PROS. EXTRACONTABILE
25.07.2018	16.424.644,06				

I pignoramenti c/o il Tesoriere alla data del 17/10/2017 ammontano da documentazione del

Comune € 258.382,33 (da scritture contabile del tesoriere € 1.047.568,03), oltre un pignoramento presso poste italiane pari ad € 30.290,79 oltre interessi ed accessori (opposto dal Comune)

Richiamato, inoltre, l'art. 193 del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i. che impone agli enti locali, con delibera dell'organo consiliare, di dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente le misure necessarie, con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno;

Visto inoltre l'art. 188 del D.Lgs. n. 267/2000 che impone di applicare il disavanzo di amministrazione accertato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del Rendiconto;

Considerato che ai sensi dell'art. 188 del TUEL, *“l'eventuale disavanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'art. 186, è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio”*;

Ritenuto sussiste l'impossibilità di ripianare il disavanzo di amm.ne ordinario con le modalità di cui all'art. 188 del TUEL;

Considerato che dalla predetta situazione deriva l'impossibilità per l'Ente, oltre a quanto detto al punto precedente, di far fronte a crediti di terzi certi, liquidi ed esigibili con le modalità di cui all'art. 194 del TUEL, in quanto per i debiti fuori bilancio (da riconoscere) già stanziati in modo rateizzato negli ef. 2018, 2019 e 2020 sussistono squilibri nelle relative annualità di bilancio conseguenti alla necessità di rideterminare gli accantonamenti al fondo crediti (in quanto non risultano essere state considerate le entrate relative alla TARI) ed al fondo rischi contenzioso (in quanto non risultano accantonamenti a tale titolo nei citati esercizi) e che quota parte dei debiti fuori bilancio stanziati nel bilancio 2018 sono stati coperti mediante l'applicazione dell'avanzo accantonato per contenzioso da rendiconto 2017 non garantendo, pertanto, una reale ed effettiva copertura poiché il risultato di risultato di amministrazione al 31.12.2017 non presenta un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, rappresentando **esse stesse un debito da onorare e non certamente una copertura**

Ribadito che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale costituisce un *“tertium genus”* che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del Tuel (enti in stato di dissesto) e che privilegia l'affidamento agli organi ordinari dell'ente della gestione delle iniziative di risanamento (deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR), che devono, tuttavia, essere sottoposte ad un'attenta e costante vigilanza delle Sezioni regionali ai fini della verifica della piena sostenibilità delle misure indicate dal piano e dell'effettivo raggiungimento del risanamento dell'ente; **pertanto, il ricorso alla procedura di riequilibrio non**

può rivelarsi un artificioso *escamotage* con il quale si evita la dichiarazione di dissesto, protraendosi indebitamente una situazione nella quale **già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore per procedere alla dichiarazione prevista dall'articolo 244 del Tuel**, rilevato che il ricorso alla procedura di dissesto finanziario costituisce una determinazione vincolata (ed ineludibile) in presenza dei presupposti fissati dalla legge (Cons. Stato, sez V, sentenza n. 143/2012)”, *come nel caso ci occupa*;

Accertato che, in ragione delle articolate argomentazioni, sussistono incontrovertibili elementi che evidenziano una crisi finanziaria strutturale dell'Ente riconducibili a:

- (Maggior) Disavanzo di amministrazione al 31.12.2017;
- Debiti fuori bilancio al 31.12.2017 e quelli successivamente segnalati;
- Passività potenziali non sfociate allo stato in un contenzioso;
- Contenziosi in corso;
- Presenza di utilizzo fondi vincolati utilizzati in termini di cassa al 31.12.2017 e non reintegrati ed utilizzo dei fondi vincolati anche nel corso dell'esercizio in corso (sintomatico pertanto della non autosufficienza Ente di garantire l'espletamento dei servizi indispensabili con risorse proprie e ricorrenti);
- Basso livello di riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali dell'Ente;

Accertato che lo squilibrio strutturale dell'Ente non può essere superato attraverso le modalità previste dall'art. 188 per le seguenti motivazioni:

- gli incrementi delle aliquote non consentono di recuperare le risorse necessarie per far fronte al ripiano considerato che l'aliquota IMU (ordinaria) è fissata al 9,50 per mille e l'aliquota TASI al 1,00 per mille; l'aliquota IMU (per abitazioni principali A1, A8, A9) al 5,50 e l'aliquota TASI allo 0,50 per mille; l'aliquota relativa all'addizionale comunale all'IRPEF allo 0,6 (pertanto aumentabile fino allo 0,8)
- le politiche di riduzione delle spese non consentono di perseguire risultati apprezzabili;
- l'alienazione degli immobili non risulta certa

Dato atto, inoltre, che le azioni esecutive da parte dei creditori determinano ulteriori aggravii di oneri (spese improduttive) a carico del bilancio comunale, da ultimo la notifica dell'atto di precetto di € **2.664.377,11 da parte della ditta ATI ICG** (lodo arbitrale 07/2015);

Preso a tal fine atto dell'art. 244 del TUEL in base al quale *“si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'art. 194 fattispecie ivi previste”*;

Preso altresì atto che l'art. 246 del TUEL prevede che *“la deliberazione recante la formale ed esplicita dichiarazione di dissesto finanziario è adottata dal consiglio dell'ente locale nelle ipotesi di cui all'art. 244 valuta le cause che hanno determinato il dissesto. La deliberazione dello stato di dissesto non è revocabile. Alla stessa è allegata una dettagliata relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto. La deliberazione dello stato di dissesto è trasmessa, entro 5 giorni dalla data di esecutività, al Ministero dell'interno ed alla Procura regionale presso la Corte dei conti competente per territorio, unitamente alla relazione dell'organo di revisione”*;

Considerato che allo stato per l'Ente, per tutte le ragioni innanzi espresse, sussistono i presupposti per il dissesto finanziario, la cui omessa ovvero intempestiva dichiarazione, oltre a determinare effetti pregiudizievoli per l'Ente, costituisce responsabilità, anche erariale, in capo ai funzionari ed agli amministratori che omettono o ritardano tale adempimento;

Ritenuto opportuno riportare le seguenti ulteriori, irregolarità e disfunzioni di maggior rilievo emerse dalla verifica amministrativo contabile eseguita dal MEF dal 17 ottobre al 22 dicembre 2017 presso il Comune di Avellino:

- il bilancio consuntivo dell'esercizio 2014 evidenzia il **mancato raggiungimento dell'equilibrio corrente**;
- iscrizione in bilancio di **residui attivi privi di idoneo titolo giuridico** giustificativo;
- **limitata capacità di riscossione delle entrate proprie in conto residui**;
- **rilevanti deficit di cassa** determinati dalla gestione dei residui con particolare riferimento alla parte corrente del bilancio;
- presenza sistematica e ricorrente di **debiti fuori bilancio di notevole importo**, con conseguente impatto negativo sulla situazione finanziaria dell'Ente

Considerato che i predetti rilievi unitamente alle criticità sopra indicate e dettagliate, rappresentano la causa della attuale situazione finanziaria del Comune che si palesa nella presenza di consistenti liquidazioni non seguite dal pagamento (al netto delle fatture pervenute e non ancora liquidate), dall'utilizzo sistematico dei fondi vincolati (non ricostituiti al 31.12.2017), da debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento pari ad € 8.623.075,36 la cui copertura nel bilancio di previsione 2018/2020 risulta con risorse di bilancio 2018 2020 per € 5.554.666,90 e applicazione del fondo rischi contenzioso per € 3.068.408,46 ma di fatto le predette coperture risultano non certe sia per effetto della necessaria rideterminazione degli accantonamenti nei predetti bilanci che per effetto dell'emergere del maggior disavanzo del conto consuntivo 2017 pari ad € **16.183.216,63**, da ulteriori debiti fuori bilancio segnalati successivamente e tutt'ora privi di copertura pari ad € **1.414.201,08** ed ulteriori passività

Da quanto sopra descritto emerge l'incapacità dell'Ente a far fronte a crediti liquidi ed esigibili di terzi con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste".

Visto il parere di regolarità tecnica espresso dal segretario comunale il quale evidenzia come le articolate motivazioni innanzi espresse sono pienamente conferenti con la fattispecie del dissesto di cui all'art. 244 del TUEL

Visto il parere di regolarità contabile del dirigente del settore bilancio e finanze che si allega

Con voti _____

DELIBERA

Di proporre al Consiglio comunale, per le motivazioni in premessa indicate e ai sensi dell'art. 244 del DLgs. 18 agosto 2000 n. 267 e successive modificazioni ed integrazioni, il dissesto finanziario del Comune di Avellino conseguente all'accertamento della sussistenza delle condizioni previste dal medesimo D.Lgs. n. 267/2000.

Di trasmettere l'atto deliberativo al Collegio dei revisori dei Conti per la relazione di propria competenza prevista dall'art. 246 del TUEL

Di dichiarare con separata ed unanime votazione la presente delibera immediatamente eseguibile

ATTESTATO DI PUBBLICAZIONE

Lì, 31/10/2018

Della sujestesa deliberazione, ai sensi dell'art. 124 Decreto Legislativo n. 267/2000, viene iniziata oggi la pubblicazione all'Albo Pretorio per quindici giorni consecutivi.

IL SEGRETARIO GENERALE

f.to

L'oggetto della sujestesa deliberazione è stato comunicato, con lettera n. _____ in data _____, ai signori capigruppo consiliari così come previsto nell'art. 125 Decreto Legislativo n. 267/2000.

Il Messo Comunale

f.to

Il Funzionario Atti G.C.

f.to

Il sottoscritto Segretario Generale, visti gli atti d'ufficio,

ATTESTA

che la presente deliberazione:

- E' stata affissa all'albo pretorio comunale per quindici giorni consecutivi dal 31/10/2018 come prescritto dall'art. 124 per rimanervi come prescritto dall'art. 124, comma 1, del D.Leg.vo n. 267/2000;
- E' divenuta esecutiva il _____
- Perché dichiarata immediatamente eseguibile (Art. 134, comma 4 D.L. n. 267/2000);

Avellino, li _____

IL SEGRETARIO GENERALE