

SINDACO

30.08

ROT 4309  
26/5/17



# CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Segreteria      Servizio adunanze

CORTE DEI CONTI



0003393-26/05/2017-SC\_CAM-T89-P

Al Sindaco  
del Comune di Alife  
Piazza Della Liberazione 3 - 81011 Alife (Ce)  
[protocollo@pec.comune.alife.ce.it](mailto:protocollo@pec.comune.alife.ce.it)

All'Organo di Revisione economico-finanziaria  
del Comune di Alife  
Piazza Della Liberazione 3 - 81011 Alife (Ce)  
[protocollo@pec.comune.alife.ce.it](mailto:protocollo@pec.comune.alife.ce.it)

### MUNICIPIO DELLA CITTA' DI ALIFE (PROVINCIA DI CASERTA) SI CERTIFICA

che il presente foglio è stato pubblicato nell'Albo pretorio di  
questo Comune per il periodo dal 29-05-2017  
al 28-06-2017

IL RESPONSABILE

IL VESCO COMUNALE

Al Ministero dell'Economia e Finanze  
Dipartimento della Ragioneria Generale dello  
Stato - Istituto Generale di Finanza  
Via Del Solelune, 97 00187 Roma  
[rgs.ragionieregionale.coordinamento@pec.mef.gov.it](mailto:rgs.ragionieregionale.coordinamento@pec.mef.gov.it)

Al Ministero dell'Interno  
Dipartimento per gli Affari Interni  
e Territoriali - Direzione Centrale della Finanza  
Locale  
Piazza del Quirinale, 1  
00187 Roma  
[finanza@pec.dip.int@pec.interno.it](mailto:finanza@pec.dip.int@pec.interno.it)

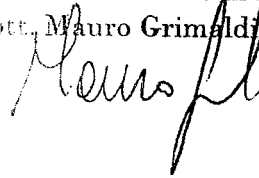
Alla Procura della Repubblica presso il Tribunale  
di Santa Maria Capua Vetere  
Piazza del Comune  
[procuratore@procuratoriamariacapuavetere@giustiziace.rls.it](mailto:procuratore@procuratoriamariacapuavetere@giustiziace.rls.it)

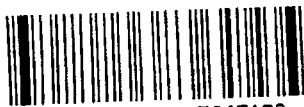
Alla Procura regionale presso la Sezione  
giudiziale della Corte dei conti per la  
Campania  
Via ... 80122 Napoli-SEDE

**Oggetto:** Trasmissione deliberazione n. 70/2017. Comune di Alife (Ce)

Si trasmette la deliberazione n. 70 /2017 adottata da questa Sezione nella camera di consiglio del 25 maggio 2017.

Il Direttore del Servizio di supporto  
(Dott. Mauro Grimaldi)





PROT 4300

26/5/17



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**CAMPANIA**

composta dai Magistrati:

Giovanni Coppola

Presidente

Rosella Cassaneti

Consigliere

dott. Francesco Sucameli

Primo Referendario (relatore)

**nell'adunanza pubblica del 4 maggio 2017**

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTO il Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTO il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO l'art. 5, lett. a) della Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1;

VISTA la Legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici ed in particolare l'art. 20;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) ed in particolare gli artt. 148 e 148-bis;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 25/2017 del 20 aprile 2017;

VISTA e considerata la documentazione pervenuta e le dichiarazioni rese in udienza pubblica dagli intervenuti;

UDITO il relatore, referendario dott. Francesco Sucameli, nella camera di Consiglio del 4 maggio 2017.

#### Premesso che

1. Il Comune di Alife (CE) è un comune di circa settemila abitanti, soggetto al Patto di stabilità interno (PSI) e dal 2016 agli obblighi del saldo di finanza pubblica (SFP).

In termini storici, i dati disponibili, di seguito riportati, evidenziano un disavanzo crescente negli anni.

Tabella A. Fonte SIQUEL rendiconto 2014

	2012	2013	2014
<b>Risultato di amministrazione (+/-)</b>	<b>-330.854,74</b>	<b>-317.248,30</b>	<b>-2.762.740,45</b>
<b>di cui:</b>			
<b>a) Vincolato</b>	<b>45.143,67</b>	<b>63.105,20</b>	<b>123.085,04</b>
<b>b) Per spese in conto capitale</b>	<b>7.637,00</b>	<b>33.035,63</b>	<b>0,00</b>
<b>c) Per fondo ammortamento</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>d) Per fondo svalutazione crediti</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.581.461,26</b>
<b>e) Non vincolato (+/-) *</b>	<b>-330.854,74</b>	<b>-317.248,30</b>	<b>-4.467.286,75</b>

2 La base dati originariamente a disposizione della Sezione è risultata incompleta ed inservibile.

I dati SIRTEL, infatti, sussistono solo fino all'annualità 2011; successivamente sono disponibili esclusivamente le certificazioni al bilancio archiviate nel data base pubblico del Ministero dell'interno (<http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/in/cod/4>); per quanto concerne SIQUEL, l'ultimo questionario disponibile è quello del 2014, che riporta errori di "non quadratura", mentre il questionario 2015 è ancora in compilazione, con significativo ritardo rispetto al termine ultimo che la Sezione aveva fissato per l'invio (15 febbraio 2017).

In questo quadro di carenza informativa, è pervenuta la relazione del responsabile dei servizi finanziari (RSSFF) ex art. 153, comma 6 TUEL (registrata con prot. C.C. n. 2462, del 3 aprile 2017), il quale nel proporre all'ente di procedere alla dichiarazione di dissesto finanziario, inviava la stessa relazione a questi Uffici.

La dichiarazione di dissesto, per altro verso, risulta essere intervenuta lo scorso 9 aprile 2017, con deliberazione n. 19 del Consiglio comunale (prot. C.c. n. 2933 del 19 aprile 2017).

A prescindere dal procedimento giuridico intrapreso, il RSSFF riferiva di una contabilità profondamente compromessa, in particolare segnalava:

- *«che le elementari regole contabili sono state negli anni sistematicamente disattese»;*

- di avere dovuto ricostruire lo stato attuale degli equilibri mediante *«l'analisi della documentazione rinvenuta, quest'ultima conservata, archiviata e catalogata in maniera confusa e assolutamente inidonea»*.

Tra le varie irregolarità, il RSSFF segnala a titolo semplificativo la presenza di: *«Ordinativi di spesa senza il preventivo impegno, assenza nella maggior parte delle liquidazioni di spesa dei documenti di regolarità contributiva e della verifica inadempimenti (ex Art. 48-bis D.P.R. n. 602/73). Previsioni di entrate sovrastimate, spesa fuori controllo, assenza per gli acquisti di beni e servizi del ricorso al mercato elettronico della Pubblica Amministrazione. Uso improprio e distorto dei ticket mensa per i dipendenti, salario accessorio liquidato in mancanza di determine. Assenza di una contabilità distinta per le somme a destinazione vincolata e gestione difforme al dettato normativo delle enormi anticipazioni di liquidità ricevute ex legge dal Comune di Alife. Abnorme e completamente fuori controllo il contenzioso, foriero di continue assegnazioni di pagamento presso la tesoreria comunale»*.

Il Magistrato istruttore ha dunque avviato immediatamente l'istruttoria procedendo ad una repentina interlocuzione col RSSFF.

Da subito è emersa l'impossibilità di ricostruire i dati sulla base della contabilità interna: quando è stato richiesto all'ente di documentare l'andamento delle grandezze contabili certificate in bilancio, sulla base delle risultanze interne, il Comune ha inviato la "Tabella B", la cui incompletezza è stata giustificata con la assoluta mancanza di dati interni:

Tabella B

Residui	2010			2011			2012			2013			2014			2015			2016		
	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100
Titolo I	172.106,00	41.485,00	24,1%	36.441,00	11.974,00	32,86%	468.632,00	6.710,00	1,43%	487.872,00	19.344,00	3,96%	571.974,00	29.189,00	5,10%	1.204.622,00	96.607,00	8,02%	2.252.931,00	795.544,00	35,31%
Titolo II			#DIV/0!			#DIV/0!			#DIV/0!			#DIV/0!			#DIV/0!			29,69%	163.560,00	125.568,00	76,77%
Titolo III			#DIV/0!	53.401,33		0,00%			#DIV/0!	18.998,26		#DIV/0!			0,00%	277.803,00	1.198,00	0,43%	101.558,00	31.830,00	31,34%
Totale Entrate Correnti	172.106,00	41.485,00	24,10%	89.842,33	11.974,00	13,33%	468.632,00	6.710,00	1,43%	487.872,00	19.344,00	3,96%	590.972,26	29.189,00	4,94%	1.558.261,00	120.320,00	7,72%	2.518.049,00	952.942,00	37,84%
di cui entrate proprie (Tit. I e II)	172.106,00	41.485,00	24,10%	89.842,33	11.974,00	13,33%	468.632,00	6.710,00	1,43%	487.872,00	19.344,00	3,96%	590.972,26	29.189,00	4,94%	1.482.425,00	97.805,00	6,60%	2.354.489,00	827.374,00	35,14%
Titolo IV	1.148.505,00	82.676,00	48,04%	340.061,42		0,00%	79.932,35		0,00%	36.046,96		0,00%	5.408,03		0,00%	6.699.452,00		0,00%	249.331,00		0,00%
Titolo V			0,00%			#DIV/0!			#DIV/0!			#DIV/0!			#DIV/0!			#DIV/0!			#DIV/0!
Titolo VI	283.780,00		0,00%			#DIV/0!			#DIV/0!			#DIV/0!			#DIV/0!			#DIV/0!			#DIV/0!
Totale Entrate	1.776.497,00	124.161,00	6,99%	429.903,75	11.974,00	2,79%	548.564,35	6.710,00	1,22%	523.918,96	19.344,00	3,69%	596.380,29	29.189,00	4,89%	8.257.713,00	120.320,00	1,46%	2.767.380,00	952.942,00	34,43%

3. Pertanto, sulla base degli elementi disponibili e delle evidenze già fornite dall'Ente, il Magistrato istruttore ha deferito al Presidente della Sezione, ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, il comune in epigrafe in adunanza pubblica, il quale è stato convocato, con ordinanza presidenziale n. 25/2017 dello scorso 20 aprile 2017, in pubblico contraddittorio, tenutosi il successivo 4 maggio 2017.

Le memorie (prot. C.C. n. 3086 del 28 aprile 2017), successivamente integrate (prot. C.C. nn. 3325 e 3357 del 22 maggio 2017) e il contraddittorio pubblico hanno evidenziato e confermato che i dati di certificazione al bilancio dell'ultimo quinquennio sono privi di documentazione giustificativa interna.

In particolare, il Comune lamenta l'impossibilità di documentare l'esistenza dei crediti, anche per la complicata situazione organizzativa dei servizi di accertamento e riscossione, da tempo esternalizzati.

Analoga difficoltà si ravvisa nella ricostruzione del passivo, non solo per la sussistenza di numerosi debiti fuori bilancio ancora in fase di ricognizione, ma anche per la sussistenza di casi di doppio pagamento.

La contabilità interna, inoltre, sarebbe stata negli anni tenuta con l'ausilio di consulenti esterni che hanno avuto libero accesso al sistema informatico della contabilità. I diversi approcci e competenze susseguitesesi hanno compromesso la base dati nella sua integrità, coerenza e congruità.

Presso il Comune non sussiste documentazione cartacea e, ove sussiste, è disordinata e manchevole. Per contro, i dati disponibili sono sostanzialmente di carattere informatico, ma anche in quel caso assai lacunosi ed incoerenti con le registrazioni a bilancio.

Questo, addirittura, avviene per il dato dei residui iniziali per ciascuna annualità e per le correlate riscossioni, fondamentali per verificare la congruità del FCDE.

Gli unici dati che danno continuità sono quelli di rendicontazione che, però, per il passato, il Comune non sarebbe in grado di riscontrare.

In buona sostanza, gli unici dati completi sono quelli ufficiali certificati al Ministero dell'interno e nei rendiconti, ma non è possibile fornire il riscontro documentale degli stessi, né rivenire le necessarie carte di lavoro, né comprovare la corrispondenza degli stessi alla contabilità interna.

Contemporaneamente, vi è incertezza tanto sugli accertamenti che sulle riscossioni:

- sugli accertamenti per il carattere elevatissimo del contenzioso registrato a partire dall'affidamento del servizio prima a Pubblialifana e poi a Ge.Ro.Pa (dal 2012 in poi), ma anche per il fatto che, per le annualità precedenti il 2016, si registra una non circolarità delle informazioni tra il precedente concessionario del servizio di accertamento (Pubblialifana) e il nuovo (Ge.Ro.Pa, al quale verrebbe opposto un rifiuto di ostensione da parte di Pubblialifana); questa situazione rende opaco quasi l'intero comparto crediti, in quanto il comune non riesce

ad entrare in possesso della documentazione necessaria, neanche a mezzo Ge.Ro.Pa., e pregiudica la possibilità di effettuare accertamenti per evasione per le annualità pregresse;

- per le riscossioni in quanto queste sono avvenute direttamente su conti intestati a Pubblialifana, col rischio di confusione di patrimoni (dell'ente locale e del concessionario) e di non potere avere evidenza di incassi già avvenuti (quindi sul venir meno del titolo di crediti a bilancio).

In adunanza pubblica, sono intervenuti il Sindaco, l'Assessore al Bilancio, il nuovo responsabile dei servizi finanziari.

**3.1.** L'Assessore al bilancio ha fornito alcuni elementi storici che a suo avviso retrodatano una condizione non conclamata di dissesto, ma evidente nei fatti, già nel 2012. Segnatamente ha ricordato:

- che già nel marzo del 2012, sulla base di una relazione molto corposa, in qualità di consigliere comunale di minoranza, aveva chiesto in Consiglio che si dichiarasse il dissesto;
- che nel 2015 il revisore aveva dato un parere negativo sul rendiconto 2014, con una relazione che evidenziava criticità assai gravi sintomatiche di una situazione di dissesto; tuttavia l'amministrazione rispose con una nota fortemente critica rispetto al parere. In Consiglio, il medesimo revisore fece pervenire una nota che, pur ribadendo punto per punto tutte le criticità riscontrate, alla fine concludeva dando parere positivo.

Il responsabile dei servizi finanziari, su specifica domanda del Presidente, ha confermato che il trascinarsi della situazione di dissesto è stato possibile grazie alla sistematica sovrastima delle entrate in sede di bilancio di previsione, sovrastima che probabilmente non riguarda solo le previsioni nei bilanci di competenza, ma gli stessi accertamenti rendicontati negli anni, in quanto ha riscontrato numerosi elementi di anomalia (in particolare il contenzioso) e, parallelamente, non riesce a trovare la documentazione attestante l'esistenza dei crediti. Ad avviso del RSSFF, già dal 2014, vi era un disavanzo di circa quattro milioni di euro che però veniva mascherato attraverso tale sistematica sovrastima.

Il Sindaco ha sottolineato che si è insediato a giugno 2016 e che ha dovuto prendere atto di una situazione particolarmente critica con riguardo alla macchina amministrativa, specie sul funzionamento dei contratti e dei servizi.

**3.2.** Per quanto concerne il disordine contabile, il primo cittadino e il RSSFF ne attribuiscono la genesi alla cattiva gestione burocratica e alla esternalizzazione di servizi in sostanza avvenuta senza un effettivo controllo sulla qualità degli stessi; ciò, in particolare, a causa dell'impreparazione del personale interno, specie nell'ufficio del Servizio finanziario, ragione alla base del continuo ricorso a "consulenti esterni", che hanno compromesso l'omogeneità e congruità della contabilità interna.



---

In proposito, si riferisce che il capo del ridetto ufficio non aveva una preparazione specifica, essendo un geometra, e che nel 2009 il medesimo funzionario fu arrestato, in ragione di addebiti che avevano a che fare con l'irregolarità delle procedure di spesa.

Quanto alla situazione attuale, si lamenta la mancata ostensione della documentazione necessaria a ricostruire il comparto crediti da parte dei concessionari del servizio di accertamento, in particolare Pubblialifana, la quale non avrebbe messo a disposizione la base dati nemmeno alla subentrante Ge.Ro.Pa.

**3.3.** Per quanto concerne il grado di riscossione, calato a picco a partire dal 2014, il funzionario ritiene che il peggioramento della riscossione sia da collegare al tentativo fallito di internalizzazione e alla mancanza di funzionalità del servizio di supporto agli accertamenti da parte di Ge.ro.PA, anche per la conflittualità della stessa con la Pubblialifana, titolare per gli anni precedenti del servizio di accertamento dei tributi ed entrate minori, nonché della riscossione coattiva.

Altra anomalia già segnalata con la relazione ex art. 153 TUEL, ribadita in adunanza, è che negli anni passati Pubblialifana avrebbe riscosso le entrate direttamente su propri conti correnti; parallelamente l'esplosione del contenzioso tributario fa dubitare della qualità degli accertamenti.

Su specifica richiesta del Magistrato istruttore, dunque, il funzionario ha ricostruito la storia dell'organizzazione dei servizi di accertamento e riscossione come segue:

- la riscossione coattiva per i tributi maggiori è stata affidata alla Pubblialifana s.r.l. per gli anni 2012/2014 (IMU-TARES-IUC). La società svolgeva per tali entrate sia il servizio di accertamento che quello di riscossione. Dal 2014 il servizio di accertamento doveva essere reinternalizzato ed essere svolto dal Comune, mentre per la riscossione il Comune intendeva affidarsi ad Equitalia. Il riaffidamento non è ancora avvenuto, pertanto nelle more la riscossione coattiva per le annualità 2014 e successive è ferma;
- alla Pubblialifana, già dal 2002, era affidato anche il servizio di riscossione coattiva di tributi minori e di proventi e tariffe (Titolo III), tra cui spicca la riscossione coattiva delle acque reflue e depurazione. Il servizio viene svolto per le annualità precedenti in regime di proroga di fatto, in assenza di contratto formale. Per le annualità 2014 e successive, il servizio è in attesa di un neo-affidamento;
- in data 21 aprile 2016, in ragione delle inefficienze registrate sul servizio, è stato sottoscritto contratto per affidamento alla Ge.Ro.Pa. s.a.s. per le sole attività di supporto e assistenza all'ufficio tributi. Infatti, riferisce l'assessore al bilancio, sentito in merito, l'affidamento alla Ge.ro.pa si colloca a valle del tentativo di reinternalizzare il servizio di accertamento, nonché di riscossione; tuttavia a causa dell'insufficienza di personale si decise di ricorrere al supporto esterno di Ge.Ro.Pa. Secondo l'Assessore al bilancio, intervenuto sul punto, Ge.ro.pa., però, non sarebbe

stata messa in condizioni di adempiere al proprio servizio, in quanto Publialifana avrebbe fatto ostruzione alla consegna della documentazione necessaria. Per altro verso, Ge.Ro.Pa non si occupa della riscossione coattiva, né se ne può occupare per contratto, per cui il ridetto servizio sarà rimesso ad Equitalia.

In definitiva, allo stato attuale:

- l'accertamento è svolto da Ge.Ro.Pa. a supporto degli uffici comunali;

- la riscossione avviene solo su base volontaria;

- la riscossione coattiva per le annualità successive al 2014 e in attesa di affidamento ad un nuovo concessionario, probabilmente, Equitalia.

**3.5.** Per quanto concerne il riferito mancato rispetto del saldo di finanzia pubblica 2016, il RSSFF ha riferito di avere effettuato il calcolo degli accertamenti delle entrate ad autoliquidazione sulla base della reale capacità di riscossione dell'ente, in quanto profondamente divergente da quelli "teorici" e medi dello "sportello del federalismo fiscale" che la legge consente di assumere a riferimento; ciò ha ritenuto in ragione del principio di veridicità del bilancio; peraltro occorre comunque riaggiornare il dato al 30 aprile, data di approvazione del rendiconto, per verificare se vi è stato, in definitiva, il superamento del saldo.

**3.6.** Il sindaco e l'assessore al bilancio si sono poi soffermati su alcuni fatti di particolare turbamento della qualità e legittimità della spesa e del correlato indebitamento accumulato nel tempo; fatti rispetto ai quali il Magistrato Istruttore ha chiesto maggiori delucidazioni e conferma sull'intervenuta denuncia alle altre autorità competenti, dalla magistratura ordinaria alla procura contabile, invitando a fare una relazione dettagliata su quanto riferito in Adunanza, a tutte le autorità competenti, in particolare con riguardo ai seguenti fatti:

- la vicenda del c.d. "esproprio Marra", per cui la spesa è passata dai preventivati € 200 mila a circa 1,8 milioni di euro;
- costi di funzionamento inspiegabilmente elevati, per servizi affidati senza alcuna procedura ad evidenza pubblica. Cita in proposito il costo della pubblica illuminazione, passato in breve da 30 mila euro a 7 mila euro mensili; la spesa di carburante, passata da 40 mila euro mensili a ai 9 mila euro attuali. Particolarmente grave riferisce essere la vicenda del depuratore: nonostante l'Amministrazione sostenesse puntualmente il costo di manutenzione e di servizio per un importo mensile di € 9 mila, dal 2011 fino al suo insediamento, il ridetto depuratore non ha funzionato. L'amministrazione, pur in mancanza di fondi, ha riparato il depuratore affrontando la spesa di ripristino con un taglio alle indennità degli amministratori, per altro verso ha ridotto la spesa di manutenzione a € 3 mila mensili, ottenendo anche condizioni di servizio migliorative rispetto al passato;
- rispetto agli anni precedenti, nel 2017, si può osservare un decremento della riscossione della TARI, pari a circa il 17%: ciò sarebbe dovuto al fatto che le tariffe erano in passato basate su un costo complessivo palesemente sproporzionato,

segnatamente di un milione e novecento mila euro. Ad avviso dell'Assessore, l'importo a budget così elevato, serviva per compensare la sopravvenuta scarsa fedeltà fiscale dei cittadini. In questo, ritiene, è stato possibile compensare il minor numero di incassi, per garantire comunque la copertura del costo del servizio;

- la totale mancanza di procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di appalti e concessioni.

In relazione a quest'ultimo punto, gli amministratori evidenziano che se in alcuni casi il problema è un regime di proroga infinito, in altri mancava a monte una qualsiasi procedura ad evidenza pubblica.

Nel caso delle proroghe, infatti, molto spesso manca radicalmente un contratto, in quanto l'unica documentazione disponibile è una determina mensile di riaffidamento.

In proposito si segnalano in particolare due esempi: il primo riguarda il servizio della spazzatura, svolto con continuità dal 2011 dalla stessa ditta. La prestazione è stata assentita, mese per mese, con delle determine senza gara. Adesso il comune ha aderito alla stazione unica appaltante e affidato il contratto, nelle more, a un'altra ditta tratta dalla *white list* della Prefettura.

L'altro esempio concerne il servizio di accertamento e riscossione dei tributi minori e dei proventi del titolo III: questo è stato affidato alla società Pubblialifana (come si è detto poi concessionaria del servizio anche per i tributi maggiori) nel febbraio 2002.

Il Sindaco, infine ed incidentalmente, segnala che le difficoltà del comune e il ripristino della sana gestione finanziaria sta dando luogo anche a difficoltà di ordine pubblico, che sono degenerati in atti di vandalismo ai danni della sua persona e assicura la massima collaborazione con la Corte nell'intrapreso cammino di risanamento.

**3.7.** Con le successive integrazioni istruttorie sopra citate, ad esito del dibattito pubblico, il Comune ha inviato gli ultimi tre bilanci di previsione approvati corredati dal parere, sempre positivo, del revisore nonché una relazione dalla quale emerge che non è possibile ricostruire l'evoluzione degli accertamenti effettuati nelle varie annualità, annotando le riscossioni e le cancellazioni effettuate sulla base di annullamenti in autotutela o giurisdizionali.

Ciò per una diffusa mancanza di determine di accertamento sulle principali entrate.

## **FATTO E DIRITTO**

### **1. IL QUADRO NORMATIVO DEL DISSESTO E L'OGGETTO DELL'ACCERTAMENTO**

1. Alla Corte dei conti è attribuito il controllo dell'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica.

Tale competenza si è radicata attraverso successivi interventi normativi nel tempo, che oggi hanno una base costituzionale rinforzata dall'introduzione del c.d. principio del pareggio di bilancio con la legge costituzionale n. 1/2012.

Come è noto art. 81 Cost. come novellato dalla Legge cost. 1/2012, e l'art. 5 della medesima Legge, prevedono una fonte rafforzata a presidio del principio dell'equilibrio.

Da un lato, l'art. 5 lett. a) della citata legge costituzionale individua tra i contenuti necessari della legge rinforzata «le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica»; per altro verso, l'art. 20 della successivamente emanata legge rinforzata (Legge n. 243/2012) prevede espressamente che «1. *La Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione [...]. 2. La legge dello Stato disciplina le forme e le modalità del controllo di cui al comma 1*».

Ne riviene un sistema normativo che nel controllo e nelle verifiche degli equilibri di bilancio individua il suo strumento di effettività, rafforzando la posizione della Corte dei conti nel sistema della Repubblica di cui all'art. 114 Cost, come organo di rilevanza costituzionale a tutela del principio dell'equilibrio di bilancio.

Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali:

- sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.;

- sono strumentali alla garanzia del buon andamento e della continuità dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Il controllo sui bilanci predisposti dagli enti pubblici, già previsto a partire dall'art. 1, comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 e poi ribadito e rafforzato dal D.L. n. 174/2012, conv. L. n. 213/2012, viene dunque ad assumere una nuova rilevanza costituzionale, in quanto lo svolgimento dello stesso attraverso una magistratura consente la giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio e delle norme della contabilità pubblica costruita attorno a tale architrave.

Ed infatti, non si tratta di un controllo "collaborativo", ma di un controllo prettamente articolato sullo schema dell'accertamento di regolarità-legittimità della gestione, di cui i bilanci costituiscono lo strumento di rappresentazione statica, attraverso cui è possibile costantemente verificare il rispetto della legalità contabile nell'attività amministrativa.

Inoltre, il controllo sui bilanci preventivi e successivi di cui all'art. 148-bis TUEL assume:

- come parametro, il sistema delle regole e dei principi che disciplinano la contabilità pubblica. Tra questi, vengono citati espressamente la normativa sui saldi di finanza

---

pubblica e il principio l'equilibrio, che costituiscono i fondamenti della legalità finanziaria,

- come oggetto, l'attività di gestione e non, in sé il documento rappresentativo del bilancio che è uno strumento di verifica della stessa. In questo modo è infatti possibile verificare l'equilibrio in termini dinamici.

In proposito, la Corte Costituzionale con la sent. n. 40 del 2014, ha ribadito che tali controlli si collocano su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo. I controlli di legittimità e regolarità contabile (come già evidenziato nelle sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), infatti, sono caratterizzati da un esito di tipo "dicotomico" rispetto al parametro normativo, un giudizio, cioè, tipicamente apofantico o dichiarativo (secondo lo schema vero/falso, laddove il controllo sulla gestione si caratterizza per un carattere spiccatamente valutativo) da cui, a seconda dell'esito di tale alternativa, conseguono poteri e conseguenze precise (laddove nel controllo sulla gestione, data la complessità e il carattere aperto dei parametri, l'esito è sostanzialmente atipico e volto a stimolare l'autocorrezione, non vincolata, dell'ente).

Il giudice delle leggi ha altresì riqualificato la natura di tali controlli anche sotto il profilo funzionale, superando la tradizionale classificazione del controllo in termini preventivi/successivi: il controllo di regolarità, ed in particolare quello dell'art. 148-bis, si considera "preventivo", nonostante si incentri su atti già efficaci, in quanto è finalizzato ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio.

**1.2.** Nel caso concreto non è ostativa all'odierno procedimento di controllo l'intervenuta dichiarazione di dissesto.

La dichiarazione di dissesto (art. 244 TUEL), infatti, non è in grado, di per sé, di costituire "misura correttiva" dello squilibrio, ma rappresenta soltanto la premessa di una procedura che costituisce la cornice giuridica e temporale entro la quale l'ente è tenuto ad adottare - sotto la costante vigilanza del Ministero dell'interno - le misure correttive necessarie, agendo sulla leva fiscale e sulla spesa (art. 259, comma 2), sì da creare nella gestione di competenza, un sufficiente surplus in grado di ripristinare, nel tempo stabilito (art. 265 TUEL), l'equilibrio di bilancio turbato dal disavanzo rilevato.

Giova rammentare che l'esito del riequilibrio non è scontato, tant'è che l'impossibilità o l'incapacità dell'ente di addivenire ad una ipotesi sostenibile di "bilancio stabilmente riequilibrato" (art. 264 TUEL) comporta lo scioglimento dell'amministrazione, con il conseguente commissariamento ai sensi dell'art. 141, comma 1 lett. a) TUEL (art. 262 comma 1 TUEL).

Il ripiano dello squilibrio è per altro verso concepibile solo in un orizzonte temporale allargato per garantire la continuità dell'amministrazione (art. 265 TUEL).

La deliberazione del "bilancio stabilmente riequilibrato", infatti, costituisce il cuore della procedura di dissesto, preceduta dalla approvazione da parte dei competenti organi ministeriali (art. 261 TUEL). In tale sede, il Ministero può altresì fornire prescrizioni a carattere positivo che l'ente deve eseguire «con l'obbligo di riferire sullo stato di attuazione in un apposito capitolo della relazione sul rendiconto annuale» (art. 265, comma 2, TUEL). L'inadempimento a tali misure (o la creazione di nuovi disavanzi non ripianabili con le procedure ordinarie) è oggetto di specifica segnalazione alla competente Autorità giudiziaria (artt. 265, comma 4 e 268 comma 1 TUEL), dovere di segnalazione che fa capo a tutti i soggetti che hanno il potere di vigilare la procedura, compreso il Ministero, soprattutto in ragione dell'abolizione del Co.re.co a seguito della L. cost. n. 3/2001 (riforma del Titolo V).

In proposito, giova evidenziare che le competenze del Ministero dell'interno si giustificano ancor più nel sistema determinato dal nuovo Titolo V, sulla base del potere di coordinamento della finanza pubblica che pertiene allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost.

In quest'ottica vanno lette le disposizioni di legge che, in caso di crisi o di fallimento dell'obiettivo di risanamento della procedura di dissesto, attribuiscono al Ministro dell'interno il dovere di individuare, con proprio decreto, le misure necessarie per il risanamento, anche in deroga alle norme vigenti (art. 262 comma 2 e art. 268 comma 2 TUEL), sebbene la norma imponga la neutralità di tali misure per la finanza dello Stato.

Per altro verso, la complessità della procedura amministrativa sinteticamente sopra riportata e i tempi burocratici di reazione non consentono la pronta eliminazione delle cause dello squilibrio. In assenza di un tempestivo intervento su quest'ultime, infatti, nelle more dell'adozione del bilancio stabilmente riequilibrato, lo squilibrio realizzato potrebbe infatti peggiorare.

Si aggiunga che l'approvazione dei rendiconti (con la quantificazione "certa" del disavanzo, con la traduzione del risultato di amministrazione da "presunto" ad accertato), nella vigente procedura di dissesto, può essere procrastinata a un momento successivo all'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, rendendo di per sé stessa incerta ed indefinita la dimensione effettiva del disavanzo e l'individuazione delle sue cause (art. 259 comma 1 e 264 comma 2 TUEL), disavanzo il cui accertamento dovrebbe costituire la premessa stessa della procedura di risanamento, attraverso il complessivo riaccertamento delle poste di bilancio (art. 228 TUEL), costantemente aggiornato durante la procedura di dissesto, con cadenza annuale.

In siffatto contesto, emerge ed è centrale la funzione "preventiva" e la natura cautelare del procedimento di controllo ex art. 148-bis TUEL: in virtù di tale norma, infatti, la Corte dei conti può verificare che la gestione, per quanto provvisoria e soggetta a limitazioni (art. 250), non determini un aggravio dello squilibrio, eventualmente determinando il "blocco della spesa"

non obbligatoria (cfr. SRC Campania n. 26/2015/PRSP e n. 119/2016), così come definita dall'art. 250, comma 2 TUEL.

La natura cautelare del controllo della Corte dei conti ex art. 148-bis TUEL è stata affermata dal Giudice delle leggi (sent. N. 40/2014) che ha osservato che le disposizioni in questione "sono strumentali al rispetto degli «*obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione [...] In questa prospettiva [...], [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014)"*

Tali controlli mirano «a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013) [...]» e pertanto agiscono in modo "conformativo" (e non sanzionatorio), si da garantire la continuità dell'amministrazione in modo compatibile con le risorse disponibili, evitando al tempo stesso l'aggravio di situazioni di disequilibrio che il dissesto, per altro verso, è chiamato ad eliminare, partendo dalle cause.

Tale "conformazione" si realizza attraverso un duplice accertamento, prima con la rilevazione delle irregolarità e delle cause che sono "in grado di pregiudicare gli equilibri" (art. 148-bis TUEL) e, successivamente, con l'accertamento dell'inadempimento rispetto all'ordine di adottare le necessarie "misure correttive" nel termine di 60 giorni, eventualmente dichiarando il "blocco della spesa", in presenza dei presupposti di legge.

**1.3.** L'ottica da cui muove il Legislatore nell'art. 148-bis TUEL, dunque, è cautelare e preventiva; in tale prospettiva, l'intervenuta dichiarazione di dissesto (art. 244 TUEL) e la conseguente introduzione del regime dell'esercizio provvisorio non costituiscono (art. 250 TUEL), in ragione delle circostanze concretamente accertabili, un'automatica garanzia della preservazione degli equilibri di bilancio da un ulteriore peggioramento.

In proposito occorre ricordare che, nelle more della approvazione di un bilancio stabilmente riequilibrato, gli enti dissestati entrano in "esercizio provvisorio" (art. 250 TUEL).

La speciale disciplina prevista dal Testo unico in tale caso prevede che: «1. *Dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato di cui all'articolo 261 l'ente locale non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili, con esclusione delle spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi. L'ente applica principi di buona amministrazione al fine di non aggravare la posizione debitoria e mantenere la coerenza con l'ipotesi di bilancio riequilibrato predisposta dallo stesso.*

2. Per le spese disposte dalla legge e per quelle relative ai servizi locali indispensabili, nei casi in cui nell'ultimo bilancio approvato mancano del tutto gli stanziamenti ovvero gli stessi sono previsti per importi insufficienti, il consiglio o la giunta con i poteri del primo, salvo ratifica, individua con deliberazione le spese da finanziare, con gli interventi relativi, motiva nel dettaglio le ragioni per le quali mancano o sono insufficienti gli stanziamenti nell'ultimo bilancio approvato e determina le fonti di finanziamento. Sulla base di tali deliberazioni possono essere assunti gli impegni corrispondenti. Le deliberazioni, da sottoporre all'esame dell'organo regionale di controllo, sono notificate al tesoriere» (art. 250 TUEL. Enfasi aggiunta).

La disamina della norma evidenzia che le cautele gestionali introdotte dal Legislatore per evitare un deterioramento degli equilibri si incardinano essenzialmente su 3 limiti alla spesa: a) quello formale, in virtù del quale occorre fare riferimento, in termini di autorizzazioni alla spesa, all'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso. In tale contesto è centrale la verifica della corretta determinazione dei vincoli e degli accantonamenti pregressi (risultato di amministrazione, anche presunto) nonché dei fondi operanti in fase previsionale (in particolare il FCDE); b) quello, sostanziale e assoluto, che – a prescindere dalla spesa autorizzata in base alle previsioni – vieta una spesa superiore alle entrate accertate, obbligando ad una costante verifica dell'andamento degli accertamenti; c) quello "temporale" che, in ogni caso, non consente di esaurire il margine di spesa disponibile, se non per quote mensili (dodicesimi sullo stanziamento finale).

Tali limiti, infine, sono superabili esclusivamente se l'ente ne documenta, dimostra e motiva l'incapienza rispetto alla spesa obbligatoria, definita nei termini di cui al comma 2.

**1.3.1.** Il Comune di Alife ha approvato l'ultimo bilancio, con delibera del commissario straordinario, il 26 maggio 2016 (deliberazione n. 15/2016), per il triennio 2016-2018.

L'istruttoria ha mirato a raccogliere informazioni sulla qualità degli accertamenti, da un lato, e sulla congruità degli accantonamenti per fondo crediti dubbia esigibilità, a consuntivo e a previsionale.

Ove infatti la procedura di acquisizione delle entrate, ed in particolare la fase di accertamento, risultasse strutturalmente compromessa e, contemporaneamente, le medesime entrate non risultassero adeguatamente "svalutate" con un FCDE (a previsionale e a consuntivo), si paleserebbe il rischio di un aggravamento della situazione finanziaria che giustificerebbe un intervento della Corte ai sensi dell'art. 148-bis TUEL.

Entrambe le circostanze risultano, al termine dell'istruttoria, verificate, nei termini che seguono.

## **2. LE FONTI DI INFORMAZIONE. OPACITÀ DELL'AMBIENTE D'INDAGINE INATTENDIBILITÀ E INCOMPLETEZZA DEI DATI A CONSUNTIVO (SIQUEL, SIRTEL E CERTIFICAZIONI DEI DATI DI BILANCIO). OSTACOLO ALL'ACCERTAMENTO DI**



## **CONTROLLO PER OMISSIONI DEI CONCESSIONARI DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE E DEL REVISORE UNICO.**

2. Preliminarmente, occorre precisare che l'esame della Corte è limitato all'approfondimento dei profili di criticità ed irregolarità che costituiscono una minaccia diretta agli equilibri di bilancio.

Per i numerosi altri profili di illegittimità segnalati, la mancata espressione di un accertamento di irregolarità in merito, non può essere considerata quale implicita valutazione positiva. Ci si riferisce, in particolare, alle segnalazioni che attengono alle ripetute violazioni della disciplina di evidenza pubblica per concessioni e degli appalti. Su tali vicende si rinvia agli approfondimenti ed alle determinazioni di competenza degli organi di questa Magistratura, di quella ordinaria e delle altre Autorità competenti.

Tanto premesso, gli elementi istruttori raccolti, in particolare:

- la relazione del RSFF ex art. 153 TUEL;
- la documentazione incompleta o non pervenuta per l'oggettiva impossibilità di ricostruire o confermare i fatti registrati a bilancio sulla base della contabilità interna;
- le memorie;
- gli elementi emersi in sede di contraddittorio pubblico,

hanno evidenziato la sostanziale inattendibilità delle scritture e una complessiva farraginosità dell'ambiente d'indagine, che rendono attualmente impossibile effettuare un riaccertamento delle poste di bilancio, strumentale all'effettiva liquidazione del disavanzo e dello squilibrio. Tale situazione di stallo contabile è legata a doppio filo con l'esternalizzazione, negli anni, dell'attività di accertamento e riscossione, non accompagnata da un effettivo controllo sull'attività dei concessionari.

**2.1.** Le informazioni essenziali mancanti riguardano in particolare gli accertamenti e le riscossioni stratificatisi negli anni.

Per gli accertamenti non è stata resa disponibile la documentazione dei titoli di tali atti e la banca dati in possesso degli ex concessionari; per altro verso, non è stato possibile verificare le movimentazioni correlate ai versamenti dei cittadini, per imposte e tariffe dovute, effettuati direttamente sui conti correnti dei concessionari per la riscossione, su conti a quest'ultimi intestati.

Ciò ha determinato, da un lato, l'impossibilità di riscontrare i titoli per gli accertamenti registrati a bilancio, per altro verso, l'impossibilità di verificare la congruità ed effettività delle riscossioni. La mancata disponibilità degli estratti conto dei concessionari che hanno beneficiato di versamenti diretti, infatti, non consente di verificare se la riscossione vi sia stata senza essere stata riversata e rilevata in bilancio. In buona sostanza, i rendiconti pregressi sono privi di documentazione giustificativa in grado di corroborare l'autenticità dei dati certificati.

Tali informazioni dovranno essere rese immediatamente disponibili da chi di dovere, al fine di consentire l'avvio del percorso di risanamento con piena certezza delle risorse disponibili. Qualsiasi omissione o rifiuto in tale senso costituisce ostacolo alla salvaguardia dell'integrità della finanza pubblica e all'attività di controllo di questa Magistratura.

In proposito, si rammenta che la corretta e veritiera rappresentazione della situazione finanziaria nel bilancio costituisce un momento fondamentale della vita amministrativa dell'ente, tramite cui viene data certezza pubblica ai dati attestati. In quanto documento rappresentativo di dati interni, esso può essere oggetto di falsificazione sia materiale, sia ideologica (Cass. Penale, sentenza n. 24878 del 19 maggio 2017).

Numerose altre circostanze aggravano tale situazione di incertezza.

**2.2.** L'Ente non alimenta i dati SIRTEL a partire dal 2012 e l'ultimo questionario SIQUEL, peraltro, è quello del 2014, che riporta numerosi errori di "non quadratura".

Il questionario 2015 è ancora in compilazione, con enorme ritardo rispetto al termine che la Sezione aveva fissato in data 15 febbraio 2017.

Come è noto, compilare i dati SIRTEL è responsabilità dell'ente, mentre compilare quelli SIQUEL spetta all'Organo di revisione.

*Ut supra* illustrato in punto di fatto, gli accertamenti di questa Corte si sono sviluppati in un quadro di notevole opacità informativa, aggravata dalla mancanza di collaborazione da parte dell'Organo di revisione che pur convocato non ha in nessun modo contribuito all'istruttoria, né con memorie, né presenziando al contraddittorio pubblico.

Tale circostanza frustra la funzione di questa Corte, in quanto, come è noto, l'Organo di revisione, nel sistema della Legge n. 266/2005, art. 1, commi 166 e ss., nonché degli artt. 148 e 148-bis TUEL, costituisce la principale fonte qualificata di acquisizione di informazioni necessarie al controllo di questa Magistratura (*«gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo»*), qualificando i suoi doveri d'ufficio, ex art. 239 TUEL, in un'ottica formativa e strumentale a tale essenziale controllo di questa Magistratura, e il loro inadempimento, come un grave intralcio alla stessa.

Il Collegio, pertanto, ammonisce il Revisore a prestare, nel prosieguo della procedura di controllo, di cui questa pronuncia specifica è parte integrante, la massima collaborazione, costituendo la reticenza o l'inadeguatezza dei dati trasmessi per imperizia o negligenza, una grave violazione di legge e dei propri doveri d'ufficio, rilevante ai sensi degli artt. 38 e 22 del codice deontologico dell'ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili: «Nei rapporti con i magistrati [...], il professionista si comporta con rispetto delle pubbliche funzioni, senza assumere atteggiamenti in contrasto con la propria dignità professionale», mentre ai sensi dell'art. 22 del medesimo codice «1. Il professionista deve usare la diligenza e la perizia

richieste dalle norme che regolano il rapporto professionale nel luogo e nel tempo in cui esso è svolto».

L'Ente, per contro, dovrà quanto prima integrare la base dati SIRTEL ad oggi incompleta.

### 3. IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE. QUANTIFICAZIONE DEL DISAVANZO PRESUNTO. MISURE CORRETTIVE

3. Il comune di Alife è uno degli enti che ha acceduto alla sperimentazione preliminare dei nuovi principi contabili (D.lgs. n. 118/2011 e correlati principi contabili "sperimentali") nel 2014.

Per l'effetto, l'ultimo rendiconto strutturato sulla base del pregresso ordinamento contabile è quello del 2013, mentre già il bilancio di previsione 2014-2016 è stata adottato in contabilità armonizzata, dopo avere effettuato il riaccertamento straordinario al 1° gennaio 2014.

Pertanto sulla base dei dati di cui alle certificazioni di bilancio (gli unici, si è detto, per cui si registra continuità storica), il risultato di amministrazione registra la seguente evoluzione:

Tabella 1. Evoluzione del risultato di amministrazione "ri-accertato" sulla base dei dati a consuntivo. Fonte: certificati al bilancio sul sito "finanza pubblica".

	2012	2013	riacc. Str	2014	2015
Risultato di amministrazione (+/-)			-1.276.818,44	-2.762.740,45	4.718.515,76
di cui FPV			517.936,98	8.167.565,76	13.483,10
altri vincoli			33.035,63	123.085,04	8.312.555,61
FCDE			63.105,20	1.581.461,26	1.145.910,67
Non vincolato (disavanzo sostanziale-)	-330.854,74	-317.248,30	-1.372.959,27	-4.467.286,75	-4.739.950,52

A seguito del riaccertamento straordinario, l'Ente registrava un "maggiore disavanzo" di € 1.055.710,97, da ripianare in quote trentennali di € 35.190,37.

Per contro, con riferimento all'esercizio 2016, il Comune non è riuscito ad approvare il rendiconto, a causa della situazione contabile gravemente compromessa di cui si è ampiamente riferito, in primo luogo, per mancanza della necessaria completezza documentale, la cui carenza non consente di effettuare il riaccertamento delle poste.

L'Ente ha dunque dichiarato il dissesto lo scorso 9 aprile 2017, con deliberazione n. 19 del Consiglio comunale (prot. C.c. n. 2933 del 19 aprile 2017), quantificando il disavanzo in termini presuntivi.

Allo stato attuale, sulla base delle informazioni disponibili, l'Ente riferisce di registrare uno squilibrio presunto, a fine 2016 nei termini che seguono:

Tabella 2. Disavanzo presunto 2016. Fonte: comune di Alife. La legenda fa riferimento ad allegati prodotti dal Comune con le memorie istruttorie.

Risultato Provvisorio di Amministrazione al 31.12.2016	€ 2.183.106,92
FCDE al 31.12.2016	€ 2.909.125,19
F.A.L. dedotte quote di Capitale già pagate	€ 7.434.942,12
Debiti Fuori Bilancio da riconoscere Area Tecnica	€ 543.311,63
Debiti Fuori Bilancio da riconoscere area AA.GG.	€ 2.214.898,88
Debiti Fuori Bilancio da riconoscere rinvenuti dall'Area Finanziaria	€ 528.998,20
Quote Vincolate derivanti da Mutui Art. 187, comma 3-ter, lettera b)	€ 283.780,15
Quote Vincolate derivanti da Trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione determinata - Art. 187, comma 3-ter, lettera c) –	€ 87.561,84
Quote Vincolate derivanti da Trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione determinata - Art. 187, comma 3-ter, lettera d) – somma da restituire alla CC.DD.PP. per D.L. 35/2013	€ 656.645,84
Accantonamento prudenziale passività potenziali (50% di € 759.284,04) derivante dalla futura instaurazione di contenzioso con CITL Caserta	€ 379.642,02
<b>Risultato di amministrazione presunto al 31.12.2016</b>	<b>-€ 12.855.798,95</b>

Incidono sulla quantificazione, in particolare, oltre che l'emersione di numerosi debiti fuori bilancio, la necessità di aggiornare il FCDE allineandolo ai principi contabili, in termini di corretta applicazione della disciplina (cfr. *infra*) come del resto la necessità di contabilizzare correttamente l'anticipazione di liquidità. A queste circostanze devono aggiungersi le incognite che riguardano la corretta quantificazione del Fondo Pluriennale vincolato.

**3.1.** Sebbene l'approvazione dei rendiconti (con la quantificazione "certa" del disavanzo, con la traduzione del risultato di amministrazione da "presunto" ad accertato), nella vigente disciplina del dissesto, possa essere procrastinata a un momento successivo all'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, non si può non rilevare che la situazione concreta dell'Ente non può prescindere da questa fase; infatti la situazione contabile in cui versa l'Ente rende di per sé stessa incerta ed indefinita la dimensione effettiva del disavanzo e l'individuazione delle sue cause (art. 259 comma 1 e 264 comma 2 TUEL); appare dunque imprescindibile che il Comune proceda senza ritardo, a titolo di preliminare misura correttiva, al pieno riaccertamento delle poste di bilancio, al fine della corretta quantificazione delle poste, attive, passive, nonché dei correlati vincoli.

Il rendiconto 2016 dovrà altresì riaccertare le partite del conto preliminarmente a qualsiasi attività svolta dall'organo straordinario di liquidazione, la cui attività dovrà svolgersi, quale organo dell'ente, nel pieno rispetto del principio dell'universalità di bilancio. A tal proposito si rammenta che, ai sensi del D.lgs. n. 118/2011, Allegato 1, al principio n.3 «Sono incompatibili con il principio dell'universalità le gestioni fuori bilancio, consistenti in gestioni poste in essere dalla singola amministrazione o da sue articolazioni organizzative - che non abbiano autonomia gestionale - che non transitano nel bilancio. Le contabilità separate, ove ammesse dalla normativa, devono essere ricondotte al sistema di bilancio dell'amministrazione entro i termini dell'esercizio».

#### 4. SISTEMATICA SOVRASTIMA DELLE PREVISIONI E DEGLI ACCERTAMENTI DELLE ENTRATE, CON PARALLELA SOTTOSTIMA DELLA SPESA: RICADUTE SUGLI EQUILIBRI IN ESERCIZIO PROVVISORIO.

4. Come si è sopra evidenziato (§ 1.3), la tutela degli equilibri da un loro peggioramento in fase di dissesto, nella logica dell'art. 250 TUEL, è assicurato: a) dall'agganciamento della spesa impegnabile allo stanziamento complessivo dell'ultimo bilancio già approvato (paralizzando l'autorizzazione di ulteriore spesa, con le eccezioni del comma 2); e b) dalla riduzione dello stesso, entro il limite, *in progress*, dei "dodicesimi" ed, in ogni caso, entro il tetto delle entrate effettivamente accertate, e non semplicemente "previste".

L'efficacia del limite sub a), peraltro, presuppone che l'ente non abbia proceduto a sottostimare in modo endemico il disavanzo applicato alla spesa nel bilancio di previsione assumibile a riferimento (nel caso, il bilancio 2016-2018). Come è noto, una componente importante del risultato di amministrazione, causa molto spesso di disavanzi, è il Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE), il quale, tra l'altro, opera anche in sede previsionale come accantonamento, in forma di spesa non impegnabile. La disciplina del calcolo del FCDE, a consuntivo e a previsionale, è articolatamente dettata dalle disposizioni dell'Allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011 (esempio n.5).

Purtroppo, la dimensione del disavanzo di cui al § 4 (pari a circa € 13 milioni) è con tutta evidenza sproporzionata rispetto alle capacità di bilancio di un Ente che, in termini di entrate correnti (le quali dovrebbero fornire il principale strumento di ripiano ex art. 259, comma 2, TUEL), ha una media di accertamenti di circa 4 milioni nel triennio 2012-2015.

In secondo luogo, anche la spesa "virtuale", prevista in funzione di compressione degli equilibri di competenza (il FCDE a previsionale), risulta costantemente sottostimata.

La Sezione, infatti, effettuando una simulazione di calcolo autonomo, sulla base dei dati disponibili, del FCDE a previsionale, ha riscontrato una costante sottostima della sua dimensione nei bilanci preventivi predisposti dall'Ente (Tabelle 3 e 3.1).

Tabella 3. Simulazione FCDE a previsionale. Elaborazione: Corte dei conti

Media (incassi - competenza + residui - )/accertato	2009	2010	2011	2012	2013	media riscossione	Percentuali da applicare alle somme stanziare a previsione	Media dell'accertato nel quinquennio 2009-2013	FCDE
titolo I	86,64%	88,29%	71,25%	92,07%	49,68%	77,58%	22,42%	2.150.417,80	482.030,43
Titolo III	61,52%	58,89%	105,21%	40,17%	61,12%	65,38%	34,62%	413.514,32	143.153,83
								2.563.932,12	625.184,26
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Del valore del fondo	100%	36%	55%	70%	85%	100	100	100	100
FCDE	625.184,26	225.066,34	343.851,35	437.628,99	625.184,26	625.184,26	625.184,26	625.184,26	625.184,26

La simulazione è effettuata presumendo che il monte degli accertamenti previsti, nel previsionale degli anni successivi, sarebbe stato pressoché costante e pari alla media storica degli accertamenti registrati negli anni precedenti.

Raffrontando gli importi così ottenuti con gli stanziamenti a previsione del bilancio 2016-2018, emerge con tutta evidenza la sottostima del FCDE, con conseguente espansione della spesa autorizzata.

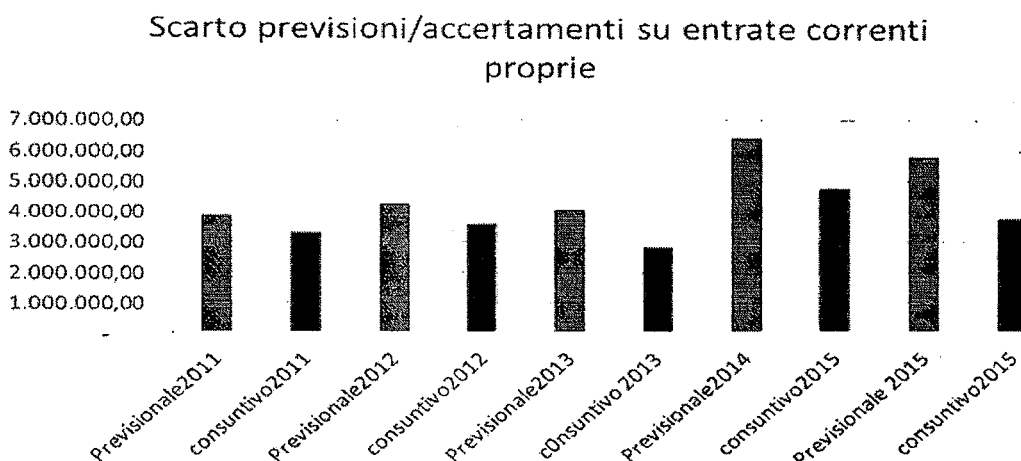
Tabella 3.1 Scarto FCDE a previsionale simulato ed effettivo. Elaborazione: Corte dei conti

	2014	2015	2016	2017	2018
FCDE	510.023,94	306.580,37	315.732,40	295.339,52	337.358,78
FCDE stimato	625.184,26	225.066,34	343.851,35	437.628,99	625.184,26
Scarto	-115.160,32	81.514,03	-28.118,95	-142.289,47	-287.825,48
Stima	prudenziale	sottostimato	sottostimato	sottostimato	sottostimato

**4.1.** Lo squilibrio del bilancio di previsione derivante dalla sottostima del FCDE è aggravato dal correlato sovradimensionamento delle entrate.

L'analisi dell'evoluzione delle previsioni e degli accertamenti, infatti, restituisce, come si vede nel grafico e nella tabella sottostante, un costante e significativo scarto tra previsto e accertato, che dimostra come la spesa autorizzata nei bilanci sia sistematicamente superiore all'accertato (in media del 24,34%). Il grafico sottostante, riguardante la somma delle entrate dei Titoli I e III (entrate correnti proprie), evidenzia che le previsioni sono superiori rispetto agli accertamenti effettivi di almeno un quarto e che la maggiore forbice si registra nel 2015, raggiungendo il 34,8%.

Grafico 1. Fonte: finanza locale



**4.2.** Per l'effetto, l'esercizio provvisorio basato sul bilancio 2016-2018 (art. 250 TUEL), le cui previsioni sono state costruite in linea col trend storico degli anni precedenti, autorizza una spesa nettamente superiore alla capacità di finanziamento della stessa da parte del Comune.

La oggettività della sovrastima, oltre che dal confronto con gli accertamenti storici, emerge altresì dal raffronto dei dati previsionali 2016 con quelli, già prudenziali, del sito governativo denominato "portale del federalismo fiscale" per IMU e addizionale IRPEF.

Tabella 3. Sovrastima delle principali entrate, Fonte: relazione ex art. 153 TUEL del RSSFF

<b>Tipologia Entrata</b>	<b>Somma iscritta nel bilancio di previsione 2016</b>	<b>Previsione fornita dal Portale del Federalismo Fiscale</b>
<b>IMU</b>	<b>€ 1.650.000,00</b>	<b>€ 1.036.000,00</b>
<b>ADD. COM IRPEF</b>	<b>€ 200.000,00</b>	<b>€ 283.000,00</b>

**4.3.** Per altro verso, la Sezione non può non accertare quanto rappresentato in vari elementi istruttori raccolti, in termini di carente affidabilità del procedimento di accertamento operato dai competenti uffici, con il supporto dei concessionari.

Questa carenza non riguarda solo i dati storici e quindi la valutazione circa la mantenibilità di crediti tra le scritture di bilancio, ma lo stesso procedimento di accertamento.

In primo luogo, dalla ricostruzione dell'organizzazione del servizio di accertamento e riscossione riportato in premessa (§ 3.3.), risulta che non vi è controllo e coordinamento tra l'ufficio tributi e il concessionario del servizio di supporto storicamente individuato, che compie in sostanziale autonomia, senza riscontri, il processo di accertamento.

In secondo luogo, è evidente che l'accertamento non è sostenuto dall'effettività delle riscossioni, in quanto, al momento, tale attività è sostanzialmente affidata alla volontaria iniziativa dei cittadini e alla loro fedeltà fiscale: la riscossione coattiva, infatti, è attualmente paralizzata.

In un simile contesto, il limite degli accertamenti come tetto alla spesa impegnabile in esercizio provvisorio (art. 250 TUEL) non può svolgere la funzione di individuare un tetto alla spesa effettivamente finanziabile, preservando gli equilibri.

Di seguito si riportano i dati forniti dal Comune sulle entrate principali (Tabelle 4 e 4.1). Le tabelle prodotte non riportano l'accertato ma solo la stima dell'accertamento a previsione, in quanto, come già più volte sottolineato, l'ufficio competente non è in grado di rinvenire le determine di accertamento.

Presumendo tuttavia che gli accertamenti siano di circa un quarto inferiori (scarto registrato nel Grafico 1), la situazione più critica appare quella per la TARSU. Come si può facilmente riscontrare, la TARSU restituisce percentuali nettamente inferiori con una particolare crisi delle riscossioni tra il 2012 ed il 2015. La tassa, si rammenta, è stata riscossa, tra il 2012 e il 2014, sui conti propri dalla Pubblialifana.

Tale società ha gestito sia l'accertamento che la riscossione e non ha consegnato la banca dati.

Tabella 4. Crisi di effettività degli accertamenti per le entrate principali. Fonte: Comune di Alife

A	B	C	D	F [(D+E)/C]
Anno di emissione*	Tributi	PREVISIONE	Vers. Volontaria	% Riscossione
2009	ICI	375.000,00	290.801,58	77,55%
2010	ICI	495.000,00	334.088,02	67,49%
2011	ICI	540.000,00	326.091,78	60,39%
2012	IMU	1.084.295,00	965.730,34	89,07%
2013	IMU	758.842,58	340.158,60	44,83%
2014	IMU/TASI	1.752.218,51	1.074.248,84	61,31%
2015	IMU/TASI	1.603.436,92	987.331,25	61,58%
2016	IMU/TASI	1.849.629,45	886.325,35	47,92%
<b>MEDIA</b>		<b>8.458.422,46</b>	<b>5.204.775,76</b>	<b>62%</b>

Tabella 4.1

A	B	C	D	F [(D+E)/C]
Anno di emissione*	Tributi	PREVISIONE	Vers. Volontaria	% Riscossione
2009	TARSU	563.991,12	285.997,67	50,71%
2010	TARSU	596.453,00	157.011,42	26,32%
2011	TARSU	1.043.824,53	213.183,14	20,42%
2012	TARSU	991.221,93	199.545,33	20,13%
2013	TARSU	1.212.866,52	14.201,00	1,17%
2014	TARSU	1.446.755,52	4.725,30	0,33%
2015	TARSU	1.228.961,12	102.544,00	8,34%
2016	TARSU	1.294.469,39	584.061,14	45,12%
<b>MEDIA</b>		<b>8.378.543,13</b>	<b>1.561.269,00</b>	<b>19%</b>

\* Gli importi si riferiscono alle liste di emissione totali, in base alla competenza finanziaria, non economica (quindi si cumulano accertamenti per evasione per più annualità di riferimento). Vanno considerati solo gli accertamenti in bilancio, qualunque sia la forma di rilevazione.



**4.4.** L'andamento storico degli accertamenti fornisce ulteriori elementi per dubitare della congruità degli accertamenti effettuati dagli uffici competenti.

L'andamento dei medesimi, a partire dal 2010 (cfr. Grafico 2 e 3), infatti, dimostra che l'ammortare delle registrazioni sul Titolo I è costantemente in crescita; accertamenti che sono avvenuti in assenza di verifica puntuale della documentazione al momento della registrazione in bilancio; nel caso del Titolo III, l'andamento è, addirittura, inspiegabilmente randomico.

Se per il Titolo I è ipotizzabile che questo sia dovuto, parzialmente, ad una crescita delle aliquote, non si spiega come ciò si verifichi sul titolo III, in quanto, a meno di una variazione dei servizi erogati, l'andamento dovrebbe essere costante.

Si aggiunga che l'Ente riferisce di un diffuso ed endemico contenzioso diffuso sugli stessi Titoli, a partire dall'affidamento del servizio a Pubblialifana s.r.l. e poi a Ge.Ro.Pa s.a.s;

Grafico 2. Fonte: dati Sirtel fino al 2011, dati certificazioni su sito finanza locale per le annualità successive. Elaborazione: Corte dei conti

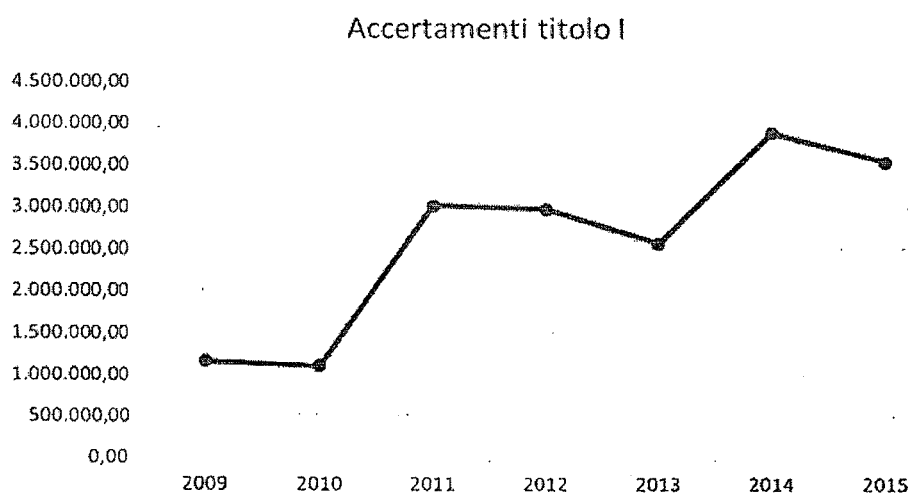
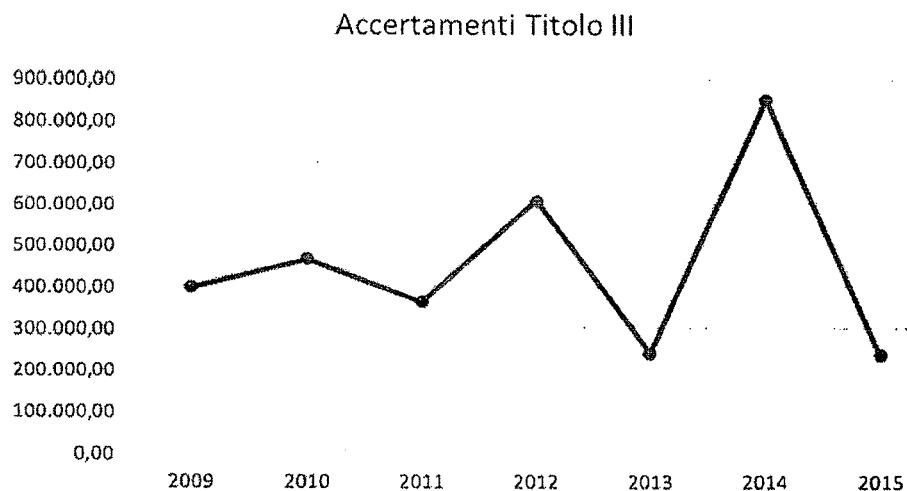


Grafico 3. Fonte: dati Sirtel fino al 2011, dati certificazioni su sito finanza locale per le annualità successive. Elaborazione: Corte dei conti



In definitiva, in un contesto così disorganizzato, le procedure di accertamento non offrono alcuna garanzia di registrare risorse effettivamente disponibili, in grado di sostenere validamente la spesa (art. 250 TUEL).

## **5. ANOMALIE ORGANIZZATIVE E GESTIONALI DEL SISTEMA DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE. IL RUOLO DI PUBBLIALIFANA E MISURE CORRETTIVE.**

5. Il sistema della riscossione risulta essere entrato in crisi, in particolare, a partire dal 2012.

Dal 2012, infatti, si registra la costante violazione del parametro n. 2 indicativo di un accumulo di crediti non riscossi (Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione dell'addizionale Irpef, superiore al 42% dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III, esclusi i valori dell'addizionale Irpef).

Infatti, il dato medio della riscossione in conto residui, nel quinquennio 2011-2015 (dati consuntivi disponibili sul sito di "finanza locale") è calato a circa il 24% con un trend negativo rispetto al 2009 (cfr. Tabella 5.3).

Tabella 5.1. Fonte: Finanza locale. Elaborazione: Corte dei conti

<b>Media riscossione in conto residui (2011-2015)</b>
---

	Residui iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100
Titolo I	11.633.268,66	3.105.919,93	26,70%
Titolo II	1.583.502,66	280.782,64	17,73%
Titolo III	3.154.316,87	536.988,96	17,02%
<b>Totale Entrate Correnti</b>	16.371.088,19	3.923.691,53	23,97%
<i>Totale Entrate Correnti proprie</i>	14.787.585,53	3.642.908,89	24,63%

L'anomalia ha investito anche gli accertamenti in conto competenza: le entrate correnti proprie vengono riscosse in conto competenza per una percentuale superiore al 60% fino al 2013, per poi calare sotto il 40% a partire dal 2014 (Tabella 5.2 e 5.4).

Tabella 5.2. Fonte: Finanza locale. Elaborazione: Corte dei conti

<b>Media riscossione in conto competenza (n-4 -n)</b>			
	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100
Titolo I	3.183.488,43	1.501.456,63	47,16%
Titolo II	319.270,00	175.703,22	55,03%
Titolo III	457.981,25	148.171,25	32,35%
<b>Totale Entrate Correnti</b>	3.960.739,68	1.825.331,10	46,09%
<b>di cui entrate proprie (Tit. I e III)</b>	3.641.469,68	1.649.627,88	45,30%

L'analisi in dettaglio dei dati storici della riscossione in conto residui (Tabella 5.3.), rivela una flessione, iniziata nel 2012 e concentrata nel biennio nel 2013-2014, con indice di crisi già nel 2012.

Si rammenta che il servizio di accertamento e riscossione è stato affidato a Publialifana:

- dal 2002 per tributi minori e tariffe del titolo III;
- dal 2012 al 2014 anche per i tributi maggiori del Titolo I (ICI/IMU - TARSU/TARES/TARI); secondo quanto riferito dal Comune, la Publialifana, concessionaria dei servizi di accertamento e riscossione nei termini sopra riportati, ha:

---

- dal 2015 fino al 2016 ha prestato il servizio in regime di *prorogatio* di fatto, fino all'affidamento del solo "supporto all'attività di accertamento" a Ge.Ro.Pa, mentre la riscossione coattiva è rimasta bloccata ed è ancora in attesa di riaffidamento.

Tabella 5.3. Dettaglio riscossione in conto residui Fonte: SIRTEL fino al 2011 (conformi a dati finanza locale); Finanza locale anni successivi

Residui	2009				2010				2011				2012				2013				
	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100
Titolo I	1.638.257,81	232.032,51	14,2%	665.284,00	280.378,00	42,14%	761.038,00	365.987,00	48,09%	1.644.039,77	742.720,83	45,18%	1.883.232,39	400.380,74	21,26%	2.917.836,00	479.143,61	16,42%	2.629.081,83	463.405,28	17,63%
Titolo II	206.324,98	64.722,39	31,37%	220.276,00	0	0,00%	185.454,00	39.872,00	21,50%	255.733,59	50.772,42	19,83%	288.754,17	15.738,33	5,45%	745.849,44	63.024,54	8,45%	3.944.376,30	359.607,84	9,12%
Titolo III	319.644,36	13.740,34	4,30%	320.697,00	0	0,00%	401.185,00	164.305,00	40,95%	382.049,70	99.930,34	26,16%	745.849,44	63.024,54	8,45%	2.917.836,00	479.143,61	16,42%	2.026.089,47	842.651,17	41,59%
Totale Entrate Correnti	2.164.227,05	310.495,24	14,35%	1.206.257,00	280.378,00	23,24%	1.347.677,00	570.164,00	42,31%	2.281.823,06	893.373,59	39,15%	2.917.836,00	479.143,61	16,42%	2.917.836,00	479.143,61	16,42%	2.026.089,47	842.651,17	41,59%
di cui entrate proprie (Tit. I e III)	1.957.802,17	245.772,85	12,55%	985.981,00	280.378,00	28,44%	1.162.223,00	530.292,00	45,63%	1.644.039,77	742.720,83	45,18%	1.883.232,39	400.380,74	21,26%	2.917.836,00	479.143,61	16,42%	2.026.089,47	842.651,17	41,59%
Titolo IV	7.243.385,50	1.867.413,85	25,78%	3.976.852,00	599.113,00	15,07%	4.786.988,00	570.164,00	11,91%	4.556.129,63	733.623,51	16,10%	3.944.376,30	359.607,84	9,12%	7.458.849,44	63.024,54	0,85%	4.556.129,63	733.623,51	16,10%
Titolo V	1.052.226,02	90.860,31	8,64%	530.043,00	176.619,00	33,32%	353.424,00	327.771,00	92,74%	308.575,95	29.485,15	9,56%	283.780,80	0,00	0,00%	745.849,44	63.024,54	8,45%	4.556.129,63	733.623,51	16,10%
Titolo VI	316.135,66	13.282,57	4,20%	371.427,00	19.624,00	5,28%	354.072,00	44.848,00	12,67%	379.049,35	53.991,50	14,24%	334.308,84	9.238,36	2,76%	745.849,44	63.024,54	8,45%	4.556.129,63	733.623,51	16,10%
Totale Entrate	10.775.974,23	2.282.051,97	21,18%	6.084.579,00	1.075.734,00	17,68%	6.842.161,00	1.512.947,00	22,11%	7.525.577,99	1.710.473,75	22,73%	7.480.251,94	847.989,81	11,34%	10.775.974,23	2.282.051,97	21,18%	7.525.577,99	1.710.473,75	22,73%

Tabella 5.3.

Residui	2014				2015				
	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Residui Iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100
Titolo I	3.170.109,42	725.492,93	22,89%	4.174.849,08	871.338,43	20,87%	871.338,43	20.87%	20,87%
Titolo II	547.708,84	110.638,43	20,20%	305.852,06	63.811,46	20,86%	63.811,46	20,86%	20,86%
Titolo III	838.824,46	155.357,38	18,52%	786.408,27	54.371,70	6,91%	54.371,70	6,91%	6,91%
Totale Entrate Correnti	4.556.642,72	991.488,74	21,76%	5.267.109,41	989.521,59	18,79%	989.521,59	18,79%	18,79%
di cui entrate proprie (Tit. I e III)	4.008.933,88	880.850,31	21,97%	4.961.257,35	925.710,13	18,66%	925.710,13	18,66%	18,66%
Titolo IV	3.720.348,64	68.913,11	1,85%	11.460.547,81	827.080,13	7,22%	827.080,13	7,22%	7,22%
Titolo V	283.780,80	0	0,00%	283.780,80	0	0,00%	283.780,80	0,00%	0,00%
Titolo VI	342.116,10	16.013,65	4,68%	164.193,14	10.586,64	6,45%	10.586,64	6,45%	6,45%
Totale Entrate	8.902.888,26	1.076.415,50	12,09%	17.175.631,16	1.827.188,36	10,64%	1.827.188,36	10,64%	10,64%

Tabella 5.4. Dettaglio riscossione in conto competenza. Fonte: SIRTEL fino al 2011 (conformi a dati finanza locale); Finanza locale anni successivi

Competenza	2009			2010			2011			2012			2013		
	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100
Titolo I	1.145.911,96	760.834,93	66,40%	1.090.460,00	682.363,00	62,58%	2.998.350,00	1.770.294,00	59,04%	2.962.005,75	1.984.281,98	66,99%	1.145.911,96	760.834,93	66,40%
Titolo II	1.876.273,42	1.778.214,26	94,77%	1.077.135,00	989.294,00	91,84%	259.477,00	149.325,00	57,55%	149.839,89	66.096,89	44,11%	1.876.273,42	1.778.214,26	94,77%
Titolo III	396.314,76	230.083,72	58,06%	464.534,00	273.572,00	58,89%	362.058,00	216.601,00	59,82%	605.558,02	143.321,14	23,67%	396.314,76	230.083,72	58,06%
Totale Entrate Correnti	3.418.500,14	2.769.132,91	81,00%	2.632.129,00	1.945.229,00	73,90%	3.619.885,00	2.136.220,00	59,01%	3.717.403,66	2.193.700,01	59,01%	3.418.500,14	2.769.132,91	81,00%
di cui entrate proprie (Tit. I e III)	1.542.226,72	990.918,65	64,25%	1.554.994,00	955.935,00	61,48%	3.360.408,00	1.986.895,00	59,13%	3.567.563,77	2.127.603,12	59,64%	1.542.226,72	990.918,65	64,25%

Tabella 5.4.

Competenza	2014			2015		
	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100
Titolo I	2.555.361,29	868.998,32	34,01%	3.873.910,54	1.608.825,86	41,53%
Titolo II	815.807,19	541.114,19	66,33%	207.655,95	121.980,04	58,74%
Titolo III	239.106,81	83.107,25	34,76%	847.899,28	164.979,75	19,46%
Totale Entrate Correnti	3.610.275,29	1.493.219,76	41,36%	4.929.465,77	1.895.785,65	38,46%
di cui entrate proprie (Tit. I e III)	2.794.468,10	952.105,57	34,07%	4.721.809,82	1.773.805,61	37,57%

Analogamente preoccupante appare la situazione dei crediti in conto capitale. Secondo quanto riferito, non appaiono più riscuotibili i proventi derivanti dalle concessioni edilizie, datati e con percentuali di riscossioni nel 2016 pari allo 0%.

Si riporta la tabella degli importi iniziali a bilancio 2015 e degli incassi a fine 2016.

Tabella 5.5. Residui per concessioni Edilizie (Titolo IV). Fonte: Comune di Alife

ANNO	Residui Iniziali 2015	INCASSATO NEL 2016	%RISCOSSIONE	Residui finali 2016
2005	4.618,75		0,00%	4.618,75
2009	116.693,16		0,00%	116.693,16
2011	79.932,35		0,00%	79.932,35
2012	35.562,76		0,00%	35.562,76
2013	5.408,03		0,00%	5.408,03
2014	39.694,12	2.265,43	5,71%	37.428,69
2016	31.137,49	30.137,49	96,79%	1.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>313.046,66</b>	<b>32.402,92</b>	<b>10,35%</b>	<b>280.643,74</b>
<b>Totale 2015</b>	<b>281.909,17</b>	<b>2.265,43</b>	<b>0,80%</b>	<b>279.643,74</b>

**5.1** L'istruttoria ha evidenziato che la causa principale di questo difetto nella riscossione è la cattiva organizzazione dei servizi di accertamento e riscossione, esternalizzati per inadeguatezza ed insufficienza del personale interno.

Per il passato, come si è già detto, non esiste la documentazione contabile idonea a comprovare l'esistenza del titolo, né si ha certezza delle riscossioni, in quanto i documenti sono rimasti, fino ad ora, nella disponibilità degli ex concessionari.

Per il presente, il servizio di accertamento, essenzialmente incentrato sul supporto all'ufficio tributi fornito da Ge.Ro.Pa., continua ad essere inadeguato, generando ancora oggi, un contenzioso elevato.

Tanto premesso, a titolo di misura correttiva, il Comune:

- è tenuto a ricostruire le ragioni di tali difetto nella riscossione e a documentare le misure intraprese per efficientare gli incassi, tanto per le entrate proprie correnti che per quelle per concessioni edilizie;
- è tenuto a riorganizzare i servizi di accertamento e riscossione per superare le anomalie sopra richiamate;
- ad adottare le opportune iniziative a tutela delle integrità del proprio patrimonio, in relazione ai seguenti fatti, di cui, in breve si evidenziano i profili giuridici di criticità.

**5.1.2.** Sulla base di quanto riferito e allo stato degli atti, gran parte delle anomalie rilevate sono da ricondurre alla crisi del rapporto di concessione con la società Pubblialifana, la quale:

- i) non avrebbe fornito i ruoli e la documentazione alla neo-affidataria Ge.Ro.Pa, impedendo a questa e al RSSFF di verificare la sussistenza della documentazione dei crediti sottostanti;
- ii) avrebbe commisto il proprio patrimonio con quello del concedente. Segnatamente, avrebbe effettuato la riscossione delle entrate per cui era concessionaria, direttamente, su

propri conti correnti anziché su quello di tesoreria. In tal modo, il concessionario per la riscossione si sarebbe elevato a "tesoriere di fatto", esponendo il Comune al rischio di ammanchi che possono essere evitati solo se allo stesso viene consentito di effettuare una minuziosa ricostruzione delle causali e degli importi dei movimenti in entrata e in uscita sui conti correnti in questione, fermo restando che tale trasparenza informativa non solleverebbe il Comune medesimo dal rischio, *medio tempore*, di vedersi estendere, di fatto, la responsabilità patrimoniale del concessionario nei confronti di terzi creditori;

iii) avrebbe pregiudicato il titolo per la riscossione di entrate ancora iscritte in bilancio come residui attivi per acque reflue, relative all'annualità 2011. In proposito, il Comune ha prodotto una ricevuta di Poste Italiane del 18 dicembre 2016, da cui risulta che la Pubblialifana ha inviato i solleciti di pagamento con posta ordinaria, nonché una successiva nota del 27 febbraio 2017, in cui la società comunica di aver provveduto ad inviare i solleciti di pagamento a mezzo raccomandata.

**5.1.1.** Con riguardo al primo profilo, si rinvia a quanto rilevato e accertato al § 2.1, anche a titolo di misure correttive.

**5.1.2.** Con riguardo al secondo profilo (esercizio di tesoreria di fatto su conti correnti a sé intestati da parte del concessionario per la riscossione) si evidenzia quanto segue: il servizio di tesoreria è l'unico servizio che per legge si può considerare ad "esternalizzazione necessaria"; il servizio si concentra su un soggetto scelto tra soggetti dotati di una particolare qualificazione professionale, in base ad una pubblica gara, ai sensi dell'art. 208 TUEL.

Il servizio consiste «*nel complesso di operazioni legate alla gestione finanziaria dell'ente locale e finalizzate in particolare alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, alla custodia di titoli e valori ed agli adempimenti connessi previsti dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti dell'ente o da norme pattizie*» (art. 208, comma 1 TUEL).

La *ratio* dell'esternalizzazione necessaria e della concentrazione su un solo soggetto del servizio di tesoreria è quella di realizzare un contraddittorio organizzativo con il concedente a migliore garanzia dell'effettività del rispetto di alcuni fondamentali vincoli di finanza pubblica. Infatti, spetta al Tesoriere di vigilare sul rispetto del sistema dei vincoli di cui all'art. 195 TUEL (entrate a specifica destinazione) e sui limiti complessivi alle anticipazioni di cui all'art. 222 TUEL; nonché, tra le altre cose, sulla congruità degli ordinativi rispetto agli stanziamenti e sul rispetto dei vincoli di destinazione (art. 185 TUEL).

Di conseguenza, dal punto di vista organizzativo-contabile, ai sensi dell'art. 209 TUEL, «*ogni deposito, comunque costituito, è intestato all'ente locale e viene gestito dal tesoriere*».

Ancora, ai sensi dell'art. 212 TUEL «*I soggetti di cui all'articolo 208 che gestiscono il servizio di tesoreria per conto di più enti locali devono tenere contabilità distinte e separate per ciascuno di essi*».

Il combinato disposto delle due norme evidenzia che la tesoreria, in particolare la materiale riscossione e pagamento con il danaro pubblico costituente la cassa del comune, non può che



transitare, esclusivamente, sui conti intestati al comune e gestiti dal tesoriere di diritto, separati dai conti del concessionario e di eventuali altri comuni da questo gestiti.

Questa disciplina è confermata dal recente art. 2-bis del D.L n. 193/2016 (Decreto Fiscale collegato alla Legge di Bilancio 2017, conv. L. n. 225/2016) che esclude che i comuni possano dettare particolare e diverse procedure per la riscossione, diverse da quelle individuate dal Legislatore, ponendo la materia della "modalità" della riscossione tra quelle sottratte certamente ad autonomia, alla stregua della "definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi". Tra le elencate modalità obbligate, infatti, vi è il versamento diretto sul conto di tesoreria dell'ente impositore.

**Ne segue che l'incasso diretto delle entrate su conti intestati al concessionario per la riscossione (non tesoriere di diritto) costituisce una grave irregolarità contabile in quanto minaccia l'integrità di cassa del Comune e la veridicità del bilancio.**

Infatti, occorre verificare, da un lato, l'effettivo riversamento delle somme, dall'altro che le somme eventualmente iscritte ancora come residuo possano essere cancellate.

Questa verifica può essere effettuata solo ottenendo l'esibizione degli estratti conto con le movimentazioni e le correlate causali, ricostruendo e verificando la congruità delle riscossioni comunicate e delle somme riversate sul proprio conto di tesoreria.

Urgono pertanto immediate misure correttive, in particolare, occorre prendere immediata visione degli estratti conto dei conti correnti di Pubblialifana su cui avveniva l'incasso.

**5.1.3** Quanto al terzo profilo di anomalia rilevato, segnatamente, con riguardo al pregiudizio del titolo per la riscossione dei ruoli per le acque reflue 2011, **salva ogni valutazione in termini di danno erariale**, ai fini degli equilibri di bilancio, si rileva quanto segue.

Sulla base di accordi e sollecitazioni pregresse, l'Ente riferisce che il concessionario avrebbe dovuto consegnare i ruoli per la riscossione coattiva già a fine novembre 2016, data l'imminente prescrizione dei crediti in questione.

Nonostante le sollecitazioni, le cartelle sono state recapitate ai contribuenti, da parte della Pubblialifana s.r.l., solo per posta ordinaria, nel mese di dicembre 2016.

In ragione della annualità di maturazione del credito e della menzionata irrituale comunicazione delle cartelle (trasmissione postale senza le formalità della notifica), sarebbe trascorso il termine quinquennale di prescrizione; l'Ente avrebbe dunque perso il diritto alla riscossione di tali crediti il cui importo ammonta a **€ 55.142,00** (cfr. tabella 5.6).

Tabella 5.6. Ruolo acque reflue 2011 Pubblialifana. Fonte: Comune di Alife

DESCRIZIONE	IMPORTO
-------------	---------

Consumo	Mc 114400
Canone depurazione	36.265,13
Canone fognatura	12.355,32
Spese Spedizione	1.659,45
Imponibile + Spese di Spedizione	50.279,90
Imposta	4.863,34
Arrotondamento	1,24
Totale	55.142,00

Per un verso si rileva, in primo luogo, che l'importo di cui si tratta non è stato ancora inserito nel disavanzo presunto riportato nella dichiarazione di dissesto e nella Tabella 2.

In secondo luogo, se tutte tali circostanze risultassero verificate, si deve rammentare che la prescrizione del credito rende lo stesso, ai fini contabili, "insussistente", tant'è che lo stesso credito prescritto non può nemmeno stazionare all'interno del conto del patrimonio (cfr. principio contabile 2009 n. 2, punto 14 e 32; n.3, punto 44: «*I crediti inesigibili e i crediti di dubbia o difficile esazione, mantenuti distinti, sono stralciati dal conto del bilancio, si conservano nel conto del patrimonio, in apposita voce, sino al compimento dei termini di prescrizione*»), oggi "stato patrimoniale". La non includibilità di crediti prescritti nel conto del bilancio e nello stato patrimoniale, che costituiscono due dei fondamentali documenti di bilancio (cfr. art. 151; 227; 230 TUEL), è confermata nella vigenza dei nuovi principi contabili (cfr. oggi Allegato 4/2., punto 9.1: «*I crediti formalmente riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebito o erroneo accertamento del credito sono definitivamente eliminati dalle scritture e dai documenti di bilancio attraverso la delibera di riaccertamento dei residui*»).

Infatti, a prescindere dall'applicabilità dell'eccezione di *soluti retentio* ai sensi dell'art. 2934 c.c., la contabilità finanziaria non consente di inserire crediti di tal fatta né nel conto del bilancio, né, addirittura, nel conto del patrimonio/stato patrimoniale in ragione della loro degradazione a situazioni di fatto occasionalmente protette dall'ordinamento, alla stregua delle obbligazioni naturali; tali situazioni possono costituire al massimo titoli di ritenzione di versamenti "spontanei", non situazioni legittimanti azioni, nelle forme di legge, per la riscossione della prestazione pretesa, siano esse effettuate in forma giurisdizionale che esecutoria, per via amministrativa. Proprio per tale ragione, i ruoli comunque emessi vanno incontro ad un rischio consistente e diffuso di contenziosi e di soccombenza, ragione per la quale l'ordinamento contabile ne prescrive la cancellazione dai documenti di bilancio, salva la loro eventuale evidenziazione extracontabile e l'obbligo di preservare in sede civilistica l'interesse dell'ente attivando tutte le iniziative necessarie al recupero, avvantaggiandosi degli effetti della *soluti retentio*.

In relazione ai fenomeni di prescrizione, già i vecchi principi contabili prescrivevano la redazione di appositi documenti riportanti l'analisi delle cause e, al fine di assumere le iniziative amministrative adeguate ad evitare il ripetersi del fenomeno, occorre, dare evidenza alle

stesse in un apposito allegato al rendiconto: «*I residui attivi eliminati per insussistenza o per l'eventuale intervenuta prescrizione sono elencati in allegato al conto del bilancio. Il dirigente competente predispone apposita relazione per motivare adeguatamente le ragioni che hanno condotto alla maturazione della prescrizione. Rimane fermo l'obbligo di attivare ogni possibile azione finalizzata ad adottare le soluzioni organizzative necessarie per evitare il ripetersi delle suddette fattispecie*» (Principio contabile n. 2, punto 33).

Nella nuova contabilità armonizzata, l'Allegato 4.2., punto 9.1. prescrive che: «*Il riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza dei crediti deve essere adeguatamente motivato attraverso l'analitica descrizione delle procedure seguite per la realizzazione dei crediti prima della loro eliminazione totale o parziale, o indicando le ragioni che hanno condotto alla maturazione della prescrizione, rimanendo fermo l'obbligo di attivare ogni possibile azione finalizzata ad adottare le soluzioni organizzative necessarie per evitare il ripetersi delle suddette fattispecie*».

## **6. IL SALDO DI FINANZA PUBBLICA 2016**

**6.** Come è noto, ai sensi dell'art. 1, comma 707 della L. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016):

*«A decorrere dall'anno 2016 cessano di avere applicazione l'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, e tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali [...]».* Inoltre, in via sostitutiva, la stessa Legge, al medesimo articolo ha previsto: «*710. Ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti di cui al comma 709 devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732.*

*711. Ai fini dell'applicazione del comma 710, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.*

*712. A decorrere dall'anno 2016, al bilancio di previsione è allegato un prospetto obbligatorio contenente le previsioni di competenza triennali rilevanti in sede di rendiconto ai fini della verifica del rispetto del saldo di cui al comma 710, come declinato al comma 711. A tal fine, il prospetto allegato al bilancio di previsione non considera gli stanziamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità e dei fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione. [...]*

*720. Ai fini della verifica del rispetto dell'obiettivo di saldo, ciascun ente è tenuto a inviare, utilizzando il sistema web appositamente previsto nel sito «<http://pareggiobilancioentiterritoriali.tesoro.it>», entro il termine perentorio del 31 marzo di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze -- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una certificazione dei risultati conseguiti, firmata digitalmente, ai sensi dell'articolo 24 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, ove previsto, secondo un prospetto e con le modalità definiti dai decreti di cui al comma 719. La trasmissione per via telematica della certificazione ha valore giuridico ai sensi dell'articolo 45, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento all'obbligo del pareggio di bilancio. Nel caso in cui la certificazione, sebbene in ritardo, sia trasmessa entro trenta giorni dal termine stabilito per l'approvazione del rendiconto della gestione e attesti il conseguimento dell'obiettivo di saldo di cui al comma 710, si applicano le sole disposizioni di cui al comma 723, lettera e).*

*721. Decorsi trenta giorni dal termine stabilito per l'approvazione del rendiconto di gestione, in caso di mancata trasmissione da parte dell'ente locale della certificazione, il presidente dell'organo di revisione economico-finanziaria nel caso di organo collegiale, ovvero l'unico revisore nel caso di organo monocratico, in qualità di commissario ad acta, provvede, pena la*

decadenza dal ruolo di revisore, ad assicurare l'assolvimento dell'adempimento e a trasmettere la predetta certificazione entro i successivi trenta giorni [...]».

L'Ente avrebbe raggiunto l'obiettivo del rispetto del saldo di finanza pubblica, in sede previsionale, mediante una sopravvalutazione degli accertamenti previsti per "recupero" di evasione IMU, ICI, TARSU, e Tributo comunale sui rifiuti. **I recuperi previsti ammontavano a € 1.403.878,00.**

Per contro, in sede consuntiva è emerso che **la previsione, secondo quanto riferito dal RSSFF, non sarebbe stata corroborata da titolo per l'accertamento, ragione per la quale, al netto degli accertamenti correlati ad incassi per € 51.950,00, non è stato effettuato l'accertamento previsto nella gestione 2016.**

Ciò dovrebbe concorrere:

- all'aumento del disavanzo di parte corrente nel 2016,
- al mancato rispetto del pareggio di bilancio a consuntivo per € 400.000,00 (cfr. Tabella 6).

Tabella 6. Fonte: Comune di Alife. SALDO DI FINANZA PUBBLICA 2016 Importi in migliaia di euro

Competenza		
1	Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	13
2	Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto della quota finanziata da debito	0
3	ENTRATE FINALI valide ai fini del saldo di finanza pubblica	3.568
4	SPESE FINALI valide ai fini del saldo di finanza pubblica	3.981
5= 1+2 +3-4	SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI valide ai fini del saldo di finanza pubblica	-400
6	SALDO OBIETTIVO PAREGGIO RIDETERMINATO 2016	0
7	SPAZI FINANZIARI ACQUISITI CON I PATTI REGIONALIZZATI E CON IL PATTO ORIZZONTALE NAZIONALE 2016 E NON UTILIZZATI PER IMPEGNI DI SPESA IN CONTO CAPITALE	0
8=6 +7	SALDO OBIETTIVO PAREGGIO RIDETERMINATO FINALE 2016	0
9=5- 8	DIFFERENZA TRA SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI valide ai fini del saldo di finanza pubblica E SALDO OBIETTIVO PAREGGIO RIDETERMINATO FINALE 2016	-400

Il mancato rispetto del pareggio di bilancio, equivale, per disciplina rimediabile, a quella già esistente per il Patto di stabilità interno ai sensi dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183; infatti, oltre a comportare una serie di divieti e sanzioni per l'Ente Locale, causerà per l'anno d'imposta 2017, un pari taglio di trasferimenti erariali da parte del Governo Centrale (cfr. art. 1, comma 723 e ss., della L. n. 208/2015).

**6.1.** Data la cronica incapacità a riscuotere le entrate proprie, il RSSFF ha ritenuto correttamente di non essere titolato ad avvalersi della facoltà di cui al D.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 3.7.5.

Come è noto, tale principio, consente di accertare le entrate anche dopo la chiusura dell'esercizio, se l'esigibilità è maturata successivamente, purché entro e non oltre la data

massima prevista dalla legge per l'approvazione del rendiconto (il 30 aprile, art. 227, comma 2, TUEL).

Tale possibilità è ammessa per operazioni per cassa "effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto". La ratio della deroga è che la manifestazione di cassa, unitamente alla evidenza di una competenza economica riferibile all'esercizio anteriore, rendono superflua la "documentazione" della sussistenza del titolo per l'accertamento entro l'esercizio finanziario ormai chiuso (cfr. SRC Campania n. 173/2015/PRSP), dato che l'entrata è per definizione "certa" e già tradottasi in incasso. Questa facoltà, alle stesse condizioni, è variamente ammessa, ad esempio:

- per il caso di evasione, (Allegato 4/2., punto 3.7.6), purché, però, si tratti di entrate già incassate. Altrimenti, esse possono essere accertate solo sulla base dell'accertamento formale ed entro la chiusura dell'esercizio finanziario, come risulta dal seguente passaggio dei principi contabili applicati: «Sono accertate per cassa anche le entrate derivanti dalla lotta all'evasione delle entrate tributarie riscosse per cassa, salvo i casi in cui la lotta all'evasione è attuata attraverso l'emissione di ruoli e liste di carico, accertate sulla base di documenti formali» (enfasi aggiunta; Allegato 4.2., punto 3.7.6). È quindi sempre escluso l'accertamento di evasione basata su evidenze "cartolari" con effetto sull'esercizio precedente;
- per il caso di un'entrata extra-tributaria riferibile per competenza all'esercizio precedente, di cui sussiste già l'evidenza civilistica della sua formazione e incasso (scritturale), anche se tale evidenza viene documentata solo successivamente alla chiusura dell'esercizio finanziario: si tratta, segnatamente, degli interessi attivi bancari (costituiti da moneta scritturale il cui incasso, quindi, si traduce nella stessa scritturazione contabile da parte dell'ente depositario) comunicati nei primi mesi dell'anno successivo (D.lgs. n. 118/2011, Allegato 4.2., punto 3.9).
- per il caso delle entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti, le quali sono accertate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto (Allegato 4.2., punto 3.7.5.);

Tale eccezione al principio della competenza finanziaria potenziata, dunque, affonda la propria ragione d'essere nella riferibilità del titolo alla competenza (economica) dell'esercizio appena trascorso e, contemporaneamente, nella certezza dell'entrata. Il requisito della certezza dell'entrata è coerente con il **principio di veridicità, attendibilità, correttezza di al n. 5 dell'allegato 1 al D.lgs. n. 118/2011.**

Per l'effetto, la possibilità concessa dal § 3.7.5 dell'All. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011 di fare riferimento agli accertamenti per incasso da autoliquidazione in base ai dati presuntivi del "portale del federalismo fiscale", correttamente può essere considerata solo una facoltà

alternativa e condizionata alla verifica della situazione concreta dell'ente e non un criterio automatico di accertamento di tali entrate.

La subordinazione di tale facoltà alla ragionevole effettività della stima rispetto all'ente in cui si opera, emerge anche dalla disposizione in base alla quale «*La componente dell'avanzo costituita da residui attivi accertati sulla base di tale stima è evidenziata nella rappresentazione dell'avanzo di amministrazione. Periodicamente l'ente verifica il grado di realizzazione di tali residui attivi e provvede all'eventuale riaccertamento dandone conto nella relazione al rendiconto*». (cfr. § 3.7.5 dell'All. 4/2 del Dl.gs. n. 118/2011).

Ne consegue che non è possibile procedere ad un accertamento "presuntivo" nel caso in cui la stima *ex lege* si mostri decisamente sovradimensionata rispetto alla situazione concreta dell'ente, eludendo le norme sul rispetto del saldo di finanza pubblica.

**6.2.** Il RSSFF si è limitato, per quanto riguarda le entrate riscosse per autoliquidazione (IMU-Add. Irpef), ad effettuare un accertamento per cassa di ciò che risultava effettivamente riscosso alla data di comunicazione del saldo al Ministero. Tuttavia, l'effettivo mancato rispetto del SFP, come specificato in Adunanza pubblica, sarà verificato sulla base degli incassi al 30 aprile 2017. In questo modo l'Ente potrà procedere eventualmente alla comunicazione in rettifica ai sensi dell'art. 1, comma 722 L. n. 208/2015, entro 60 gg. se migliorativa, ovvero anche oltre i 60 gg. se peggiorativa.

Tale comunicazione definitiva dovrà essere altresì trasmessa a questa Sezione a titolo di documentazione dell'efficacia delle misure correttive.

**6.3.** Ad ogni buon conto, dato che l'ammontare degli accertamenti, anche negli anni pregressi, è di incerta veridicità, l'Ente è chiamato a comprovare in sede di misure correttive, a supporto del riaccertamento richiesto al § 2.1., la congruità degli accertamenti annuali con una scheda di verifica siffatta per ciascun tipo di entrata.

A	B	C	D	E	F [(D+E)/C]	G	H (G/C)	I
Anno di emissione*	Titolo/descrizione****	Accertamento *	Risc. Volontaria	Risc. Coattiva	% Riscossione	Avvisi annullati**	% invalidità	Sub Iudice ***
2009								
2010								
2011								
2012								
2013								
2014								
2015								
MEDIA								

\*Gli importi si riferiscono alle liste di emissione totali, in base alla competenza finanziaria, non economica (quindi si cumulano accertamenti per evasione per più annualità di riferimento). Vanno considerati solo gli accertamenti in bilancio, qualunque sia la forma di rilevazione.

\*\*Inserire l'ammontare degli annullamenti giurisdizionali o in autotutela

\*\*\*inserire l'ammontare degli avvisi di accertamento che sono stati impugnati, in attesa di decisione

\*\*\*\*Inserire Titolo e descrizione entrata. Compilare la scheda per ciascuna tipologia di entrata

## **7. ERRATO RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO. IMPOSSIBILITÀ DI QUANTIFICARE, ALLO STATO DEGLI ATTI, IL CORRETTO AMMONTARE DEL FPV E DEL FCDE. MISURE CORRETTIVE.**

7. Come è noto, l'adeguamento della contabilità degli enti pubblici al principio della competenza finanziaria rinforzata del D.lgs. n. 118/2011 presupponeva un'attività di revisione complessiva delle poste che comporta uno spostamento dell'allocazione temporale delle stesse o addirittura una cancellazione, che non è effettuabile con i paradigmi del riaccertamento ordinario; per tale ragione, il legislatore contempla il c.d. riaccertamento straordinario, il quale è un adempimento eccezionale nelle annualità successive, perché consentirebbe, dove facoltizzato, di effettuare operazioni che avrebbero facilmente l'esito di alterare i saldi e dissimulare situazioni di squilibrio.

Per tale ragione, in linea di principio, la possibilità di replicare o emendare in autotutela il riaccertamento straordinario è in linea di principio esclusa dall'ordinamento, in quanto è forte il rischio di *«un utilizzo del riaccertamento straordinario per scopi non conformi a quelli perseguiti dalla riforma [...] laddove si correlasse ad un improprio ricorso alle modalità di ripiano di cui al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 2 aprile 2015 che, come noto, assegna agli enti che vi ricorrono un arco temporale, trentennale, di indubbio favore ma che non consente un ripiano del disavanzo di amministrazione, conseguenza di gestioni pregresse non rispettose degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, secondo modalità extra ordinem»* (SRC Liguria n. 21/2016/PRSP e Sez. Autonomie n. 31/2016/FRG), oltre che consentire una nuova e piena redistribuzione temporale del disavanzo mediante un improprio utilizzo del meccanismo generale delle reimputazioni non limitato all'ultimo anno di gestione.

Tuttavia la disamina dei documenti istruttori evidenzia che l'attuale risultato di amministrazione e la rappresentazione della situazione contabile – nel bilancio di previsione in essere e nei pregressi rendiconti – risultano viziati dall'errata effettuazione del passaggio contabile del riaccertamento straordinario.

In particolare, già la semplice rassegna, *ictu oculi* dell'allegato 5/2 di cui al D.lgs. n. 118/2011 Tabella 7), evidenzia l'anomalia della formazione del Fondo pluriennale vincolato (FPV) e del Fondo crediti dubbia esigibilità rivela (FCDE) che appaiono notevolmente sottodimensionati.

Infatti, la fisiologia del riaccertamento dovrebbe determinare:

- un FCDE proporzionato al complemento a 100 della percentuale di riscossione storica e una ridotta incidenza delle cancellazioni/reimputazioni dei residui attivi;
- una pressoché proporzionale traslazione di residui passivi cancellati dentro il FPV.

Per contro, il FCDE è sottodimensionato rispetto alla riscossione storica dell'ente (qui pari a circa il 24%, cfr. Tabella 4); mentre il FPV è significativamente ridotto rispetto all'ammontare dei residui passivi cancellati (Tabella 5, riga e).

Segnatamente, per quanto riguarda il FCDE, al 1° gennaio 2014, a fronte di residui mantenuti a bilancio per € 5.669.250,36 (di cui il 90% afferenti i Titoli I e III), nonostante nel quinquennio precedente la media della riscossione sui residui attivi correnti propri si attestasse attorno al 24% (cfr. Tabella 5.1), il FCDE viene liquidato in soli € 63.105,20.

L'Ente non è riuscito a fornire alcuna spiegazione contabile rispetto a tale anomalia: infatti, alla richiesta esplicita della Sezione è stato risposto che non è stato possibile rinvenire la scheda di calcolo della composizione del FCDE in sede di riaccertamento straordinario.

Tabella 7. All. 5/2 di cui alla delibera di giunta n. 63 del 29 marzo 2014

<b>RESULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2013 DETERMINATO NEL RENDICONTO 2013 (a)</b>	<b>-317.248,30</b>
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (b)	<b>962.091,86</b>
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (c) <sup>(1)</sup>	<b>2.521,72</b>
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (d)	<b>2.271.546,04</b>
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (e)	<b>2.789.483,02</b>
RESIDUI PASSIVI DEFINITIVAMENTE CANCELLATI CHE CONCORRONO ALLA DETERMINAZIONE DEL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (f) <sup>(2)</sup>	
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO g) = (e) -(d)+(f) <sup>(2)</sup>	<b>517.936,980</b>
<b>RESULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 1° GENNAIO 2014 - DOPO IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI (h) = (a) -(b) + (c) -(d)+(e) + (f) -(g) e degli anni successivi</b>	<b>-1.276.818,44</b>
<b>Composizione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2014 - dopo il riaccertamento straordinario dei residui (g):</b>	
<b>Parte accantonata <sup>(3)</sup></b>	
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2013 <sup>(4)</sup>	63.105,20
Fondo residui perenti al 31/12/.... (solo per le regioni) <sup>(5)</sup>	
Fondo .....al 31/12/N-1	
<b>Totale parte accantonata (i)</b>	<b>63.105,20</b>
<b>Parte vincolata</b>	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili:	
Vincoli derivanti da trasferimenti	
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	
Altri vincoli da specificare di	
<b>Totale parte vincolata (l)</b>	<b>33035,63</b>
<b>Totale parte destinata agli investimenti (m)</b>	
<b>Totale parte disponibile (n) = (k)-(l) - (l)-(m)</b>	<b>-1.372.959,27</b>
<b>Se (n) è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione 2014 <sup>(6)</sup></b>	
* il risultato d'amministrazione "cassa + residui attivi - passivi" se è positivo e capiente resta positivo. Se è positivo e incapiente diventa negativo con l'aggiunta degli accantonamenti se è negativo resta negativo con l'aggiunta degli accantonamenti.	
<b>Maggiore disavanzo da riaccertamento**</b>	<b>-1.055.710,97</b>



Anche le quantificazioni successive del FPV e del FCDE nei successivi rendiconti risultano anomale. Il FCDE cresce in misura significativa già alla fine dell'esercizio 2014 (€ 1.581.461,20), mentre si riduce di nuovo significativamente a fine 2015 (€ 1.145.910,67).

Una volatilità anche più grave affligge, correlativamente, il FPV: esso passa dagli iniziali € 517.936,98 nel riaccertamento straordinario a € 8.167.565,76 a fine 2014; e tuttavia, l'anno successivo, a consuntivo, a fine 2015, ammonta addirittura a soli € 13.483,10. Verosimilmente anche questa grandezza, dopo le opportune verifiche contabili, è destinata a crescere, individuando un'altra componente negativa destinata a gravare sul disavanzo presunto di cui alla Tabella 2.

La Sezione ha quindi proceduto ad una simulazione della quantificazione del FCDE a partire dal riaccertamento straordinario, sulla base dei dati disponibili: SIRTEL (fino al 2001); certificazioni al bilancio (anni successivi), cfr. Tabella 5.3.

La simulazione si è basata sulle seguenti ipotesi di calcolo, applicando le regole **dell'esempio n. 5 dell'Al. 4/2 D.lgs. n. 118/2011**.

In primo luogo, sono stati presi a riferimento, senza definire più ridotti *cluster* di crediti (operazione discrezionale rimessa al Comune), i residui attivi correnti propri, differenziati solo per Titolo di appartenenza (Titolo I e III). Questa scelta di base, verosimilmente, può determinare un alleggerimento dell'ammontare del FCDE definitivo simulato, in quanto la svalutazione prevista dai principi contabili interessa indiscriminatamente tutti i titoli, al netto delle eccezioni di legge.

Il modello di calcolo elaborato dalla Sezione, inoltre, tiene conto della percentuale di abbattimento dei residui attivi di fine 2013, effettuato con il riaccertamento straordinario, per effetto della nuova competenza finanziaria rinforzata. Tale "abbattimento", secondo le indicazioni dei principi contabili, viene esteso e replicato anche nei rendiconti successivi, in quanto lo considera lo strumento per omogeneizzare la serie storica dei residui iniziali, fino ad una certa data in competenza finanziaria semplice, poi potenziata. La percentuale di abbattimento ricavata, per il titolo I e III, è del 24%.

Al temine di tale simulazione emerge che l'importo del FCDE a consuntivo calcolato dall'Ente è verosimilmente sottostimato (Tabella 8).

Per altro verso, lo scarto tra i due calcoli potrebbe spiegarsi per la presenza, in concreto, di ampi *cluster* di residui attivi sottratti per legge a svalutazione.

L'Ente, in sede di misure correttive, sarà tenuto a fornire le necessarie spiegazioni contabili.

**7.1.** L'Ente ha condiviso le considerazioni della Sezione e si è limitato ad affermare che effettuerà approfondimenti tanto per il FCDE che il FPV, essendo impossibilitato a fornire riscontri per mancanza, al momento, della documentazione necessaria.

Peraltro, il RSFF – sia pure in via non definitiva – ritiene, sulla base dei dati disponibili, che il FCDE da accantonare a fine 2016 dovrebbe attestarsi a € 2.909.125,19 (Tabella 2).

Tabella 8. FCDE simulato e scarti rispetto al FCDE a riaccertamento straordinario e rendiconti consuntivi

Percentuali di riscossione ridotti e originari in seguito a una riduzione del						24,08%	Residui attivi	FCDE simulato	FCDE Ente	scarto
Residui	2010	2011	2012	2013	2014	Periodo				
Originario Tit. I e III	12,55%	28,44%	45,63%	41,59%	17,63%	01/01/2014 (riaccertamento)	4.008.933,88	2.839.665,30	63.105,20	2.776.560,10
Ridotto Tit. I e III	12,55%	0,00%	40,95%	26,16%	8,45%	31/12/2014	4.961.257,35	<b>3.420.765,35</b>	<b>1.581.461,26</b>	<b>1.839.304,09</b>
Totale	12,55%	28,44%	45,63%	41,59%	17,63%	31/12/15	5.647.220,58	3.893.758,59	1.145.910,67	2.747.847,92

**7.2.** Tanto premesso, va rammentato (Sezione delle Autonomie n. 4/SEZAUT/2015/INPR) che *“Un corretto riaccertamento straordinario dei residui – dal lato sia delle entrate che delle spese – e l’istituzione di un “idoneo” Fondo crediti di dubbia esigibilità, costituiscono strumenti basilari per la partenza della nuova contabilità e per la salvaguardia dell’equilibrio unitario della finanza pubblica, che trova nei novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. il parametro cui deve informarsi l’attuazione della predetta disciplina (in tal senso, cfr. C. cost., sentenza n. 88 del 2014)”*.

Quanto emerso dall’istruttoria evidenzia l’impossibilità di ripristinare una corretta rappresentazione della situazione contabile e una lineare transizione nel sistema della contabilità armonizzata senza replicare tale fondamentale atto contabile, in quanto l’errore di quantificazione del FCDE e del FPV effettuato in tale sede, incide sulle modalità di ripiano consentite dalla legge (art. 3, comma 16, D.lgs n. 118/2011) e sulla possibilità di sostenere il risanamento.

La nuova contabilità armonizzata, infatti, imponendo la “traduzione” del risultato di amministrazione al 31.12.2013 in una nuova grandezza, ricomputata in base al principio della competenza finanziaria “potenziata” ed al principio prudenziale della svalutazione standard dei crediti (generante il FCDE), può generare un risultato di amministrazione nettamente peggiorativo. Ciò per due ragioni: la prima è che la redistribuzione temporale di debiti e crediti e la conseguente imputazione alle varie annualità di bilancio può generare un “disavanzo tecnico” (che pure non equivale a violazione del principio del pareggio di bilancio in quanto, in ottica pluriennale, ciascun debito continua ad avere la sua copertura); la seconda riguarda il principio prudenziale della svalutazione standard dei crediti, in base al criterio della riscossione storica. Mentre nel previgente ordinamento il Fondo svalutazione crediti era affidato al prudente apprezzamento dell’ente, mediante una valutazione in concreto e partita per partita del bilancio, il nuovo istituto obbliga, pressoché senza eccezioni, a costruire un fondo di svalutazione che assume a riferimento unico il criterio della riscossione storica (diversamente calcolata per la sede previsionale e la “competenza” annuale e per la sede consuntiva).

**7.3.** Giova evidenziare che è proprio il passaggio da un criterio di svalutazione concreto ad uno standard che rende costituzionalmente ragionevole il largo lasso temporale (30 anni) per ripianare i disavanzi da armonizzazione (art. 3, comma 16, D.lgs. n. 118/2011).

Solo per tale ragione, in un'ottica costituzionalmente orientata (ed in particolare per l'esigenza di preservare la continuità dell'amministrazione dinanzi ad un fatto eccezionale come il mutamento più restrittivo degli standard contabili, art. 97 Cost.), è ammesso il ripiano trentennale conseguente all'attuazione dei nuovi principi contabili (art. 3, comma 16, D.lgs. 118/2011). Diversamente la legge e i principi generali dell'ordinamento contabile, in primo luogo il principio costituzionale di equilibrio, non consentono che disavanzi effettivi e concreti che si basano su fatti giuridico-contabili antecedenti al 1° gennaio 2014, ed indipendenti dalla tecnica di contabilizzazione, siano ripianati con metodi diversi da quelli ordinariamente previsti a seconda della gravità dello squilibrio entro tempi nettamente più ridotti, nel rispetto del principio della solidarietà finanziaria tra generazioni (art. 2 Cost.), nonché del principio di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.).

L'esigenza di preservare, infatti, la continuità dell'amministrazione, accedendo alla più estesa modalità di ripiano altrimenti preclusa per effetto di un errore *contra se*, rende "non altrimenti evitabile" (cfr. SRC Campania n. 332/2016/PRSP e n. 1/2017/PRSP e per la ricognizione della giurisprudenza in merito Sezione Autonomie n. 31/2016/FRG) la replica del riaccertamento straordinario, limitatamente ai profili di "errore" rilevati.

Tale possibilità non contrasta con il principio di unicità dell'operazione di riaccertamento straordinario, di cui all'art. 3, comma 7 del D.lgs. 118/2011 e principio 9.3 dell'allegato 4/2 al D.lgs. 118/2011, nella misura in cui:

- si tratti non di un nuovo riaccertamento straordinario, ma di un atto di convalescenza della precedente operazione;
- non sia effettuata su autonoma iniziativa dell'Ente sulla base di generiche esigenze di ripristino di irregolarità o mancanze della precedente operazione (cfr. SRC Calabria n. 52/2016/PAR);
- l'interesse specifico e concreto all'autotutela sia connesso alla rilevazione, da parte della Magistratura di controllo, di irregolarità contabili così gravi da non essere altrimenti ripianabili se non attraverso una revisione del suddetto riaccertamento straordinario in modo da ricondurre gli esiti dello stesso al rispetto dei principi dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio introdotti dal d. lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal D.lgs. n. 126/2014 e, altresì, dei principi di veridicità, sostenibilità e conservazione nel tempo in ossequio alle finalità del coordinamento finanziario, poste dall'art. 117, comma 3, Cost. (cfr. SRC Campania n. 37/2016/PRSP, SRC Liguria n. 2/2016/PRSP; SRC Puglia n. 145/2015/PRSP).

Tale convalescenza, considerati i limiti temporali preposti all'annullamento dalla nuova disciplina generale dell'annullamento d'ufficio (art. 21-octies della L. n. 241/1990, come novellato dall'art. 6, comma 1, legge n. 124 del 2015) e il principio della continuità storica della rendicontazione, dovrà avvenire con effetto decorrente dal 2016; dovrà cioè intervenire contestualmente al riaccertamento ordinario 2016, con l'effetto di riqualificare la componente

di disavanzo derivante da FCDE e FPV virtualmente ri-quantificato al 1° gennaio 2014, ai sensi dell'art. 3, comma 16, del D.lgs. n. 118/2011, salvi gli effetti della gestione già trascorsa.

**7.4.** Questa Sezione dispone, pertanto, che l'Amministrazione proceda alla correzione degli errori rilevati attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare correttiva del riaccertamento straordinario limitatamente al FCDE e al FPV, al fine di garantire la sana gestione finanziaria e prevenire pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio (Corte cost. sentenze nn. 40 del 2014, 266, 250 e 60 del 2013).

**Tale atto di convalida, in ottica antielusiva della finalità di legge del riaccertamento straordinario, dovrà riguardare esclusivamente la quantificazione del FCDE e del FPV, tanto al 1° gennaio 2014 che a fine 2015.**

L'Organo di revisione contabile, chiamato a svolgere un ruolo decisivo per il positivo avvio della riforma, è invitato a prestare la massima attenzione alla corretta determinazione della suddetta attività di revisione, alla incidenza della stessa sui successivi atti del ciclo di bilancio (artt. 239 e 240 del TUEL) e a prestare articolato e motivato parere in caso di asseverazione della suddetta operazione onde non ripetere gli errori precedentemente commessi.

## **8. LA SITUAZIONE DI CASSA. DIFFICOLTÀ NEI PAGAMENTI MOMENTANEAMENTE STERILIZZATA DALLA ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITÀ. L'INCOGNITA DELLA RESTITUZIONE ALLA CDP PER LA MANCATA DOCUMENTAZIONE DELLA DESTINAZIONE DELLE ENTRATE E DEI CORRELATI VINCOLI**

**8.** Sebbene l'Ente non faccia ricorso ad anticipazioni ordinarie (Tabella 10), lo stesso mostra una dissimulata sofferenza di cassa, che si evidenzia allargando il campo di osservazioni alle c.d. "anticipazioni straordinarie".

Non a caso, infatti, tra il 2009 ed il 2015, l'Ente registra una grave e costante difficoltà nel pagamento degli impegni di parte corrente assunti, con conseguente incremento dei residui passivi, come testimoniato dal parametro n. 4 di deficiarietà (Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente), costantemente integrato.

Come si può ben vedere dalle Tabelle sottostanti, l'Ente ha percepito una consistente anticipazione straordinaria di liquidità, evidentemente collegata all'incapacità di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni. La percezione di tale anticipazione è uno degli elementi che spiegano l'andamento della curva del grafico n. 4.

L'anticipazione ricevuta dal Comune di Alife, infatti, è pari a 1,5 volte l'ammontare complessivo dei residui attivi finali a fine 2014 relativi ai Titoli I e III delle Entrate Correnti (€ 4.961.257,35).

Tabella 9. Disavanzo da FAL. Anticipazioni di liquidità ex D.L. 35. Fonte: relazione del RSSFF

Anticipazione	Data Incasso	Importo
D.L. 35/2013	6-11-2013	€ 2.315.841,88
D.L. 102/2013	4-08-2014	€ 4.500.000,00
D.L. 66/2014 ART. 32	5-11-2014	€ 1.000.000,00
<b>TOTALE</b>		<b>€ 7.815.841,88</b>

La rata annuale di ammortamento annuale, secondo quanto riferito dal Comune, per effetto dell'ammortamento alla francese, si attesta a circa € 318 mila all'anno (Tabella 9.1).

Tabella 9.1. Anticipazioni di liquidità ex D.L. 35. Ammortamento annuale Fonte: Comune di Alife

D.L. 35/2013	Sorta Capitale	Interessi	Totale
<b>1° anticipazione scadenza al 1.2.2017</b>	€ 27.009,39	€ 38.065,90	€ 65.075,29
<b>2° anticipazione scadenza al 31.5.2017</b>	€ 115.945,40	€ 96.826,88	€ 212.772,28
<b>3° anticipazione scadenza al 31.5.2017</b>	€ 28.050,56	€ 12.166,08	€ 40.216,64
<b>Totale</b>	<b>€ 171.005,35</b>	<b>€ 147.058,86</b>	<b>€ 318.064,21</b>

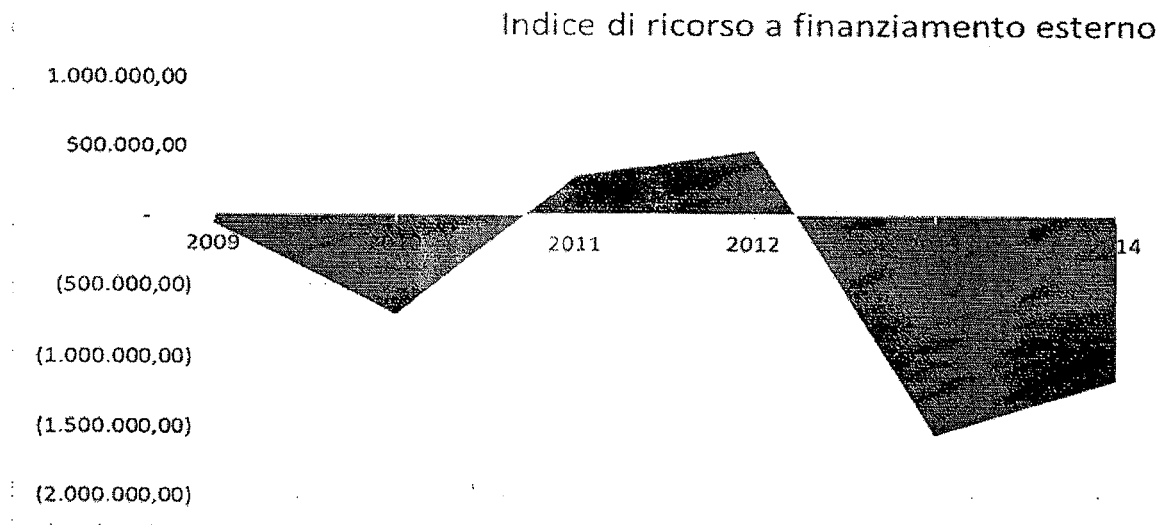
**8.1.** Il rapporto tra residui passivi finali al 31.12.2014 (€ 4.961.257,35) e montante dell'anticipazione (€ 7.815.841,88) corrisponde ad una sofferenza più che generalizzata nell'incasso delle fonti di finanza propria.

Il ricorso ad una così massiccia anticipazione ha sterilizzato la necessità di ricorrere ad anticipazioni ordinarie, per cui non si registra, già a partire da fine 2014, la mancata restituzione a fine esercizio. L'analisi dei dati in Tabella 10, peraltro, è inesplicito della stabilità del ricorso a capitali di finanziamento a sostegno della cassa. La vera situazione in termini di sofferenza di cassa, dunque, viene espressa dall'indice di cui al Grafico n. 4.

Tabella 10. Anticipazioni ordinarie di cassa. Fonte: Siquel 2014

	2012	2013	2014
Importo dell'anticipazione concedibile ai sensi dell'art. 222 del TUEL	658.032,42	904.971,41	929.350,92
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	658.032,42	904.971,41	929.350,90
Entità dell'anticipazione 2014 richiesta oltre i 3/12 e fino al 5/12			619.567,28
Entità dell'anticipazione richiesta ai sensi dell'art.2 comma 3-bis del d.l. n. 4/2014 conv. In l. 50/2014			1.548.918,20
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	365	280	180
Importo massimo dell'anticipazione giornaliera utilizzata			384.894,60
Importo anticipazione non restituita al 31/12	260.971,36	0,00	0,00
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	16.269,14	14.316,29	1.487,49

Grafico 4. Indice di ricorso a finanziamento esterno. Fonte: SIOPE. Elaborazione: Corte dei conti



La causa del fenomeno è indubbiamente da ricondurre alla scarsa effettività delle poste di copertura che costituiscono il presupposto dell'autorizzazione di spesa, come testimoniato dai seguenti fatti:

- flussi di cassa in entrata costantemente in sofferenza rispetto a quelli in uscita, evidenziato dall'indice di indebitamento esterno che, dal 2012, assume valori negativi significativi (cfr. Grafico 4). L'indice è costruito mettendo a confronto i flussi in entrata ed in uscita (in conto competenza e in conto residui), in relazione ai titoli di parte corrente;
- l'analisi della riscossione con i dati disponibili (Tabelle 5.3 e 5.4).

**8.2.** Tanto premesso, il RSSFF ha evidenziato che per una quota consistente delle anticipazioni straordinarie percepite, non vi è documentazione della destinazione ai pagamenti, esponendosi l'Ente a rivendicazioni restitutorie anticipate rispetto al ripiano trentennale previsto, da parte di Cassa depositi e prestiti (CDP).

In proposito, il referto del RSSFF e le dichiarazioni dello stesso rese in udienza, riportano che non v'è traccia contabile, in entrata ed in uscita, dei vincoli di destinazione e non è così possibile verificare se le somme sono state impiegate per lo scopo di legge. Infatti:

- non sussistono elenchi preliminari e ricognitivi dei debiti sulla base dei quali si è ottenuta anticipazione;
- non è stata prodotta la certificazione dei pagamenti per i residui passivi di cui si è anticipato la liquidità per i pagamenti.

Inoltre, riferisce che:

- sono affluiti integralmente sul conto unico di tesoreria, senza che vi siano residui sul conto separato della Banca d'Italia, i quali avrebbero garantito l'evidenza contabile della specifica destinazione di tali somme e impedito l'impiego a scopi diversi;

- e per altro verso,
  - o non risultano emessi mandati di pagamento con la dicitura "pagamento a valere sui fondi di cui al D.L. 35/2013", idonei a ricostruire la dequotazione del vincolo.
  - o poiché non vi è stata una seria e concreta istruttoria dei debiti certi liquidi ed esigibili, pertanto, alla data di legge non è possibile verificare con un processo inverso i pagamenti di scopo, diventando così alquanto difficile verificare la riduzione del vincolo di cassa.

**8.2.1.** Si rammenta che l'anticipazione ex D.L. n. 35/2013:

- deve essere quantitativamente limitata a debiti "certi, liquidi ed esigibili" maturati ad una certa data che, *ex lege*, non può essere, sulla base della varie *tranche* di finanziamento dell'anticipazione (art. 1, comma 13 del D.L. n. 35/2013; nonché art. 2, comma 7, D.L. n. 120/2013 e art. 32, comma 1, D.L. n. 66/2014; art. 8, comma 6, del D.L. n. 78/2015), oltre il 31.12.2014;
- è soggettivamente erogabile da un soggetto qualificato (l'istituto finanziario Cassa depositi e prestiti), deputato tra l'altro a verificare le condizioni di legge per l'erogazione e la pronta destinazione delle risorse ai pagamenti dei fornitori, di cui deve essere fornita certificazione (art. 1, comma 14, del D.L. n. 35/2013);
- deve avere, contabilmente, carattere temporaneo, dovendo l'Ente predisporre meccanismi contabili che, a prescindere dalle scadenze civilistiche, consentano di agire sul bilancio in modo da porre le condizioni per una restituzione anticipata.

Se è vero che l'ammortamento trentennale delle anticipazioni ex D.L. n. 35 giustifica l'assenza di necessità ed urgenza dal rientro da uno stabile ricorso a capitali di finanziamento, a sostegno del disallineamento tra competenza e flussi di cassa, per altro verso diventa essenziale verificare la corretta ricostruzione dei vincoli di cassa, anche in termini di contabilizzazione del D.L. n. 35/2013 e successivi rifinanziamenti.

La corretta contabilità di cassa, per quel che concerne il D.L. n. 35/2013, infatti, consente di avere promemoria dell'eventuale obbligo di ricostituzione, imponendo una gestione in surplus, per competenza e quindi per cassa.

Ciò vale soprattutto in caso di cassa positiva, per evidenziare l'eventuale sussistenza di un "ristagno di cassa". Infatti, ove ciò fosse determinato da un ritardo nei pagamenti, si esporrebbe l'Ente al danno per interessi di mora, laddove invece fosse "giustificato" da un sovradimensionamento dell'anticipazione rispetto ai debiti "certi, liquidi ed esigibili" finanziabili, si potrebbe nascondere l'evidenza di una necessità di restituzione di capitali alla Cassa depositi e prestiti e, quindi, nuovo disavanzo.

Quanto riferito nel referto del RSSFF depone, purtroppo, in questo senso, evidenziandosi la potenziale sussistenza di un importante debito da restituzione latente nei confronti di Cassa depositi e prestiti, causata dalla mancanza di un'adeguata contabilità per cassa concernete il D.L. n. 35/2013.

**8.2.2.** In proposito, occorre ricordare che la misura straordinaria ed eccezionale prevista dal richiamato decreto legge, concordata in sede europea, aveva il proprio scopo precipuo, e nel contempo la propria giustificazione, nell'esigenza di soccorrere il sistema delle imprese, flagellato dai ritardi nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni dei debiti che risultavano certi, liquidi, ed esigibili al 31 dicembre 2012 (art. 1, comma 13, poi traslato con i successivi richiamati interventi legislativi, al 31.12.2014); ciò è avvenuto bilanciando l'interesse alla piena funzionalità del mercato (evitando il fallimento delle imprese coinvolte) con il divieto di ricorso al credito finanziario per spese diverse dagli investimenti.

In quest'ottica, il D.L. n. 35/2013 prevedeva che:

- 1) le somme concesse confluissero in prima istanza su un apposito conto corrente della tesoreria provinciale dello Stato, art. 1, comma 11, del D.L. n. 35/2013. Le somme, infatti, nella prassi vengono poi prelevate dall'ente in ragione delle esigenze di utilizzo e trasferite sul proprio conto di tesoreria, consentendo di mantenere evidenza concreta della "separazione" di tale cassa in ragione della sua specifica finalità;
- 2) trattandosi di un'anticipazione di scopo, si genera un vincolo di destinazione rilevante ai sensi della disciplina di cui agli artt. 195 e 222 TUEL (SRC Liguria n. 65/2013; SRC Campania n. 26/2015/PRSP). La finalità, infatti, è predeterminata dalla legge e consiste, segnatamente, nel pagamento dei debiti della pubblica amministrazione verso terzi (cfr. in tal senso, ad esempio, l'art. 6, commi 1 e 9); per tale ragione in *«considerazione dell'esigenza di dare prioritario impulso all'economia in attuazione dell'articolo 41, della Costituzione, a tutela del vincolo di destinazione delle risorse, non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento* (art. 6, comma 5 D.L. n. 35/2013);

Inoltre il Legislatore, per favorire il controllo di tale destinazione di scopo per cassa, ha contemplato un sistema di pubblicazione e rendicontazione da rendere accessibile a terzi. Infatti:

- i) l'art. 6, comma 9, del D.L. n. 35/2013 prevede, infatti, che le pubbliche amministrazioni assegnatarie dei fondi comunichino ai creditori, anche a mezzo posta elettronica, l'importo e la data entro la quale provvederanno rispettivamente ai pagamenti dei debiti. Tale comunicazione doveva intervenire entro precisi termini di legge; le pubbliche amministrazioni cui fosse stata concessa l'anticipazione dovevano pubblicare sul proprio sito istituzionale l'elenco completo dei fornitori cui è stata fatta la prefata comunicazione elettronica, *«per ordine cronologico di emissione della fattura o della richiesta equivalente di pagamento»* (art. 6 cit.).
- ii) per scongiurare un ulteriore ritardo nei pagamenti una volta erogata la somma, il D.L. n. 35/2013 (art. 1, comma 14;) disponeva che i Comuni che hanno ricevuto l'anticipazione di liquidità avevano "in ogni caso" un termine di 30 giorni per pagare;



iii) le amministrazioni interessate, infine, sempre ai sensi dell'art. 1, comma 14, del D.L. n. 35/2013, dovevano, procedere a fornire alla Cassa Depositi e Prestiti formale certificazione dell'avvenuto pagamento (cfr. altresì l'art. 4, comma 4, dell'Addendum contenute il contratto tipo di anticipazione, ai sensi dell'art. 1, comma 11 D.L. n. 35/2013). Segnatamente, ai sensi della richiamata disposizione, «All'atto dell'erogazione, gli enti locali interessati provvedono all'immediata estinzione dei debiti di cui al comma 13 dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili l'ente locale fornisce formale certificazione alla Cassa depositi e prestiti S.p.A., rilasciata dal responsabile finanziario dell'ente».

**8.2.3. In buona sostanza, dalla documentazione esistente e dalla corrispondenza con la CDP risulta che il Comune di Alife, ad oggi, non ha ancora terminato di rendicontare l'impiego delle somme ricevute ex art. 1, comma 14, del D.L. n. 35/2013 e non è in grado, attualmente, di effettuare tale ricognizione.**

Si ricorda che, nonostante nel contratto di anticipazione non sia prevista la risoluzione espressa e di diritto (cfr. art. 10 del contratto tipo di cui all'addendum dell'art. 1, comma 11, del D.L. n. 35/2013), l'Istituto erogante può avvalersi della risoluzione di diritto previa diffida ad adempiere, ex art. 1454 c.c.. **Infatti, il rischio di restituzione alla Cassa depositi e prestiti si è in parte già attualizzato.**

L'unica *tranche* rendicontata è quella del D. L. 35/2013 pari alla somma di € 2.315.841,88. **Rimangono privi di rendicontazione i rimanenti, € 5.500.000,00.** La CDP, infatti, ha già richiesto, con riguardo alla prima *tranche*, la restituzione di una somma pari a € 656.645,84 entro e non oltre il 1.3.2017, non avvenuta per mancanza di fondi disponibili.

Per la parte rimante (€ 4.843.354,16), si rileva che sono già passati quasi 3 anni dall'ultima somma ricevuta e ciò potrebbe determinare l'eventuale diffida ad adempiere anche per tale importo, con la creazione di un debito da restituzione immediatamente esigibile, con la perdita del beneficio "temporaneo" dell'ammortamento trentennale e conseguente, definitiva, crisi di cassa.

Pertanto, allo stato attuale, al netto dei pagamenti certificati, in assenza di certificazione di pagamenti vincolati, il vincolo di cassa ammonterebbe a **€ 5.500.000,00, con conseguente incapienza di cassa, di circa 4,9 mln di euro.**

**Tale incapienza rischia di tradursi in un disavanzo aggiuntivo nel caso la CDP richieda la restituzione immediata, con conseguente perdita del beneficio trentennale ed evidenziazione di un residuo passivo immediatamente esigibile a fine 2017.**

**È pertanto necessario, in fase di misure correttive, recuperare la corretta rappresentazione contabile della situazione dei vincoli collegati al D.L. n. 35/2013, anche al fine di quantificare le eventuali debenze nei confronti di CDP ed evitare l'insorgenza di debiti riconducibili al mero disordine contabile riscontrato.**

**8.3.** Infine, su sollecitazione della Sezione, l'Ente nel corso del procedimento ha effettuato, con estremo ritardo, la verifica di cassa del 31.12.2016, con i seguenti esiti.

Tabella 11. Verifica di cassa al 31.12.2016. Fonte: Comune di Alife.

saldo di cassa	<b>659.648,26</b>
pignorate	<b>302.790,96</b>
vincolate	<b>130.313,22</b>
Riservate (ovvero pignorate in fase di anticipazione)	<b>3.850,58</b>
anticipazione	<b>0,00</b>
libera	<b>222.693,50</b>

La rilevata confusione contabile sul sistema dei vincoli per cassa ex D.L. n. 35/2013, non può non impattare sugli esiti di tale verifica. Pertanto, in fase di misure correttive, l'Ente è chiamato ad aggiornare la situazione contabile tenendo conto degli esiti delle operazioni di ricognizione di cui sopra.

\*\*\*

**9.** Rilevato un disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio e un ricorso strutturale alle anticipazioni di tesoreria, sia pure straordinarie – peraltro con l'imminente rischio di perdita del beneficio del termine per l'ammortamento trentennale nei termini sopra evidenziato – la Sezione attiva la procedura di cui al comma 2 dell'art. 148 TUEL, ai sensi del quale possono essere disposte verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, con riguardo al Comune di Alife (CE)

**ACCERTA**

le seguenti gravi irregolarità contabili:

- A) la sussistenza di una situazione contabile strutturalmente compromessa dal gravissimo disordine contabile-organizzativo che rende il bilancio pubblico dell'ente inattendibile;
- B) un grave e consolidato squilibrio della gestione di parte corrente, con scopertura pari almeno al 25% circa nel bilancio di previsione 2016-2018;

- C) una generale inattendibilità storica degli accertamenti e del processo di rilevazione delle entrate;
- D) una totale assenza di controllo sulle fasi di accertamento e riscossione, derivanti da una esternalizzazione inefficace e da uffici interni inadeguati, pregiudicante la capacità dell'ente di rendicontare efficacemente le proprie entrate per cassa e per competenza;
- E) una situazione di cassa gravemente compromessa dal difetto ricognizione dei vincoli di cassa correlati alle entrate ex D.L. n. 35/2013;

**ORDINA, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL**

all'Amministrazione di porre in essere, entro 60 giorni, le misure correttive (come prospettate in parte motiva) necessarie a superare le ridette criticità e a comunicarle a questa Sezione;

**DISPONE**

- 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 Ministero dell'economia e delle finanze - Ispettorato Generale per la finanza pubblica, ai fini della immediata attivazione della verifica contabile *in loco* ai sensi dell'art. 148, comma 3, TUEL;
- la trasmissione della presente pronuncia al Revisore unico del Comune;
- la trasmissione, per i profili di competenza, della presente pronuncia alle locali Procure della Corte dei conti e della Repubblica;
- la trasmissione della presente pronuncia, per quanto di eventuale competenza, al Ministero dell'interno;
- 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.

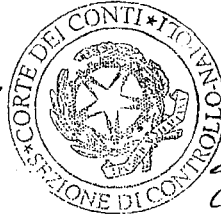
L'organo di revisione è tenuto, ai sensi dell'art. 239 TUEL, a fornire il massimo supporto in fase di implementazione delle misure correttive, predisponendo una apposita relazione sulla congruità delle medesime, che dovrà essere inviata a questa Sezione nel termine sopra fissato.

Il Comune, nella sua amministrazione apicale e, in particolare, il Sindaco, l'Assessore al Bilancio e il Responsabile del Servizio finanziario è tenuto ad attuare tutte le misure correttive indicate in parte motiva con la massima tempestività, in particolare a richiedere la documentazione contabile necessaria ai concessionari dei servizi esternalizzati, attuali e precedenti.

L'inadempimento da parte dell'Amministrazione o il rifiuto di ostensione da parte dei soggetti esterni tenuti a fornire la documentazione contabile necessaria comporterà l'attivazione, da parte di questa Magistratura, dell'intervento sostitutivo della Guardia di Finanza.

Così deliberato nell'adunanza pubblica del giorno 4 maggio 2017.

Il Magistrato Estensore  
dott. Francesco Sucameli



Il Presidente  
dott. Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria

Il 25 MAG 2017

Il Direttore della Segreteria

f.to dott. Mauro Grimaldi

<b>CORTE DEI CONTI</b> SEZIONE REG. DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
<b>25 MAG. 2017</b>
<b>DEPOSITATO</b>