



MODULARIO  
C.C. 2

MOD. 2



# *Corte dei Conti*

LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
CAMPANIA

composta dai Magistrati:

dott. Ciro Valentino	Presidente
dott. Silvano Di Salvo	Consigliere
dott. Tommaso Viciglione	Consigliere
dott.ssa Rossella Bocci	Primo Referendario
dott.ssa Innocenza Zaffina	Primo Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott.ssa Raffaella Miranda	Referendario (relatore)
dott.ssa Carla Serbassi	Referendario

**ha adottato la seguente deliberazione nell'adunanza e nella camera di consiglio del 26 giugno 2014**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

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 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 nonché l'art. 148 bis del TUEL;

VISTO l'art. 6, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149;

VISTO il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213;

VISTO il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge L. 6 giugno 2013, n. 64;

VISTO il regolamento (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 modificazioni;

VISTA la relazione- questionario inviata dall'organo di revisione del comune di Avellino (AV) in data 20/01/2014 con prot. C.d.C. n. 474 ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005 n. 266, in riferimento al conto consuntivo dell'esercizio 2012;

VISTA la nota istruttoria del magistrato istruttore prot. C.d.C. n. 3143 del 16 maggio 2014 indirizzata al Sindaco del Comune e all'organo di revisione, nonché per conoscenza al Segretario Comunale;

VISTA la risposta del Comune prot. C.d.C. n. 3287 del 29 maggio 2014;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 45/2014, con l'allegata relazione del magistrato istruttore, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania ha convocato il Collegio, in adunanza pubblica, per il giorno 26 giugno 2014 per l'esame delle criticità relative al rendiconto 2012;

ESAMINATA la nota del Comune di Avellino (AV) coi relativi allegati, acquisita al prot. C.d.C n. 3637 in data 23/06/2014 agli atti della Sezione;

UDITO, in rappresentanza del Comune, il Ragioniere Capo con delega del Sindaco Dott. Gianluigi Marotta;

UDITO il Magistrato istruttore, dott.ssa Raffaella Miranda;

he

### **Premesso.**

L'analisi complessiva della situazione economico – finanziaria del Comune di Avellino (comune di 54.706 abitanti) ha interessato la contabilità afferente il triennio 2010-2012; in particolare, l'ente ha inviato a questa Sezione le relative relazioni sui rendiconti come previsto dall'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 ( cfr. note prot. C.d.C. n. 5803 del 30.11.11; n. 4 del 02.01.2013; n. 474 del 20.01.2014).

Dall'esame delle suddette relazioni emergevano necessità istruttorie che hanno determinato l'invio all'Ente delle note n. 4326 del 28.11.2012, n. 2681 del 30.05.2013, n. 3038 del 3.07.2013, n. 3143 del 16.05.2014 con cui venivano richiesti chiarimenti e documentazioni in ordine a specifici aspetti della gestione.

### **Fatto e Diritto**

Orbene, con particolare riferimento all'ultimo rendiconto, si evidenziava:

1. il mancato rispetto del termine di approvazione del rendiconto 2012, come era risultato dagli estremi della deliberazione di approvazione del rendiconto n. 164 del 18/05/2013 indicati nella prima pagina del questionario. Tale criticità era stata già riscontrata relativamente al rendiconto 2010 ( cfr. nota prot. C.d.C. n. 4326 del 28.11.2012) ed al rendiconto 2011 (cfr. nota prot. C.d.C. n. 2681 del 30.05.2013);
2. con riferimento al risultato della gestione di competenza (cfr. punto 1.1 della Sez. II del questionario- rendiconto 2012) si rilevava un decremento del totale degli accertamenti e degli impegni di competenza tra le annualità 2011 e 2012 rispettivamente pari ad € 34.385.261,82 ed € 33.221.736,26 con un deterioramento del saldo di competenza pari ad € 1.163.525,56. Si pregava, quindi, di specificarne le cause;
3. con riguardo ai flussi di cassa (cfr. punto 1.2 della Sez. II del suddetto questionario) risultava un saldo fortemente negativo nella gestione di parte capitale delle riscossioni e dei pagamenti pari ad € -2.926.003,00 derivante da un saldo negativo di competenza di € - 327.317,15 e di € - 2.598.685,85 afferente alla gestione dei residui. Si richiedevano le motivazioni di un tale *deficit* di parte capitale e le relative fonti di copertura previste;
4. circa i provvedimenti di salvaguardia di cui all'art. 193 del T.U.E.L. ( cfr. punto 1.4.3 della Sez. II del questionario) si chiedevano chiarimenti in quanto non rilevava alcuna specifica in merito al ricorso da parte dell'Ente a misure rivolte al ripiano di situazioni di squilibrio della gestione di competenza o della gestione residui con misure di alienazione di

beni patrimoniali e/o utilizzando avanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. c), T.U.E.L.;

5. per quanto concerne il risultato di amministrazione ( vd. quadro 1.5.1 della Sez. II del questionario) rilevava un risultato pari ad € 16.668.405,41 che risultava interamente non vincolato. Tuttavia al successivo quadro 1.5.2 della medesima Sezione si evidenziavano accantonamenti al fondo svalutazione crediti per € 14.368.405,41 ed al fondo riconoscimento debiti fuori bilancio per € 2.300.000,00. Si invitava a chiarire e correggere l'errore dandone comunicazione anche al Ministero dell'Interno - Sez. Finanza locale nei cui Certificati al Conto si rilevava la stessa criticità (quadro n.9);
6. con riferimento al risultato di cassa (punto 1.6.1 della Sez. II del questionario) corrispondente al 31.12.2012 ad € 9.797.391,16 di cui € 9.654.903,35 vincolati, si pregava di specificare i vincoli posti sulle disponibilità evidenziate. Rilevava, inoltre, una discordanza tra quanto indicato nel questionario al consuntivo 2012 ed i dati presenti al SIOPE: in tale sistema integrato, infatti, non risultava al tesoriere dell'Ente alcun vincolo sulle liquidità del Comune di Avellino al 31.12.2012. Si pregava di fornire chiarimenti in merito;
7. si riferiva, inoltre, un'elevata difficoltà dell'Ente nel recupero dell'evasione tributaria ( vd. punto 1.7.4 della Sez. II). Si rendeva, infatti, necessario rappresentare che le previsioni di entrata derivanti dal recupero dell'evasione I.C.I./I.M.U., TARSU/TIA erano state quantificate in misura pari rispettivamente ad € 1.514.653,34 ed € 200.000,00; gli accertamenti di competenza per l'anno 2012 si erano sostanziate in € 139.951,57 ed € 125.185,17 ed infine le riscossioni erano risultate pari ad € 102.070,58 ed € 78.997,31, ovvero il 9,2% ed il 39,5% delle previsioni iniziali. Tale dato risultava ancor più grave alla luce delle difficoltà di cassa evidenziate, destando forti perplessità circa la costruzione dei bilanci di previsione in riferimento ai principi generali quali quello della prudenza, della veridicità e correttezza;
8. circa le movimentazione nell'anno 2012 dei soli residui attivi costituiti in anni precedenti il 2008 (cfr. punto 1.9.1 della Sez. II del questionario) si rilevava che i residui afferenti al TIT. I dell'entrata rimasti da riscuotere al 31.12.2011 erano pari ad € 12.765.850,49 e che gli stessi al 31.12.2012 a seguito di movimentazione erano risultati pari ad € 11.548.843,44; analogamente i residui afferenti al TIT. III dell'entrata da € 8.834.223,06 a seguito della gestione 2012 sono risultati pari ad € 8.546.417,16;
9. con riferimento ai debiti fuori bilancio (annualità 2011/2012) occorre notare che già con nota C.d.C. n. 3038 del 3.07.2013 il magistrato incaricato aveva rilevato *"(...) la presenza di debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento per € 7.861.647,96. Con nota prot. n. 2681*

del 30/05/2013 era stato richiesto all'Ente di chiarire le ragioni del mancato riconoscimento di tali spese, nonché specificarne le fonti di finanziamento e l'eventuale piano di rateizzazione stabilito per il pagamento; si pregava, altresì, di specificare se fosse stato costituito un fondo vincolato per la copertura dell'importo complessivo di tali debiti fuori bilancio, ancora da riconoscere. Dalle risposte fornite dall'Amministrazione comunale di Avellino con nota prot. n. 2898 C.d.C. del 14/06/2013 (punto sub 2) si è dedotto che l'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2011 non vincolato e "(...) pari ad € 15.985.685,62 come approvato nella delibera di Consiglio Comunale n. 292 del 28/09/2012 è stato destinato per € 14.285.685,62 al fondo svalutazione crediti, in ossequio al disposto dell'art. 6 c.17, D.L. 95/2012, in considerazione della presenza tra i residui attivi iscritti in bilancio di numerose partite di dubbia esigibilità, allo stato comunque non eliminabili perché derivanti da poste iscritte a ruolo, e per € 1.700.000,00 in applicazione al Bilancio 2012 per il riconoscimento di debiti fuori bilancio e spese finanziabili(...)" non risulta sufficiente per la copertura delle passività potenziali. Tale dato desta fortissime perplessità circa la tenuta degli esercizi futuri degli equilibri di bilancio in quanto a fronte di un avanzo libero pari ad € 1.700.000,00 che parrebbe destinato alla copertura dei debiti fuori bilancio si riscontra un ammontare degli stessi in corso di riconoscimento pari ad € 7.861.647,96; né la risposta fornita (al punto sub 9) con nota prot. n. 2898 C.d.C. del 14/06/2013 del Comune di Avellino) chiarisce la precedente e correlata richiesta istruttoria in quanto è stato solo specificato che "(...)al 31/12/2011 risultano debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2012 per € 579.192,01(...)". E' dunque evidente che nulla è stato chiarito rispetto ai debiti in corso di riconoscimento per € 7.861.647,96 né tantomeno rispetto alle fonti di finanziamento e l'eventuale piano di rateizzazione stabilito per il pagamento. Non risulta, inoltre, possibile costituire un ulteriore fondo vincolato per la copertura dell'importo dei debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, dato il vincolo al fondo svalutazione crediti che insiste sull'avanzo di amministrazione 2011, il che parrebbe configurare una sostanziale incapienza dell'avanzo 2011 ed in ogni caso parrebbe configurare un serio rischio per la tenuta dei bilanci futuri del Comune di Avellino in quanto lo stesso Ente sembrerebbe non essere in grado di onorare le spese di cui trattasi se non attingendo a fonti di finanziamento esterne".

Al riguardo il Comune aveva chiarito ( cfr. nota prot. n. 34614/2013 a firma del Responsabile dell'area economico-finanziaria - dott. Gianluigi Marotta) che "(...)i debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio 2012 sono stati pari ad € 8.891.936,759 "(...)ripiantati per € 5.183.252,86 nel 2012, € 2.512.712,14 nel 2013 ed € 1.285.971,76 nel 2014(...)". Il

*ripiano di tali debiti previsti dall'Amministrazione comunale, così come si evince dal prospetto fornito, risulta composto da:*

- a) *stanziamenti previsti in bilancio finalizzati alla copertura di d.f.b. da riconoscere per € 869.345,759;*
- b) *disponibilità del bilancio di parte corrente € 2.340,00;*
- c) *disponibilità del bilancio degli investimenti € 402.304,21;*
- d) *avanzo di amministrazione € 2.914.888,45 (per € 1.414.888,45 applicazione avanzo anno 2010 al bilancio 2011 – per € 1.500.000,00 applicazione avanzo anno 2011 al bilancio 2012);*
- e) *alienazione di beni € 4.531.933,52;*
- f) *mutui con la Cassa DD.PP. € 20.408,07;*
- g) *altre € 57.706,76”.*

Da tali osservazioni, si era evinto che il piano previsto dal Comune di Avellino risentisse fortemente di grosse criticità dovute innanzitutto all'applicazione di avanzi di amministrazione che, come rilevato in precedenza, risultavano fortemente condizionati da una grossa mole di residui di dubbia o difficile esazione e per i quali gli stessi avanzi erano stati vincolati a fondi per la quasi totalità. Era stato poi proposto e recepito dal Consiglio Comunale di Avellino (delibera di C.C. n. 52 del 29.06.2012) un piano di alienazioni per € 4.531.933,52 per le annualità 2012-2013-2014 così suddiviso:

- a) € 450.061,18 – proventi derivanti da alienazione di beni conto residui - 2012;
- b) € 2.512.712,14 – proventi derivanti da alienazioni di beni - 2013;
- c) € 1.285.971,76 – proventi derivanti da alienazioni di beni 2014.

Con riferimento a tali entrate occorre evidenziare come le stesse risultano obiettivamente incerte nell'*an* e nel *quantum*, così come del resto già verificatosi con riferimento all'esercizio 2012 durante il quale, a fronte di una riscossione in conto residui prevista pari ad € 450.061,18, si era registrato un incasso pari ad € 20.134,30 ( cfr. quadro n. 2 dei Certificati al Conto - banca dati - Ministero dell'Interno – Sez. Finanza locale).

Tale criticità destava ancor più preoccupazione circa la tenuta dei futuri bilanci dell'Ente anche in considerazione della relazione dell'Organo di Revisione ( cfr. prot. del Comune di Avellino n. 59228 del 18.11.2013) dalla quale si evinceva che “(...) *l'ammontare dei debiti fuori bilancio in esame e da riconoscere ex art. 194 T.U.E.L. da parte dell'Ente ammonta ad € 13.205.221,05, di cui 12.006.550,91 relativi alla fattispecie contemplata alla lett. a)*” ed ancora che “(...) *attesa la oggettiva difficoltà a reperire il finanziamento senza pregiudicare gli equilibri di bilancio e tenendo conto delle possibili difficoltà di ripetizione delle somme in*

*caso di eventuale esito favorevole nel successivo grado di giudizio. Infatti in un'ottica prudenziale di salvaguardia degli interessi dell'Ente, è opportuno che si valuti la possibilità di munirsi di garanzie fideiussorie, oppure effettuare il pagamento su deposito vincolato da liberare all'esito del giudizio oppure impegnare la spesa senza l'erogazione delle somme. E' evidente che l'adozione delle suindicate cautele non può prescindere dal preventivo assenso del creditore, anche per eventuali definizioni bonarie della lite ed, in particolare, dell'ammontare degli interessi e rivalutazioni monetarie se dovute. Lo scrivente Collegio ritiene dover evidenziare che, nel caso dei debiti derivanti da sentenze esecutive, la valenza della delibera consiliare non può essere quella di riconoscere la legittimità del debito, che di per sé già esiste in virtù della statuizione del Giudice che non lascia alcun margine di valutazione al Consiglio. L'attivazione della procedura consiliare rimane, ma per la sola funzione di salvaguardare gli equilibri di bilancio”.*

Alla luce di quanto appena riportato, in primo luogo, si rendeva necessario evidenziare che i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31.12.2012, nel questionario al rendiconto 2012 (cfr. punto 1.10.3 del Sez. II) erano stati stimati per un importo pari € 8.994.986,16 e che in data 18.11.2013, come si era evinto dalla relazione del Collegio dei Revisori, gli stessi erano risultati pari ad € 13.205.221,05.

Appariva evidente che la situazione finanziaria dell'Ente fosse estremamente grave atteso che il Comune di Avellino aveva riscontrato grosse difficoltà nella copertura della prima tranche di debito riconosciuto per la quale aveva prospettato un piano di rateizzazione tutto da verificare nella sua effettiva capacità finanziaria. Al precedente debito fuori bilancio, inoltre, si era aggiunto l'ulteriore debito da € 13.205.221,05 che dai documenti forniti risultava certo nel *quantum*. A fronte di una situazione debitoria tanto grave erano stati indicati quali mezzi di copertura dei debiti ancora da riconoscere i trasferimenti statali del fondo di solidarietà comunale il cui saldo dai riscontri effettuati è risultato pari ad € 3.901.365,86, avendo l'Ente già attinto agli stessi per € 5.483.077,70; né tantomeno si poteva immaginare una capacità di spesa dell'avanzo di amministrazione che risultava quasi interamente vincolato al fondo di svalutazione dei crediti, fondo che risente di una gestione dei residui del tutto inefficiente e deficitaria. La condizione di difficoltà del mantenimento degli equilibri di cassa era ancor di più confermata dal disallineamento tra riscossioni e pagamenti delle poste relative ai “servizi per conto di terzi” (vd. punto 1.12 della Sez. II del questionario al rendiconto 2012). Dalla tabella in oggetto, infatti, risultavano riscossioni superiori ai relativi pagamenti per *ritenute previdenziali ed assistenziali al personale, ritenute erariali, altre ritenute al personale, depositi cauzionali, fondi per il servizio economato, depositi per spese contrattuali, altre per*

ve

*servizi conto terzi* con una differenza per l'anno 2011 pari ad € 544.969,32 ed € 191.084,49 per l'anno 2012. Data la necessità dell'Ente di far fronte a pagamenti per debiti fuori bilancio (così come prospettata) si ipotizzava che lo stesso attingesse a tali partite di giro per onorare i pagamenti. Si pregava, quindi, di dimostrare analiticamente e con fonti di copertura certe come l'Ente prevedesse di poter onorare i debiti evidenziati;

10. Infine, si evidenziava la violazione dell'art. 6, c. 7-10 e 12-14, del d.l. 78/2010 (cfr. punto 1.14.1 della Sez. II del questionario al rendiconto 2012), anche in considerazione dei principi espressi dalla Corte costituzionale con sentenze n. 182/2011 e n. 139/2012, con riferimento al contenimento delle spese ed in particolare quelle per *missioni ed acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio autovetture* come già rilevato in sede di controllo del rendiconto 2011 ed evidenziato dal magistrato incaricato ( cfr. nota prot. C.d.C. n. 2681 del 30.05.2013).

In relazione alle suesposte criticità l'Ente forniva chiarimenti (cfr. nota prot. C.d.C. n. 3287 del 29.05.2014) a seguito dei quali il magistrato incaricato riteneva che continuassero a permanere criticità ed irregolarità contabili.

#### **Mancato rispetto del termine di approvazione del rendiconto 2012, 2011 e 2010.**

Pur prendendo atto del chiarimento fornito con riferimento all'approvazione del rendiconto 2012 avvenuto con "*(...) atto Commissariale in data 26/04/2014 con i poteri della Giunta. Dal momento che l'Ente si trovava Commissariato per dimissioni del Sindaco dal 1/11/2012, il Conto Consuntivo relativo all'anno 2012 è stato formato ed esposto al Commissario Straordinario S.E. il Prefetto Cinzia Guercio, che ha comunque inteso ossequiare i passaggi previsti dalla norma e, congiuntamente al parere dei Revisori dei Conti, riapprovare i conti con i poteri del Consiglio in data 18/05/2013 (...)*"(cfr. nota prot. C.d.C. n. 3287 del 29.05.2014) si rileva il permanere della violazione dell'art. 227 del d.lgs. n. 267/2000 anche per le annualità 2010 e 2011. Sembra, quindi, che a prescindere dal ritardo per l'approvazione del rendiconto 2012 per le motivazioni suesposte, l'Amministrazione comunale abbia adottato una prassi consolidata di tardiva approvazione del conto consuntivo in violazione del citato art. 227 TUEL. Il che rappresenta una rilevante criticità, anche alla luce della modifica ex art. 227, comma 2 bis, TUEL secondo cui "*in caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo, si applica la procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141*".

#### **Risultati di competenza e di cassa ( anno 2012).**

In relazione alla gestione di competenza si rileva un deterioramento del saldo di competenza di parte corrente pari ad € 1.163.525,56 da ricercarsi, prevalentemente, nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione per la copertura di debiti fuori bilancio, così come evidenziato dallo stesso ente nella più volte richiamata nota 3287 del 29.05.2014.

Anche con riferimento alla cassa, si rileva con particolare riguardo alla gestione in conto capitale riferita alle riscossioni ed ai pagamenti un saldo negativo pari ad € 2.926.003,00 dovuto ancora sostanzialmente al pagamento dei debiti fuori bilancio.

### **Mancata apposizione di un vincolo sul risultato di amministrazione 2012 e gestione residui.**

Al riguardo si evidenzia, l'irregolarità afferente alla mancata apposizione di un vincolo sul risultato di amministrazione 2012 che rileva ai fini della spendibilità dello stesso. L'Amministrazione comunale ha precisato che: *"(...) con deliberazione commissariale n. 164 del 18 maggio 2013 di approvazione del Rendiconto di Gestione 2012 l'avanzo di amministrazione risultante pari ad € 16.668.405,41 è stato destinato per le seguenti finalità € 14.368.405,41 per Fondo svalutazione crediti ed € 2.300.000,00 per Riconoscimento debiti fuori bilancio (...)"*. (cfr. nota prot. C.d.C. n. 3287 del 29.05.2014).

Inoltre, con riferimento alla gestione dei residui risulta la criticità relativa alla movimentazione nell'anno 2012 dei residui attivi afferenti ai TIT. I e III costituiti in anni precedenti il 2008 circa la corretta e prudente determinazione degli stessi. Il rilievo non è apparso superato, pur prendendo atto della parziale cancellazione dei residui per un importo pari ad € 1.634.114,60, né tantomeno si ritiene condivisibile quanto affermato dall'Ente, ossia che: *"(...) l'eventuale cancellazione per vetustà dei residui iscritti in bilancio non dovrà far perdere al Comune il titolo giuridico alla riscossione, tant'è che seppur lontani nel tempo i residui attivi dei TIT. I e III, ancora iscritti in bilancio derivano esclusivamente da ruoli e/o liste di carico assegnati al Concessionario Equitalia e ad oggi non ancora scaricati (...)"*.

Quanto riferito evidenzia che tale gestione non risulta sostanzialmente efficace ai fini di una corretta e puntuale determinazione delle poste di cui si trattava.

Con riguardo al fondo svalutazione crediti giova, pertanto, rammentare il quadro normativo concernente l'istituto i cui tratti essenziali si ritrovano nel dettato normativo del D.L. n. 95/2012 e del Dlgs. 118/2011. La funzione è quella di costituire, in sede previsionale, una posta fittizia di spesa non impegnabile, allo scopo di "congelare" una quota di risorse che confluiranno nel risultato di amministrazione in qualità di economie. In questo modo, in sede

di rendiconto, tali risorse potranno essere vincolate ( e non destinate come invece afferma di avere operato il comune) e/o utilizzate per il futuro “stralcio” dei crediti inesigibili o di dubbia esigibilità. Quindi, l’istituto è essenzialmente una proiezione previsionale, strettamente collegata alla rendicontazione dell’esercizio precedente e alla revisione dei residui. Il legislatore ha inteso valorizzare la funzione prudenziale e accumulativa del fondo svalutazione, operando un calcolo forfettario e obbligatorio sui residui anziani per cui, per massima di esperienza, si riscontra una percentuale di inesigibilità. Esso opera sul principale strumento di programmazione del ciclo finanziario dell’ente, ovvero il bilancio di previsione, effettuando un accantonamento teorico che diventerà concreto solo in sede di rendiconto.

Si osserva, peraltro, che, il rendiconto costituisce il riferimento iniziale e finale del fondo medesimo. Sul rendiconto, infatti, refluiscono le economie del fondo svalutazione dell’anno precedente, ma, contemporaneamente, a fronte del nuovo calcolo sul previsionale dell’anno successivo, si pone la necessità di adeguare, in aumento o diminuzione, il vincolo sul risultato di amministrazione, per evitare che la gestione dell’anno in corso faccia affidamento su residui attivi insussistenti e su risorse che a fine anno, potrebbero rivelarsi meramente teoriche. In buona sostanza, il vincolo sull’avanzo di amministrazione in sede di rendiconto, da un lato, deve accogliere l’economia del fondo in precedenza costituito, dall’altro deve essere adeguato all’ammontare del fondo svalutazione che si costituisce col previsionale dell’anno successivo. Ciò per l’elementare osservazione che nel bilancio di previsione, l’avanzo di amministrazione costituisce la prima posta dell’anno successivo (art. 165 TUEL), applicabile se non vincolato, e utilizzabile solo dopo che sia stato definitivamente accertato (art. 187 TUEL) con rendiconto (salvi i limiti di legge, cfr. comma 3-bis).

Conclusivamente, si evidenzia come il fondo vincolato costituisce elemento contabile di congiunzione fra il momento previsionale e quello consuntivo e viceversa, ed in questo senso si pone l’esigenza di un adeguamento dinamico dello stesso ai sensi del sopracitato d. lgs. 118/2011. A tale proposito non può non rilevarsi, comunque, che a garanzia di una sostanziale attività di risanamento finalizzata al raggiungimento di equilibri economici futuri strutturali, il Fondo svalutazione crediti, al di là del rispetto dell’art. 6 comma 17 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012 n. 135, dovrebbe adeguarsi non solo all’ammontare dei residui attivi del Titolo I e III aventi anzianità superiore a 5 anni, ma anche all’andamento della capacità di riscossione delle entrate del titolo I e III, per le quali sono state individuate maggiori difficoltà di esazione, sia in conto competenza che in conto residui, in considerazione di quanto prescrive il decreto legislativo 23 giugno 2011, n 118 *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio*

delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" (in vigore dal 10.08.2011 e con decorrenza dal 01.01.2015 per effetto della proroga ex art. 9 del d.lgs. n. 102/2013).

Solo un fondo così costituito allineerebbe l'accertabile al riscuotibile vincolando parte del risultato di amministrazione alla copertura dell'eventuale mancato incasso. Infatti se per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio venisse effettuato un accantonamento al fondo svalutazione crediti, di ammontare pari alla dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio e in considerazione della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media degli incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata), si eviterebbe di far sorgere debiti ( impegni di spesa) in corrispondenza di crediti (accertamenti di entrata) caratterizzati da un alta probabilità di non incasso (per esempio le sanzioni al codice della strada, la tarsu e gli oneri di urbanizzazione).

Una sana e prudente gestione implica che la congruità del fondo faccia riferimento sia all'importo complessivo dei residui attivi degli esercizi precedenti eventualmente smaltiti, che al livello degli stanziamenti, degli accertamenti e degli incassi in c/competenza ( in questi medesimi termini cfr. Corte dei conti, sez. reg. contr. Campania 14/2014, e 172/2014).

#### **Disallineamento dati questionario 2012 e SIOPE relativi alle disponibilità di cassa al 31.12.2012.**

Si evidenzia la criticità afferente al disallineamento tra l'importo indicato nel questionario al rendiconto 2012 ed i dati indicati al SIOPE relativamente alle disponibilità di cassa al 31.12.2012. Sul punto l'Ente ha confermato che: *"(...) più volte, congiuntamente ai Revisori nei verbali redatti in occasione delle verifiche ordinarie di cassa è stato segnalato il problema qui riscontrato (...)"*.

#### **Evasione tributaria.**

Con riferimento a tale profilo si osserva l'elevata difficoltà dell'Ente nel recupero dell'evasione tributaria nonché la scarsa attendibilità delle previsioni ad essa connesse. Il rilievo appare confermato dal chiarimento fornito in quanto l'Amministrazione ha precisato che: *"(...) a fronte di uno stanziamento in bilancio di € 1.514.653,34 per il recupero evasione I.C.I./I.M.U. si è registrato un accertamento di competenza pari ad € 139.951,57 relativo a rateizzazioni di anni precedenti al 2012 per denunce volontarie. Il mancato accertamento è da attribuire ad un ruolo coattivo perfezionato solo in data 12 febbraio 2013 e*

*conseguentemente accertato nell'esercizio 2013 per un ammontare di € 1.612.070,92. Inoltre per quanto attiene il recupero evasori TARSU/TIA la previsione iniziale di € 200.000,00 è stata ridotta ad € 130.000,00 con delibera commissariale n. 7 del 29/11/2012 di assestamento generale del bilancio (...)"*

Inoltre, come già precedentemente evidenziato si rappresenta che le previsioni di entrata derivanti dal recupero dell'evasione I.C.I./I.M.U., TARSU/TIA erano state quantificate in misura pari rispettivamente ad € 1.514.653,34 ed € 200.000,00; gli accertamenti di competenza per l'anno 2012 si erano sostanziate in € 139.951,57 ed € 125.185,17 ed infine le riscossioni erano risultate pari ad € 102.070,58 ed € 78.997,31, ovvero il 9,2% ed il 39,5% delle previsioni iniziali. Tale dato risultava ancor più grave alla luce delle difficoltà di cassa evidenziate, destando forti perplessità circa la costruzione dei bilanci di previsione in riferimento ai principi generali quali quello della prudenza, della veridicità e correttezza.

#### **Art. 6, commi 7-10 e 12-14, del d.l. 78/2010.**

Si rileva la violazione dell'art. 6, commi 7-10 e 12-14, del d.l. 78/2010 con riferimento al contenimento delle spese per missioni ed acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio autovetture.

#### **Debiti fuori bilancio.**

L'Ente si trova a dover onorare impegni di spesa per debiti fuori bilancio per importi pari € 1.285.971,76 (quale rata del 2014 riferita alla massa debitoria già oggetto di accordo transattivo) ed € 11.623.072,63 (come indicato nei chiarimenti forniti con nota prot. C.d.C. n. 3287 del 29/05/2014) o € 13.205.221,05 (come indicato nella Relazione dell'Organo di Revisione del Comune di Avellino prot. n. 59228 del 18/11/2013) afferenti in ogni caso per la quasi totalità a sentenze esecutive ma non ancora definitive. Al riguardo, l'Ente ha specificato che: *"(...) in sostanza dei debiti riconosciuti nel 2012 resta da pagare solo la rata 2014 per un ammontare a € 1.285.971,76, come convenuto con i creditori a mezzo di accettazione del 15 novembre 2012, allegata alla richiamata nota n. 34614/2013 a firma del dirigente finanziario. In riferimento ai successivi debiti emersi dalla ricognizione effettuata nel corso del 2013 dall'Organo di Revisione del Comune di Avellino n. 59228 del 18/11/2013, si rende noto che con la citata deliberazione n. 84 del 28/11/2013 l'Organo Consiliare ha stabilito, contestualmente alla presa d'atto di tale debitoria potenziale esistente, di costituire un apposito Fondo rischi per fronteggiare le passività potenziali, in accoglimento a quanto*

statuito dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione del 14/10/2013 n. 23, di € 3.700.000,00, finanziato con entrate proprie. Alla data del 26 maggio 2014 in riferimento ai debiti dettagliati dai Revisori dei Conti nella relazione 59228/2013, con appositi atti predisposti dai settori competenti sono stati riconosciuti e finanziati, tramite il Fondo rischi precostituito, i seguenti debiti: Sentenze esecutive – comma 1 lett. a) ex art. 194 T.U.E.L € 449.021,00 e Forniture beni e servizi – comma 1 lett. e) € 1.133.127,42. Pertanto si può affermare che, alla data odierna restano ancora da riconoscere e finanziare debiti fuori bilancio potenziali per un ammontare di € 11.623.072,63. Circa la natura di tali debiti, come affermato nella relazione del Collegio dei revisori dei Conti di novembre 2013, per la quasi totalità degli importi riguardano sentenze ESECUTIVE MA NON DEFINITIVE – alcune derivanti da sentenze di primo grado – tutte appellate dal Comune di Avellino ed in fase di dibattimento. Dagli incontri preliminari tenuti con i creditori principali o loro rappresentanti, l'ultimo dei quali in data 26 maggio 2014 alla presenza dell'avv. Paolo Emilio Sandulli, in proprio e in rappresentanza dei Sandulli, nonché legale dei germani Galasso, avviata una ipotesi transattiva e risolutiva sulle debitorie principali in essere relative a: eredi Sandulli (Tribunale di Avellino n. 1478/2009) di € 4.864.442,92 e germani Galasso (Sentenza corte di Appello 1299/2011) di € 2.166.163,37 anche in ordine alla rateizzazione dell'importo da pagare e della definizione del quantum. Va detto che tutti e tre i maggiori debiti di questo Comune afferiscono a fondi ex lege 219/81, ossia derivano da mancati contributi post terremoto appostati ed impegnati per tale scopo rispetto ai trasferimenti ricevuti dallo Stato (...). L'amministrazione ha poi prospettato una serie di ipotesi per la copertura di tale massa debitoria che non risolveva i rilievi mossi dal magistrato incaricato quali ad esempio la lotta all'evasione tributaria già oggetto di contestazione e i piani di alienazione previsti che non si sono realizzati così come era stato previsto.

In relazione a ciò, quindi, il magistrato istruttore - tenuto conto delle possibilità indicate nella citata nota prot. C.d.C. n. 3287 del 29/05/2014 - chiedeva specifici chiarimenti circa la strategia che il Comune intendesse adottare al fine della copertura della massa debitoria in oggetto da effettuarsi con entrate certe sia nell'an che nel quantum.

Il Comune di Avellino faceva pervenire in data 20.06.2014 le proprie memorie (trasmesse tramite PEC ed acquisite al protocollo C.d.C. con n. 3637 in data 23.06.2014) che si sono sostanziate nella deliberazione di Giunta Comunale n. 197 del 19/06/2014. Nella stessa è stato stabilito con atto giuntale: "(...) di impegnare l'Amministrazione Comunale a procedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio scaturiti mediante sentenze esecutive ma non

*definitive, e di tutti gli altri debiti emersi anche mediante accordi transattivi con i creditori, in via di definizione con atto di Giunta da sottoporre. Dopo aver acquisito il parere dei Revisori dei Conti, alla successiva approvazione del Consiglio comunale ai sensi degli artt. 42 e 194 del D.lgs. 267/2000; di impegnare l'Amministrazione Comunale a finanziare i debiti così riconosciuti nei tempi e modi convenuti con i creditori ai sensi degli artt. 193 e 194 del D.lgs. 267/2000 mediante iscrizione nel prossimo bilancio di previsione 2014 e nel pluriennale 2014 – 2016 di appositi stanziamenti per affrontare l'onere connesso (principio contabile n. 2 punto 105) atti a garantire il mantenimento dell'equilibrio del bilancio nel tempo; di impegnare l'Amministrazione Comunale a ricorrere al finanziamento in tutto o in quota parte ai debiti fuori bilancio emersi da riconoscere mediante tagli alla spesa corrente non ripetitiva ed anche mediante l'incremento delle aliquote e delle tariffe dei servizi e dei tributi comunali e della concessione di beni come ad es. lo stadio Partenio Lombardi da fissare preliminarmente all'approvazione del redigendo bilancio di previsione 2014 che consentano di reperire nuove risorse per almeno € 3.000.000,00 annui; di impegnare l'Amministrazione Comunale a far fronte in tutto o in quota parte ai debiti fuori bilancio emersi o da riconoscere anche mediante ricorso alla vendita di alcuni beni immobili del Comune, anzitutto delle aree edificabili e relativi diritti edificatori di Piazza Kennedy e le quote di maggioranza della partecipata Avellino Città Servizi, mediante ricorso di procedura ad evidenza pubblica che garantisca in tempi rapidi il maggiore introito possibile per l'Ente stimabile allo stato in almeno € 3.000.000,00, di impegnare l'Amministrazione Comunale a finanziare i debiti così riconosciuti nei tempi e nei modi convenuti con i creditori ai sensi degli artt. 193 e 194 del D. lgs. 267/2000 anche mediante accensione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti ai sensi della circolare Cdp n. 1280 del 27 giugno 2013 da iscrivere nel redigendo bilancio di previsione 2014, a fronte di una dimostrata capacità di indebitamento ulteriore dell'Ente di circa 20.000.000,00 e da attivare qualora, ai sensi dell'art. 194 c. 3, non siano immediatamente rinvenibili risorse derivanti dall'alienazione dei beni immobili, anche patrimoniali e dall'incremento delle tariffe (...)*".

Ora, in relazione all'ultima misura individuata della "vendita di alcuni beni immobili del Comune" occorre soffermarsi su quanto previsto dall'art. 1, comma 443, della L. 24.12.2012 n. 228 ( cd. legge di stabilità 2013) secondo cui "(...) i proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili possono essere destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito".

Inoltre, l'art. 193, comma 3, del TUEL, riguardante la disciplina generale sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio, prevede che *“i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili”* possono essere utilizzati solo *“con riferimento a squilibri di parte capitale”*.

Tale normativa generale è passibile di deroghe legislativamente previste, così come specificato dalla Sezione delle Autonomie ( cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera 14/SEZAUT/2013/QMIG).

La citata delibera , in relazione al rapporto fra tali norme e quelle concernenti i casi di enti in dissesto e/o cd. predissesto ex art. 243 bis ss. TUEL, nell'ipotesi di accesso al fondo di rotazione ha affermato che *“dal quadro normativo vigente, (...) emerge con evidenza, innanzitutto, la volontà del legislatore di rafforzare la virtuosità nella gestione del bilancio degli enti locali, ponendo il divieto ineludibile della destinazione di risorse provenienti dal patrimonio al finanziamento della parte corrente; in secondo luogo emerge, anche qui con chiarezza, una nuova deroga a tale principio, al pari di quella già codificata nel richiamato comma 9 dell'art. 255 TUEL, poc'anzi richiamata, in caso di accesso al fondo di rotazione per il finanziamento del piano di riequilibrio pluriennale. In sostanza si configurano discipline parallele motivate dal fatto che in entrambi i casi è necessario fronteggiare una situazione di grave precarietà finanziaria dell'ente”*.

Le deroghe consentite dal legislatore di destinare risorse provenienti dal patrimonio al finanziamento della parte corrente e quindi di ammettere l'impovertimento patrimoniale dell'ente (che si realizza nel momento in cui si utilizzano beni capitali non per effettuare nuovi investimenti o coprire spesa di analoga natura, ma per reperire risorse per il pagamento di spesa corrente) sono consentite esclusivamente in caso di squilibri tali che hanno richiesto forme di sostegno statale al risanamento finanziario ( mutuo nel caso di dissesto e fondo di rotazione nelle ipotesi di cd. predissesto), in correlazione ai quali il legislatore impone rigorose misure di riduzione della spesa corrente ( cfr. artt. 255 e 243 bis comma 9 TUEL)

La prospettata *ratio* non si riscontra nei casi di riequilibrio ordinario ex artt. 193 e 194 TUEL da parte dell'ente, per cui non è consentita alcuna deroga alla regola generale sopra prospettata circa la destinazione dei proventi da alienazione.

Pertanto, “i proventi da alienazione di beni patrimoniali disponibili non possono avere destinazione diversa da quelle indicate negli artt. 1, comma 443 della legge di stabilità 2013 e 193, comma 3, del TUEL, come modificato dall'art. 1, comma 444 della legge di stabilità 2013, salvo i casi contemplati dal TUEL in materia di dissesto (art. 255) e di accesso al fondo

*di rotazione di cui all'art. 243-ter e per le finalità di cui all'art. 243-bis del TUEL, casi nei quali detti proventi concorrono a finanziare l'intera massa passiva".*

Orbene, con riferimento alle misure individuate dal Comune la Sezione si riserva nel prosieguo del monitoraggio sull'Ente, di controllare l'effettiva applicazione delle misure prospettate dal Comune ai fini dichiarati.

Si rappresenta, ancora, che in sede di pubblica adunanza il dott. Gianluigi Marotta, in qualità di Responsabile del servizio finanziario del Comune di Avellino e per delega del Sindaco dello stesso Ente, ha depositato tre documenti acquisiti agli atti della Sezione ( cfr. prot. C.d.C. n. 3728 del 26.06.2014) afferenti a due ipotesi di accordi transattivi proposti dagli aventi diritto nonché una tabella di sintesi dei debiti fuori bilancio riconosciuti e da riconoscere nel triennio 2014-2016. Lo stesso dirigente della ragioneria comunale ha ribadito ed illustrato ancora il piano che era stato prospettato con deliberazione di Giunta Comunale n. 197 del 19.06.2014 (cfr. prot. C.d.C. n. 3637 in data 23.06.2014).

In definitiva, dall'analisi sulla situazione economico – finanziaria del Comune sono emerse gravi irregolarità contabili ed una situazione di particolare problematicità in relazione ai debiti fuori bilancio (sia per quanto riguarda il loro riconoscimento sia per quanto attiene alla capacità di copertura).

La Sezione Regionale di controllo per la Campania, in esito all'istruttoria eseguita, nei termini e con le considerazioni esplicitate nella parte motiva e di diritto ed ai sensi degli artt. 1, comma 166 e ss. della L. n.266/2005 e 148 bis, comma 1,2,3 TUEL, segnala al Comune di Avellino le irregolarità e le criticità rilevate che continueranno a formare oggetto di costante monitoraggio nei successivi cicli di bilancio; nella prospettiva delineata la Sezione ritiene necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a sanare il bilancio dell'Ente e ad indirizzare lo stesso ad una corretta gestione finanziaria, evitando il ripetersi delle gravi irregolarità e criticità riscontrate.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, con riguardo al Comune di Avellino (AV) accertata la sussistenza delle gravi criticità ed irregolarità evidenziate in parte motiva

#### **DISPONE**

- ai sensi dell'art. 148 *bis*, comma 1 e 2, TUEL che l'amministrazione comunale continui ad attivarsi in merito agli aspetti critici rilevati, per correggere le irregolarità evidenziate al fine di prevenire qualsiasi compromissione degli equilibri economici-finanziari dell'ente;

- ai sensi dell'art. 148 *bis*, comma 3, TUEL la fissazione del termine di 60 giorni per l'adozione di provvedimenti idonei, sulla base delle considerazioni in parte motiva, a rimuovere l'irregolarità relativa ai debiti fuori bilancio.

Si dispone altresì:

- la trasmissione, a mezzo di posta elettronica certificata, della presente pronuncia al sindaco del Comune e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;
- la trasmissione della presente pronuncia al revisore dei conti del Comune;
- che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2014.

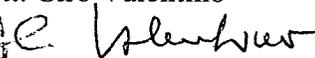
Il Magistrato Estensore

dott. Raffaella Miranda



Il Presidente

dott. Ciro Valentino



Depositata in Segreteria il 24 luglio 2014

Il Direttore della Segreteria

dott. Mauro Grimaldi

