



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

Giovanni Coppola	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere
Francesco Sucameli	Primo Referendario (relatore)
Carla Serbassi	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 6 e del 21 dicembre 2016

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 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;

VISTO l'art. 244 TUEL e l'art. 250 TUEL

VISTO l'art. 148-bis TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, che prevede l'adozione di "specifiche pronunce di accertamento", nel caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'inosservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della mancata sostenibilità dell'indebitamento nonché della presenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti;

VISTO, in particolare, l'art. 148-bis TUEL, comma 3, il quale stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'Ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, sancendo, inoltre, che *«[...] qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria [...]»*;

VISTA la pronuncia specifica di accertamento adottata in relazione al rendiconto 2013 del Comune di Alife (CE), con deliberazione n. 70 del 25 maggio 2017 comunicata in pari data, fissava, ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, comma 3, un termine di 60 giorni per l'adozione delle misure correttive;

VISTA la comunicazione delle misure correttive effettuata con nota prot. C.C. 5455 dell'11 ottobre 2017 e n. 5902 del 6 novembre 2017;

UDITO il Comune di Alife nell'audizione del 31 ottobre 2017 e la società Pubblialifana s.r.l., concessionaria, in uscita, per il servizio di accertamento e riscossione, nell'audizione tenuta in data 7 settembre 2017;

VISTO il contenuto delle note del Comune (prot. C.C. n. 6126 e n. 6127 del 27 novembre 2017) con la quale il responsabile dei servizi finanziari ha presentato le memorie conseguenti al deferimento;

ESAMINATA la documentazione complessivamente pervenuta, le osservazioni formulate e gli elementi emersi in sede istruttoria, condotta con il supporto del settore competente;

VISTE le ordinanze presidenziale n. 55 e n. 57 del 2017, con le quali è stata convocata apposita adunanza pubblica e comunicato il deferimento del Magistrato istruttore sia al Comune che alla citata società Pubblialifana s.r.l.;

UDITO il relatore, Primo referendario dott. Francesco Sucameli.

PREMESSO CHE

1. In data 25 maggio 2017, a seguito di segnalazione da parte dello stesso ente, dopo apposita istruttoria, la Sezione depositava la pronuncia specifica n. 70/2017/PRSP concernente

la verifica della situazione di bilancio e degli equilibri del Comune. Con tale pronuncia specifica la Sezione accertava:

A) la sussistenza di una situazione contabile strutturalmente compromessa dal gravissimo disordine contabile-organizzativo tale da rendere il bilancio pubblico dell'ente inattendibile;

B) un grave e consolidato squilibrio della gestione di parte corrente, con scopertura pari ad 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 che hanno pregiudicato la capacità dell'ente di rendicontare efficacemente le proprie entrate per cassa e per competenza;

E) una situazione di cassa gravemente compromessa dal difetto di ricognizione dei vincoli di cassa correlati alle entrate ex D.L. n. 35/2013.

2. Si rammenta che l'Ente, al momento dell'avvio del controllo, aveva già dichiarato dissesto con deliberazione n. 19 del Consiglio comunale, il 9 aprile 2017 (prot. C.c. n. 2933 del 19 aprile 2017). Tuttavia, attesi i gravi fatti che erano stati comunicati a questa Sezione con la relazione del responsabile dei servizi finanziari ai sensi dell'art. 153 TUEL (nota prot. C.C. n. 2462 del 3 aprile 2017) e la denunciata diffusa assenza di documentazione sottostante rispetto ai dati certificati coi rendiconti, veniva intrapresa d'urgenza un'istruttoria volta ad accertare l'attendibilità generale del bilancio. L'istruttoria confermava quanto denunciato e constatava una carenza informativa generale oltre che una situazione della riscossione grave, resa ancora più critica dalla disorganizzazione interna e dalla crisi del rapporto con l'ex concessionario del servizio di accertamento e riscossione.

3. Si rilevava altresì l'inadeguatezza del riaccertamento straordinario, le cui quantificazioni apparivano *ictu oculi* inconferenti con la situazione di bilancio, i dati disponibili ed il ritmo storico della riscossione. Per tale ragione, tra le misure correttive, vista "la non altrimenti rimediabilità" – attraverso lo strumento del riaccertamento ordinario – degli errori di calcolo commessi nella fase di traduzione del vecchio risultato contabile nel nuovo concetto di risultato di amministrazione (sulla natura "transizionale" del maggiore disavanzo da armonizzazione, cfr. SRC Campania n. 240/2017/PRSP) e ravvisata la sussistenza dell'interesse pubblico specifico e concreto alla sua replica in forza degli accertamenti di questa Corte, veniva disposta, a titolo di misura correttiva, la riedizione del riaccertamento straordinario.

Tale autotutela doverosa veniva ritenuta da questa Sezione necessaria, ammessa e legittima, solo limitatamente ed esclusivamente con riguardo ai FCDE e al FPV. Si disponeva, infine, che l'autotutela vincolata in questione fosse effettuata contestualmente al riaccertamento ordinario 2016, con l'effetto di riqualificare la componente di disavanzo ai sensi

dell'art. 3, comma 16, del D.lgs. n. 118/2011 (virtualmente ri-quantificando il disavanzo al 1° gennaio 2014), salvi gli effetti della gestione già trascorsa.

4. Nelle more della presentazione dei documenti attestanti l'adozione delle misure correttive:

a) la società Pubblialifana s.r.l. ha inviato delle memorie illustrative (prot. C.C. n. 4438 del 19 luglio 2017) in merito ai fatti riferiti dal Comune nel precedente procedimento di controllo e riportati nella deliberazione n. 70/2017/PRSP, chiedendo di essere audita. L'audizione si è svolta in data 7 settembre 2017 (verbale doc. n. 67023668 del 14 settembre 2017);

b) l'amministrazione in carica dal giugno 2016 è decaduta a causa delle dimissioni in massa di 8 consiglieri comunali. Si è così determinato lo scioglimento del consiglio comunale ed il subentro di un Commissario Prefettizio che opera con i poteri della Giunta e del Consiglio. In data 29 settembre 2017, con nota prot. C.C. n. 5289, questa Sezione inoltra una richiesta istruttoria di ulteriori chiarimenti in ordine ai fatti sopravvenuti e in merito alle questioni sollevate da Pubblialifana s.r.l.

La risposta istruttoria perveniva in uno con documentazione delle misure correttive, qui trasmessa dal Responsabile dei servizi finanziari (RSSFF) con la nota prot. C.C. n. 2114 del 10 ottobre 2017.

In data 31 ottobre 2017 veniva tenuta un'audizione del responsabile dei servizi finanziari (verbale doc. n. 69890237 del 15 dicembre 2017) al fine di meglio chiarire i contenuti delle misure correttive comunicate nonché lo stato e le eventuali difficoltà nel ripristino della circolarità informativa con l'ex Concessionario Pubblialifana s.r.l. .

In data 6 novembre 2017 (prot. C.C. 5902 del 6 novembre 2017) il Comune ha presentato un aggiornamento delle informazioni riguardo a misure correttive e raccolta delle informazioni ancora in corso.

In data 7 novembre 2017 (prot. C.C. 5921) il Comune e l'ex Concessionaria comunicavano un verbale da entrambi sottoscritto relativo ad una riunione nella quale chiarivano reciprocamente le informazioni di cui era necessario e possibile il recupero e le questioni la cui risoluzione era fondamentale per il ripristino della piena funzionalità dei servizi ancora attivi ed intestati a Pubblialifana (acque reflue).

Esaminata la documentazione pervenuta e le dichiarazioni a verbale dei soggetti interessati dal procedimento controllo, ravvisata altresì l'esigenza di un contraddittorio pubblico, il Magistrato istruttore depositava la propria relazione di deferimento, con la quale chiedeva al Presidente della Sezione la convocazione, oltre che del soggetto controllato, altresì dell'ex concessionario dei servizi di accertamento e riscossione. Il deferimento veniva comunicato ai soggetti interessati con ordinanze presidenziali nn. 55 e 57 del 20 novembre 2017.

Nelle more dell'adunanza pubblica, fissata per il 6 dicembre 2017, il Comune di Alife presentava articolate memorie con note nn. 6126 e 6127 del 27 novembre 2017.

5. Nel giorno fissato per l'adunanza pubblica sono intervenuti:

- per il Comune il RSSFF, omissis
- per la Pubblialifana S.r.l. i dott.ri omissis (amministratore), omissis (consulente legale), omissis (direttore), omissis (dipendente), nonché il dott. omissis (Presidente dell'organo di revisione).

Il dott. omissis ha chiarito che il FCDE sarebbe quasi raddoppiato nel 2014 e nel 2015 per effetto del crollo delle riscossioni registrate a partire dal 2012, soprattutto per i tributi maggiori, a causa delle incomprensioni e del contenzioso scaturito tra Comune e Pubblialifana s.r.l. in fase di rinegoziazione del contratto tra il 2012 e il 2015, che hanno condotto alla sospensione dell'attività relativa ai tributi maggiori per effetto del mancato rinnovo.

Inoltre il calcolo del FCDE effettuato in sede di riaccertamento straordinario è stata fatto solo su 4 anni per mancanza di dati per le annualità più risalenti.

Il RSSFF ha confermato che la riscossione per gli anni 2012-2015 è rimasta sostanzialmente bloccata, quanto meno per i tributi maggiori. Più nel dettaglio, il RSSFF ha riferito che il ruolo TARSU del 2012 è stato emesso nel 2013 e, successivamente, nel 2014 e che, in questi anni, il Comune non ha operato riscossioni degne di rilievo. Ha aggiunto che, da quanto riferito da Ge.ro.pa (concessionario del servizio di mera assistenza all'accertamento e riscossione dei tributi, a partire dal 2015), quest'ultima avrebbe chiesto al precedente concessionario la documentazione per emettere i nuovi ruoli TARSU; ha aggiunto, tuttavia, di non aver trovato alcun riscontro presso il Comune delle menzionate richieste, e ha confermato che nel triennio precedente al 2015 l'Ente non si è adoperato in alcun modo per riscuotere i propri tributi maggiori.

Il responsabile ha aggiunto che, anche ad oggi, il Comune riscuote con molta difficoltà.

Quanto, invece, alle differenze di calcolo relative al FPV, il dott. omissis ha riferito che nel ricostruire il fondo si è avvalso del cronoprogramma dei lavori pubblici fornitogli dall'Ufficio Tecnico del comune relativo alle annualità 2014-2016, e che l'errore nel precedente calcolo fosse dipeso dalla erronea imputazione, nel FPV, anche dei fondi incassati ai sensi del D.L. n. 35/2013.

In merito ai fondi ex D.L. n. 35/2013, il dott. omissis ha riferito che il Comune ha ricevuto circa 7 milioni e mezzo. A seguito della prima rendicontazione, la Cassa depositi e prestiti ha chiesto la restituzione di 600 mila euro in quanto non supportati da idonei giustificativi. Dalla rendicontazione del mese scorso risulterebbe che la somma da restituire sarebbe però destinata a salire ad oltre 2.100.000,00 euro in quanto, per le vie brevi, un funzionario della stessa Cassa depositi e prestiti avrebbe segnalato di avere rilevato, nelle rendicontazioni, ulteriori giustificativi non validi. La vicenda attiene a pagamenti che non sarebbero collegati a fatture, ma sostenuti da meri mandati di pagamento relativi a non meglio

specificati atti di transazione per i quali, viene aggiunto, non c'è determina alcuna, né della Giunta né del Consiglio comunale.

In ragione di quanto detto, visto che il disavanzo potrebbe aumentare, il rendiconto non è stato ancora approvato.

Per altro verso, il RSSFF ha riferito che il bilancio stabilmente riequilibrato è stato redatto ed è alla attenzione del Revisore ed, inoltre, ha affermato che l'intenzione sarebbe quella di procedere alla adozione del bilancio per sottoporlo all'approvazione del Ministero dell'interno a stretto giro.

In merito al reperimento della documentazione mancante per la verifica e il riscontro dei dati di bilancio e per il pieno ripristino della capacità di accertamento e riscossione, il RSSFF ha affermato di non esser riuscito a ricostruire ancora la totalità dei dati storici e che mancano le annualità 2009-2012 che, tuttavia, sono in corso di ricostruzione grazie alla collaborazione da ultimo resa da Pubblialifana s.r.l. .

Successivamente sono intervenuti i rappresentanti di quest'ultima società.

Il direttore, omissis, ha rivendicato il pieno e conforme adempimento di tutti i contratti sottoscritti dalla società, compreso quello relativo alla consegna delle banche dati. Quanto al formato digitale ha afferma che il Comune non ha mai chiesto nessuna banca dati dal 2011 fino al 2016, data del subentro della nuova amministrazione.

L'avvocato omissis, addetto dell'ufficio di consulenza legale dell'ente, è intervenuta al fine di chiarire le predette affermazioni: ha riferito che la Società, già dall'ottobre 2016, in un apposito incontro col Comune, era stata invitata a presentare un resoconto dello stato della riscossione per l'esigenza di ricostruire la situazione finanziaria del Comune. Di tale incontro è stato redatto verbale già inoltrato alla Sezione, al quale erano presenti i dott.ri omissis (neo Responsabile dei Servizi finanziari) e omissis (*illo tempore*, segretario comunale del Comune); la Società aveva già da allora mostrato disponibilità a collaborare, cominciando a consegnare la documentazione richiesta.

L'Avvocato ha confermato che il contratto 2009, originariamente avente ad oggetto la gestione e la riscossione dei tributi ICI, TARSU e acque reflue, ha avuto un arresto dopo i primi due anni di esecuzione, a causa della sopravvenienza normativa su IMU e TARSU. Ha riferito che, in uno col rifiuto di rinegoziazione del contratto, lo stesso Comune ha diffidato la Società a non emettere alcun atto di accertamento e ad interrompere la riscossione in corso (la società aveva, infatti, iniziato ad emettere la informativa IMU ai contribuenti). Per la parte residua (in buona sostanza per le sole acque reflue) il contratto rep. n. 6/2009 ha avuto esecuzione fino ad aprile 2017. Allo stato, la Società continua a fornire i propri servizi verso il Comune per il recupero coattivo delle annualità oggetto del vecchio contratto e per quelle correlate al successivo contratto per la sola "Riscossione Coattiva di IMU-TARES-IUC solo per le annualità 2012-2014 (contratto rep. 27/2016, sottoscritto il 29 luglio 2016).

Per quanto concerne la vicenda dei ritardi nella emissione del ruolo acque reflue 2011, l'Avvocato ha riferito che ciò è imputabile ai ritardi frapposti dal consorzio idrico, che avrebbe dovuto consegnare il tabulato con le letture così da permettere alla società di elaborare il relativo ruolo. L'avvocato ha affermato che infatti esisterebbe, a far data almeno dal 2013, una intensa corrispondenza con il Consorzio volta a sollecitare l'emissione del tabulato letture. L'allora Segretario comunale riuscì ad ottenere le letture *in limine* allo spirare del termine della prescrizione (novembre 2016) permettendo, infine, alla società di elaborare il relativo ruolo.

Per quanto concerne la lamentata difformità tra il numero delle utenze inserite nei ruoli e quelli che risulterebbero virtualmente dal tabulato del Consorzio, il rappresentante della Società ha affermato che ciò è imputabile al mancato aggiornamento della "mappatura" delle strade che risultano servite dalla rete fognaria comunale, da cui è ricavabile e deducibile il titolo al provento da parte dell'ente. L'aggiornamento di tale mappa sarebbe stata richiesta più volte all'amministrazione comunale, con le stesse comunicazioni risalenti al 2013. A fronte del ritardo, la Società ha emesso ruolo sulla "mappa" consegnata in ossequio al primo contratto (rep. 2002), poi aggiornata al 2004, a firma del geometra del Comune, sig omissis (nota n.12546 del 2004). Ciò spiegherebbe lo scarto numerico tra ruolo e utenze del territorio rilevato dal RSSFF.

Con riferimento alla consegna della banca dati, l'Avvocato ha confermato che le quelle di ICI/IMU TARES/TARSU sono state consegnate in formato *txt* al Comune il 17/05/2017 dopo la scadenza del contratto (30 aprile) e successivamente, su sollecito del Comune, sono state oggetto di recente riconsegna.

Non è stata ancora consegnata la banca data sull'anagrafe degli immobili, tuttavia i dati correlati sono reperibili in via indiretta da quelle su ICI/IMU e TARSU. Invero, il 17.05.2017 era stata consegnata anche quest'ultima banca dati, sebbene in formato cartaceo, mentre, per quanto riguarda il relativo data base informatico, la consegna non è ancora avvenuta in quanto la società sta lavorando alla estrapolazione dei dati sugli immobili dalle altre due banche dati correlate ai tributi maggiori, per consegnare quella cartacea in analogo formato *txt*.

Circa la ragione dello scarto di 871 mila euro nella riscossione, il dott. omissis si è riservato di rispondere dopo aver acquisito maggiore completezza di informazioni. Al termine dell'adunanza il Collegio si ritirava ed introitava le risultanze raccolte ai fini della decisione.

Nelle more sono pervenute ulteriori comunicazioni (in particolare verbali e note informative di avvenuta consegna dell'ulteriore documentazione mancante) di cui il Collegio, in fase di decisione, per evidenti esigenze connesse all'*iter* procedurale, non ha potuto tenere conto, in quanto la correttezza delle informazioni rese avrebbe reso necessaria la riapertura del contraddittorio con i soggetti interessati. Di tali comunicazioni, ed in particolare:

- del verbale, confermato dal Comune e dalla Pubblialifana, di consegna di ulteriore documentazione, qui inviato dal Comune di Alife (prot. C.c. n. 6304 del 15 dicembre 2017);
- della dichiarazione di Pubblialifana di avvenuto completamento della documentazione richiesta, con riguardo al data-base immobili e alla scheda riepilogativa incassi (nota prot. C.c. n. 6316 del 18 dicembre 2017);
- della richiesta inoltrata a Cassa e depositi e prestiti, inviata qui per conoscenza dal Comune di Alife (nota prot. 6310 del 18 dicembre 2017) di approvazione definitiva della rendicontazione dei pagamenti effettuati con i fondi delle anticipazioni straordinarie di liquidità ex D.L. n. 35/2013 e s.m.i.;

la Sezione si limita all'inserimento nel fascicolo istruttorio, salve eventuali verifiche dei relativi contenuti di tali comunicazioni in successive indagini.

FATTO E DIRITTO

A) LA FATTISPECIE NORMATIVA DEL " BLOCCO DELLA SPESA "

1. Giova, preliminarmente, precisare l'oggetto del presente giudizio di controllo. La presente deliberazione si pone a valle della prima pronuncia specifica assunta da questa Sezione con la deliberazione n. 70/2017/PRSP del 25 maggio 2017, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL, nell'ambito della procedura di controllo che può portare in ultimo al c.d. "blocco della spesa".

Si tratta dunque di un procedimento bifasico, che prevede l'emissione di due pronunce della Corte, ad almeno 60 giorni di distanza.

Con la prima pronuncia la Corte accerta uno squilibrio causato da grave irregolarità contabili, imponendo "misure correttive". Si rammenta che la richiamata disposizione prevede che *«l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio»*.

La prescrizione di misure correttive adeguate rispetto alle irregolarità accertate, inoltre, in ossequio al costante approdo della giurisprudenza, determina in primo luogo l'obbligo di porre in essere un procedimento di secondo livello, in grado di rimuovere le ridette irregolarità, determinando un caso di "autotutela doverosa" (casistica che comprende, come è noto, *«l'ipotesi di illegittimità dell'atto dichiarata da sentenza passata in giudicato del giudice ordinario, e quella di illegittimità dell'atto dichiarata da un'autorità di controllo priva del potere di annullamento. È, peraltro, pacifico in giurisprudenza che per gli atti che esplicano effetti giuridici ripetuti nel tempo il principio di legalità impone all'Amministrazione il loro*

adeguamento in ogni momento al quadro normativo di riferimento. In tali ipotesi l'interesse pubblico all'esercizio dell'autotutela è "in re ipsa" e si identifica nella cessazione di ulteriori effetti "contra legem" cfr. Consiglio di Stato VI, sentenza 17 gennaio 2008, n. 106» T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, sentenza 3 aprile 2012, n. 1527).

2. Con la seconda pronuncia la Corte accerta l'evoluzione della situazione contabile e l'impatto delle eventuali misure correttive adottate. Segnatamente, *«[...] qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria [...]»*. La finalità e la logica della procedura di controllo dell'art. 148-bis ed in particolare della seconda pronuncia, è stata tra l'altro chiaramente indicata dalla Corte costituzionale.

Il Giudice delle leggi, dopo avere ricordato che il principio dell'equilibrio (art. 81 Cost.) non si declina solo staticamente (sentenza n. 1/1966) ma anche in senso dinamico (c.d. "equilibrio tendenziale", cfr. *ex plurimis* sentenza n. 213/2008), come *«ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche [...]»*, ha ricordato che ciò impone all'ordinamento contabile la *«prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione»* (sentenza n. 250/2013, enfasi aggiunta).

Detto in altri termini, in caso di accertamento di squilibri di bilancio, di mancata copertura della spesa, di fuoriuscita dai parametri del patto di stabilità interno, il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, da un lato, *«impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio»* (sentenza n. 250 del 2013); dall'altro legittima la previsione da parte del Legislatore statale di "misure interdittive", affidate alla Magistratura di controllo *«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)» (sentenza n. 40/2014).

2.1. In definitiva, la logica sottostante al blocco della spesa è di carattere cautelare, nella misura in cui essa miri ad assicurare o evitare un aggravamento del pregiudizio al principio dell'equilibrio di bilancio dinamicamente inteso. *«Dette misure interdittive non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. 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)»* (sentenza n.

40/2014, enfasi aggiunta).

In quest'ottica, il "blocco della spesa" preserva e tutela l'equilibrio di bilancio da ulteriori deterioramenti, atteso che tale principio non è un bene in sé ma un presidio strumentale alla tutela della comunità di cui l'ente è esponenziale, evitando una crescita indiscriminata e insostenibile dell'indebitamento e della spesa, destinati a gravare sulle generazioni e sulle amministrazioni future. Inoltre, per altro verso, lo stesso principio è una tutela a presidio della concorrenza e del buon funzionamento dell'economia, atteso l'interesse dei fornitori a che le obbligazioni assunte siano pagate regolarmente a fronte di una regolare copertura della spesa e della sua sostenibilità finanziaria, preservando gli stessi dal rischio di ritardi o, nei casi estremi, del pagamento degli stessi in "moneta fallimentare", in grado di pregiudicare le loro stesse attività economiche.

2.3. Nella fattispecie all'attenzione di questo Collegio, si premette che, sul piano della competenza finanziaria, dovendo l'ente approvare un bilancio stabilmente riequilibrato (con decorrenza 2014), i contenuti dell' "ipotesi di bilancio" pur già formulata dall'Ente esulano, allo stato della procedura, dalla valutazione di questa Sezione, in quanto l'ordinamento prevede un previo autonomo procedimento amministrativo di controllo, svolto dal Ministero dell'interno (artt. 259-263 TUEL), cui è rimessa la valutazione sulla congruità e sostenibilità delle previsioni rispetto al disavanzo evidenziato e sull'idoneità delle misure di risanamento formulate; valutazione che il Dicastero esprime con l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato.

A tale procedimento la Corte dei conti non può sovrapporsi, salvo ogni potere di controllo terzo e indipendente sulla deliberazione definitiva del bilancio stabilmente riequilibrato e sulla sua esecuzione (art. 264 TUEL).

2.4. Per altro verso, le "misure correttive" ai sensi dell'art. 148-bis perseguono una finalità ontologicamente diversa da quelle del dissesto, non si pongono il problema del riequilibrio strutturale in un lungo periodo, quanto piuttosto, evitare che nelle more dell'adozione della procedura più adeguata, gli equilibri di bilancio siano soggetti ad un ulteriore deterioramento, in funzione prodromica a qualsiasi autonoma gestione e azione di risanamento e riequilibrio – tanto ai sensi degli artt. 193 e 194 (enti *in bonis* in condizioni di momentaneo disequilibrio), tanto agli effetti degli artt. 242 (enti strutturalmente deficitari), tanto ai fini dell'art. 243-bis e ss. (enti con criticità non rimediabili nei tempi e nei modi di cui agli artt. 193 e 194 TUEL) nonché 244 e ss. (o art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2011, enti in condizioni di dissesto) - pena il blocco della spesa fino al ripristino della situazione di regolarità e legalità finanziaria.

Inoltre, il mero accesso alla procedura di dissesto (art. 244 TUEL) come ad altre procedure ordinarie o straordinarie di riequilibrio, non è in grado, di per sé, di costituire "misura correttiva" dello squilibrio, ma costituisce soltanto la premessa di una procedura che rappresenta la cornice giuridica e temporale entro la quale l'ente è tenuto ad adottare – sotto

la costante vigilanza della Corte dei conti e 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 (art. 255 comma 11 TUEL), un sufficiente *surplus* in grado di ripristinare, nel tempo stabilito (art. 265 TUEL), l'equilibrio di bilancio turbato dal disavanzo rilevato e oggetto della gestione dell'organo straordinario di liquidazione.

In quest'ottica vanno lette le disposizioni di legge dell'art. 148-bis TUEL, che consentono di tutelare gli equilibri di bilancio anche nella complessità delle procedure amministrative e giudiziali sinteticamente sopra riportata, quando i tempi burocratici di reazione non consentono la pronta eliminazione delle cause dello squilibrio che hanno influito sul fallimento degli obiettivi di riequilibrio o, in origine, hanno provocato l'alterazione del pareggio di bilancio.

3. La prima pronuncia adottata (SRC Campania n. 70/2017/PRSP), infatti, conteneva l'accertamento di un grave squilibrio di bilancio che nemmeno la disciplina dell'esercizio provvisorio ai sensi dell'art. 250 TUEL sarebbe stato in grado di arginare in assenza di pronte misure di riequilibrio, anche prime dell'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato (art. 261 TUEL). Come si evidenziava, dato il comprovato sovradimensionamento delle entrate previste rispetto ai flussi effettivi di cassa e agli accertamenti annualmente registrati, il bilancio di previsione in precedenza approvato dal Comune, prima del dissesto, non garantiva l'effettivo rispetto del principio dell'equilibrio dinamico. Veniva quindi fissato il termine per l'adozione di tutte le misure correttive, onde evitare la necessità di un eventuale "blocco della spesa" da parte di questa Corte (cfr. SRC Campania n. 26/2015, n. 161/2015, n. 119/2016).

Ai sensi dell'art. 148-bis comma 3 TUEL, con l'odierna seconda pronuncia, la Magistratura deve accertare l'esistenza di misure correttive e se le stesse siano idonee ad assorbire lo squilibrio rilevato. Ove si accertasse – trascorso il termine di legge e deliberato il merito di tale misure correttive – la permanenza della precarietà degli equilibri, la Corte deve emettere una seconda pronuncia che, facendo decadere la presunzione di validità ed efficacia della programmazione di bilancio in essere, per l'effetto "preclude l'attuazione di programmi di spesa" per cui manca la copertura (competenza) o comunque la sostenibilità finanziaria (cassa).

Detto in altri termini, l'effetto legale della "preclusione" dei programmi di spesa presuppone la verifica di due presupposti il cui accertamento è rimesso alla Corte segnatamente: i) l'inidoneità delle misure correttive; ii) la mancanza di provvista dei programmi di spesa.

3.1. Con riguardo al secondo punto della fattispecie normativa, occorre precisare quanto segue. Non è possibile ritenere che la norma imponga di rintracciare programmi in difetto di copertura "specifici". Una simile tesi finirebbe per ritenere applicabile la norma solo alle ipotesi di spesa vincolata, conducendo inopinatamente ad una sostanziale *interpretatio abrogans* dell'art. 148-bis comma 3 TUEL.

Ciò in base a due elementi interpretativi di sistema: la struttura unitaria ed

indifferenziata del bilancio e la natura dell'accertamento della Corte.

Quanto al primo profilo si osserva quanto segue. La contabilità dei enti pubblici si basa su bilanci che si reggono sul principio di unità, in base al quale è «*il complesso unitario delle entrate che finanzia l'amministrazione pubblica e quindi sostiene così la totalità delle sue spese durante la gestione*». Sussiste peraltro un principio di unità "rafforzato" con riferimento alle spese di investimento, essendo espressamente previsto che, nella determinazione degli equilibri statici, «*Le entrate in conto capitale*» genericamente intese, «*sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento*», anche queste in modo indistinto (cfr. D.lgs. n. 118/2011, Allegato 1, previsto dall'art. 3, comma 1). Di tale equilibrio, a consuntivo, deve essere data rappresentazione tramite la quota "destinata" del risultato di amministrazione (art. 187, comma 1, TUEL).

Costituiscono invece vere e proprie eccezioni al principio di unità i casi in cui sussiste un collegamento diretto tra programmi di spesa e specifiche fonti di finanziamento; ciò avviene nel caso delle entrate a specifica destinazione (Sezione Autonomie n. n. 31/SEZAUT/2015/INPR). L'equilibrio correlato ad entrate a specifica destinazione deve essere cristallizzato e perseguito tramite il risultato di amministrazione (a differenza che per le entrate destinate, non solo per competenza, ma anche per cassa, cfr. art. 187, comma 3-ter, nonché art. 180, comma 1, lett. d) e art 195 TUEL, cfr. in tal senso SRC Campania n. 285/2016/PARI, All. A, § 4.4. e n. 56/2017/PAR All. A, § 2).

La spesa in modo siffatto finanziata, contrariamente a quanto il tenore della legge potrebbe fare intendere, non può essere "bloccata" ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, in ragione del fatto che la tutela dell'equilibrio dinamico di bilancio non può frustrare la «*priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute*». (Corte costituzionale, sentenza n. 250/2013, enfasi aggiunta).

Infatti, in caso di trasferimenti di scopo, la destinazione specifica costituisce uno strumento per il coordinamento della finanza pubblica (art. 117 comma terzo Cost) e per il rispetto di vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117 comma primo Cost.) che rende prioritaria e obbligatoria la destinazione e la spesa.

In buona sostanza, a mezzo dell'istituto contabile delle entrate vincolate, la contabilità finanziaria (declinata in entrate e spese), alla stregua della contabilità economica (declinata in costi e ricavi e correlate manifestazioni finanziarie), è in grado di rappresentare e orientare l'esito (l'*output*) dell'azione amministrativa, stabilendo un rapporto diretto tra fonti di finanziamento e "impieghi", rendendo verificabile e misurabile la realizzazione delle politiche pubbliche (come in contabilità economica è possibile verificare, a consuntivo, gli esiti dell'attività economica di realizzazione dell'oggetto sociale).

La manifestazione finanziaria di risorse (fonti) viene così posta in relazione diretta alla realizzazione di un determinato oggetto, vale a dire una spesa di particolare e prioritaria

rilevanza (c.d. spesa primaria); tale correlazione deve essere oggetto di rappresentazione in bilancio (di qui la deroga al principio di unità), a garanzia dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Dunque, l'indicazione di fini specifici dal legislatore in termini di destinazione "specifica" di una entrata costituisce una eccezione al principio di unità del bilancio che ha una razionalità intrinseca e che risponde ad altro principio, segnatamente, all'esigenza di assicurare tramite la contabilità finanziaria il principio dell'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in un sistema di finanza pubblica allargata, garantendo il coordinamento della finanza stessa (art. 114 e 117 comma terzo Cost.). In questo modo l'azione amministrativa può essere qualitativamente e quantitativamente misurata in base al raggiungimento degli scopi individuati dalla legge.

La legalità contabile e finanziaria, infatti, attraverso la disciplina dei "vincoli," contribuisce alla tutela di interessi finanziari adespoti e alla regolazione della discrezionalità delle amministrazioni nella costruzione del "bene pubblico" bilancio *«funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato»* (Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017).

Tramite le entrate e le spese destinate, dunque, la contabilità pubblica consente di controllare (tramite il bilancio autorizzatorio) e rappresentare (tramite specifici obblighi contabili) la concreta realizzazione di tali priorità di spesa, improntando la gestione e l'azione amministrativa oltre che ad equilibrio (art. 81 Cost.), ad efficacia (art. 97 Cost.).

La contabilità, infatti, incentiva l'effettuazione della spesa vincolata in quanto la sua effettuazione comporta l'eliminazione dei medesimi vincoli, migliorando la *performance* amministrativa anche in termini di equilibri rappresentati nel risultato di amministrazione.

3.1. Ne consegue che la preclusione non può che riferirsi ai programmi di spesa che l'ente a finanziato in base alla sua discrezionalità, con la parte libera e positiva del risultato di amministrazione medesimo.

in ragione del principio di unità di bilancio, ai sensi dell'art. 148-bis comma 3 TUEL, il difetto di copertura o di sostenibilità finanziaria si deve ravvisare nella unitaria e generale indebita espansione della capacità di spesa a fronte di un risultato di amministrazione, accertato o presunto (cfr. Corte Costituzionale n. 70/2012), che non registra adeguatamente lo squilibrio rilevato dalla Corte.

Il risultato di amministrazione, infatti, costituisce un saldo finanziario ibrido, per cassa e per competenza, in grado di esprimere e quantificare gli equilibri di bilancio.

La quantificazione e l'accertamento in corso di gestione, da parte della Corte, di un sensibile squilibrio, rappresentabile tramite una riclassificazione del risultato di

amministrazione, rende necessarie misure correttive a tutela dell'equilibrio dinamico di bilancio

Detto in altri termini, l'accertamento di uno scarto tra il risultato di amministrazione certificato dalla contabilità dell'ente e quello "riclassificato" dall'accertamento della Corte (o lo squilibrio con diversa tecnica altrimenti evidenziato dalla stessa), certifica l'esistenza di autorizzazioni e capacità di spesa che abilitano l'ente a compiere spesa discrezionale altrimenti non consentita, in quanto priva di copertura (equilibri di competenza) o insostenibile sul piano finanziario (equilibri di cassa).

3.2. Questa conclusione è altresì confermata da un'altra considerazione sistematica, che riguarda la natura della pronuncia della Corte. Come è noto, le pronunce della Corte sul bilancio di enti locali e del servizio sanitario nazionale attengono alla loro regolarità-legittimità rispetto a parametri di legge ordinaria e costituzionale; non si tratta di un provvedimento amministrativo (Sezioni riunite, sentenza n. 15/2017/EL), ma di un giudizio dicotomico (sent. Corte costituzionale n. 60/2013) di una magistratura; esso quindi non concorre alla determinazione dei contenuti del "bene pubblico" bilancio (Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017), ma si limita a rilevare una sua illegittimità sotto il profilo delle coperture e della sostenibilità finanziaria in relazione alla quale è la legge stessa a determinare la "preclusione" di programmi.

Per l'effetto la pronuncia della Corte:

- a) non può determinare essa stessa l'attuazione di un programma di spesa che per legge è obbligatoria, tanto più se si tratta di una spesa primaria e necessitata in forza di una specifica disposizione di legge.

A tal proposito si rammenta che anche la spesa vincolata costituisce spesa obbligatoria sulla base di una previsione di legge o addirittura sulla base di norme superprimarie, di derivazione comunitaria (come nel caso di fonti destinati di origine comunitaria, art. 117 comma 1 Cost.).

- b) non può "selezionare" i singoli contenuti del bilancio la cui attuazione è preclusa, ma non può che riferirsi indistintamente a tutta la spesa discrezionale.

Ad essere bloccati, quindi, possono essere solo i programmi di spesa la cui effettuazione è rimessa alla discrezionalità dell'ente.

Il concetto di spesa obbligatoria va peraltro interpretato nel senso più ampio di quella spesa per cui sussiste un titolo giuridico, legale o contrattuale, «*quo necessitate adstringimur alicuius rei solvendae secundum iura nostrae civitatis*»: esso è sinteticamente declinato dalla normativa sull'esercizio provvisorio, nei casi di evidenziazione di un disavanzo presunto (cfr. Principio applicato contabilità finanziaria, All. 4/2 al D.lgs n. 118/2011, punto 8.3. e 8.4.). Secondo tale normativa, in tale ipotesi, nonostante le limitazioni di spesa, è fatta salvo: i) il pagamento di residui passivi, ii) l'assolvimento di obbligazioni contrattualmente già assunte, nonché derivanti direttamente da specifiche disposizioni di legge o da provvedimenti giurisdizionali esecutivi; iii) il finanziamento di operazioni necessarie ad evitare che siano

arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

3.4. Per l'effetto, il blocco dei programmini di spesa all'esito della seconda pronuncia di questa Corte, adottata secondo la procedura e gli effetti dell'art. 148-bis comma 3 TUEL, determina automaticamente la preclusione dei programmi di spesa discrezionalmente attivabili dall'ente, nella misura dello squilibrio rilevato e fino ad adozione delle necessarie misure di riequilibrio.

Tale effetto automatico presuppone: a) l'accertamento dell'inidoneità/insufficienza delle misure correttive; b) l'accertamento di uno squilibrio aggravante il risultato di amministrazione sul presupposto del quale è stata effettuata l'ultima programmazione di bilancio.

A tale ultimo proposito occorre ricordare che l'ultimo bilancio approvato attiene alle annualità 2016-2018 e partiva dalla registrazione di un disavanzo di amministrazione, post-armonizzazione, pari a € -4.739.950,52. Nella prima pronuncia di questa Sezione si era rilevato un disavanzo assai maggiore, pari a circa 13 milioni di euro.

B) AGGRAVAMENTO DELLO SQUILIBRIO: INSUFFICIENZA DELLE MISURE CORRETTIVE

B.1) IL RIPRISTINO PRELIMINARE DELLA CIRCOLARITÀ INFORMATIVA CON L'EX CONCESSIONARIO A TUTELA DEL BENE GIURIDICO "BILANCIO"

4. Ciò precisato in punto di diritto, in punto di fatto, gli accertamenti della Corte si sono concentrati sul merito delle misure correttive qui comunicate.

Come noto, preliminare a tale merito, ed in parte indipendente della volontà dell'ente, era il ripristino della piena circolarità delle informazioni con l'ex Concessionario, che per la vicenda concreta che ha interessato il Comune, era l'unico soggetto a disporre di informazioni essenziali per la tutela degli interessi finanziari adespoti alla funzionalità del "bene pubblico" bilancio.

La ricostruzione di tali rapporti, ai fini del controllo, si poneva quindi come essenziale non solo a fare emergere eventuali responsabilità, peraltro non di pertinenza di questa Sezione di controllo, ma primariamente, a capire quali fossero le condizioni per un effettivo recupero di contezza sulle grandezze di bilancio.

A tal fine è stato necessario ricostruire la distribuzione storica delle competenze, in base ai contratti e alla prassi amministrativa, distribuzione nell'ordito delle quali si è consumata una profonda degradazione degli equilibri. Solo in questo modo è stato possibile individuare la sede della costruzione e archiviazione delle informazioni sugli accertamenti e sulle riscossioni, di modo da individuare le cause del disallineamento tra le scritture di bilancio e la rarefatta documentazione sottostante disponibile presso il Comune.

A tal proposito, con la collaborazione delle parti interessate, è stato necessario procedere alla ricostruzione del quadro giuridico e contrattuale dei rapporti che hanno presieduto, negli anni, al procedimento di accertamento e riscossione delle entrate.

4.1. I rapporti tra Pubblialifana e il Comune sono risultati assai risalenti, addirittura, con continuità, al 1996. Essi riguardavano la pressoché totalità delle entrate correnti proprie. Tali

risultano dal contratto rep. n. 28/2002 (prodotto sia dalla Pubblialifana s.r.l., solo in stralcio, con prot. C.C. 4438 del 19/07/2017, che dal Comune con nota prot. C.C. n. 5464 dell'11/10/2017), contratto con il quale il Comune concedeva il servizio di accertamento e riscossione delle entrate tributarie maggiori (I.C.I, T.A.R.S.U., T.O.S.A.P., e ACQUE REFLUE), oltre che i diritti per PUBBLICITA' E AFFISSIONI.

Il contratto da ultimo citato aveva una durata di cinque anni e sarebbe scaduto nel 2007. Il rapporto veniva successivamente rinnovato con il contratto rep. n. 6/2009, di due anni successivo alla naturale scadenza del contratto precedente, con una durata di 8 anni (scadenza aprile 2017) e una riduzione dell'oggetto ai soli tributi maggiori. Pubblialifana, infatti, proseguiva, in base a nuovo contratto, solo nel pregresso rapporto relativo a ICI, TARSU e Acque reflue.

Per altro verso, il rapporto, si è sostanzialmente interrotto a partire dal 2012 (§ 4.1.1.), con l'eccezione delle competenze per le acque reflue, relativamente alle quali il rapporto è proseguito, per le annualità contrattualmente previste, fino ad esaurimento.

Per i tributi minori, la Società ha continuato ad erogare il servizio prima di fatto, poi in "proroga tecnica" (dal dicembre 2010 sulla base della delibera di Giunta comunale n. 71/2010, per consentire lo svolgimento di una gara, cfr. All.23 memorie prot. C.C. 4438 del 19 luglio 2017). Successivamente, atteso che quella tecnica è ammessa per il tempo strettamente necessario per predisporre e svolgere una procedura ad evidenza pubblica per individuare l'eventuale nuovo contraente, di nuovo, in proroga di fatto. Il servizio è poi proseguito fino alla comunicazione unilaterale di sospensione dello stesso da parte della Società a dicembre 2016, anche se l'attività si è prolungata, fino a marzo 2017, momento in cui la società ha "consegnato" il servizio.

4.1.1. Il contratto, per i tributi maggiori (contratto rep. 6/2009), che sarebbe dovuto durare fino al 2017, si è interrotto per "*factum principis*" nel 2011 a causa delle novelle legislative che hanno determinato l'abolizione di ICI e TARSU/TIA e l'introduzione dei nuovi tributi IMU e TARES (per l'IMU, gli artt. 7, 8 e 9 D.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011 e il successivo art. 13 del D.L. n. 201 del 6 dicembre 2011, conv. L. n. 214 del 22 dicembre 2011; per la TARES l'art. 14 del medesimo decreto da ultimo citato).

Il Comune ha accettato di rinegoziare e proseguire solo per la riscossione per taluni tributi (contratto rep. 27/2016, sottoscritto il 29 luglio 2016 per la "Riscossione Coattiva delle Entrate del Comune di Alife" di IMU-TARES-IUC solo per le annualità 2012-2014), pervenendo alla stipulazione di un terzo contratto dopo un lungo contenzioso, anche giudiziario, sviluppatosi tra il 2012 e il 2014.

4.1.2. In buona sostanza tale contratto (e quel che resta della riscossione del contratto rep.6/2009) rappresenta l'ultima propaggine attiva di un rapporto che, per più di un trentennio ha visto Pubblialifana s.r.l., di fatto, come l'unico soggetto in depositario di informazioni,

esperienza e *Know-how* per lo svolgimento di due servizi fondamentali per la vita finanziaria del Comune di Alife.

Infatti – così ricostruito il quadro contrattuale disciplinante la concessione di essenziali servizi strumentali alla funzione di accertamento e riscossione – sul piano della prassi amministrativa l'ex Concessionario ha confermato che esso provvedeva di fatto all'intera fase dell'accertamento e della riscossione, volontaria e coattiva; quanto all'atto amministrativo necessario per l'iscrizione a bilancio, questo era materialmente predisposto dal Concessionario, in quanto detentore di tutte le informazioni e del *Know-how*, anche se la materiale emissione dell'atto avveniva con l'approvazione del competente funzionario comunale e la registrazione dell'atto al protocollo (cfr. verbale doc. prot. i n. 67023668 del 14/09/2017. Per tale ragione la Pubblialifana s.r.l. riteneva che il Comune disponesse di copia di tutta la documentazione processata).

Tuttavia, della maggior parte delle informazioni e dei documenti relativi ad accertamenti e riscossioni, che avrebbero dovuto essere regolarmente archiviate e catalogate presso il Comune di Alife, non è stato possibile rinvenire traccia.

4.2. Atteso il "default" del sistema di registrazione e protocollo del Comune, si è rappresentato, in corso d'istruttoria, la necessità che le informazioni, attualmente nella sola disponibilità dell'ex Concessionario, venissero collaborativamente messe a disposizione del Comune e in un modo, oltre che celere, immediatamente ed effettivamente fruibile.

Si tratta infatti di una grande mole di informazioni che, poiché non sono state adeguatamente raccolte archiviate e catalogate nel tempo da parte del Comune, sono attualmente nel dominio esclusivo del soggetto che ha curato la costituzione e l'aggiornamento di tutti gli archivi, in forza di una concessione pubblica.

Inoltre, tali informazioni, per essere effettivamente gestibili, non possono essere fornite da quest'ultimo in semplice formato cartaceo, ma soltanto in forma elettronica. Solo in tal modo, infatti, le informazioni sono elaborabili e sfruttabili, garantendo la continuità delle funzioni di accertamento e riscossione, grazie a *software* in grado di garantirne la consultazione e gestione.

La necessità di una resa digitale delle informazioni si pone – come si vedrà, per legge e per contratto – per tutti i data-base che Pubblialifana s.r.l. ha costruito e di cui disposto in ragione del proprio ufficio continuativo per più di trent'anni, siano essi archivi digitali che repertori.

4.2.1. In proposito si precisa che per "archivio digitale" si intende un data-base elettronico, che consente di ricercare e visualizzare, attraverso un apposito *viewer*, interi archivi o parti di essi, oppure singoli documenti, nonché di estrarre dati con apposite *query* di elaborazione della *Digital Library*. Si tratta di contenuti (informazioni) e formato (digitali) essenziali: a) per ricostruire e verificare la congruità dei dati posti a bilancio negli anni precedenti e fondare le pretese per le riscossioni ancora in corso; b) per elaborare i nuovi

accertamenti, avvisi di pagamento, avviare le nuove azioni di riscossione sia da parte del Comune che da parte di eventuali terzi nuovi concessionari dei servizi di accertamento e riscossione.

In relazione al caso concreto esaminato, dunque, si tratta di porre a disposizione una data-base consultabile ed elaborabile, contenente: a) l'elenco nominativo dei contribuenti contenente i dati anagrafici e il codice fiscale; b) per ogni contribuente i dati identificativi del presupposto tributario (in particolare i dati immobiliari ai fini ICI/IMU e i dati identificativi della superficie utile calpestabile ai fini TARSU/TARES/TARI e i componenti del nucleo familiare); c) le denunce originarie di dichiarazione degli immobili ai fini dei richiamati tributi maggiori e loro denunce di variazioni; d) le denunce di successione e di voltura delle unità immobiliari; e) l'abbinamento informatico dei versamenti effettuati. Ci si riferisce, in buona sostanza, alle informazioni di cui il Concessionario si doveva avvalere, correntemente, per costruire gli avvisi di accertamento, di pagamento e attivare le varie forme di riscossione.

La resa di tale archivio, tra l'altro, appare dovuto in forza di specifiche disposizioni contrattuali (cfr. art. 2 del contratto rep. 28/2002, art.3 del contratto rep. 06/09 e artt. 9 e 14 del capitolato d'oneri rep. 27/2016), ma anche e soprattutto, in ragione del "monopolio" dell'attività di accertamento di cui negli anni ha goduto il concessionario esterno (la Pubblialifana s.r.l. collabora col Comune dal 1996).

Analogo archivio riguarda il classamento degli immobili presenti su tutto il territorio di Alife. In base ad altro e specifico contratto, infatti, l'allora Concessionario era stato investito del compito di aggiornare l'archivio immobiliare del Comune (contratto rep. n. 14/2006, cfr. allegato della nota prot. cdc 5464 dell'11/10/2017 su misure correttive riguardante chiarimenti Pubblialifana, Allegato n. 6). Il contratto è stato stipulato il 6 settembre 2006, per la durata di 5 anni e aveva come oggetto il "*Servizio di aggiornamento dei dati catastali e riclassamento degli immobili*". In buona sostanza, alla società veniva affidato il compito di redigere un fascicolo per ogni unità immobiliare esistente sul territorio di Alife (art. 3).

4.2.2. Accanto a tali obblighi contrattuali sussiste altresì un obbligo di legge.

Si tratta, innanzi tutto, di un obbligo *ex fide bona* (art. 1375 c.c.) in base al quale le informazioni devono essere consegnate, al termine del contratto, in una forma effettivamente fruibile, a prescindere dall'espressa indicazione contrattuale delle modalità specifiche e dei formati.

Ma si tratta, in secondo luogo, ma non per importanza, di un obbligo derivante dalla posizione dominante dei concessionari di pubblici servizi e funzioni, che godono, per mezzo di contratti-concessione, di veri e propri diritti di privativa.

In proposito, occorre ricordare che, per comune acquisizione giurisprudenziale e dottrinale del diritto *antitrust*, nel caso di commesse pubbliche esercitate in forza di concessione di servizio, si determina un "mercato rilevante" avente ad oggetto, per prodotto, il servizio/funzione esternalizzato e, per ambito geografico, l'area territoriale identificata dal

committente; in tale mercato "l'unica forma di concorrenza possibile è quella relativa alla partecipazione alle gare per l'affidamento delle concessioni venute a scadenza, c.d. "concorrenza per il mercato" (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 26/01/2015 n° 334; Cfr. Cons. Stato, sez. VI, sentenza 3 giugno 2014, n. 2837 e Cons. Stato, sez. VI, sentenza 4 novembre 2014, n. 5423)".

Su ciascun mercato, dunque, il concessionario è, di fatto e di diritto, un monopolista o comunque un soggetto in posizione dominante, posizione di cui la legge vieta ogni abuso (art. 3 L. n. 287/1990).

L'accumulo e la disponibilità delle informazioni necessarie per proseguire l'attività in precedenza oggetto della concessione, confluite in appositi archivi, costituiscono, infatti, una *essential facility* (per il carattere di *essential facilities* delle informazioni, cfr. lo storico caso *Magill*, sent. Corte Giust. 6 aprile 1995 – cause riunite C-241/91 e C-242/91). Si tratta quindi di un bene della vita a cui, per comune acquisizione del diritto *antitrust*, non può essere negato accesso; pertanto il precedente concessionario non può non mettere tali informazioni a disposizione dell'autorità pubblica committente e di eventuali terzi concessionari (rendendo possibile di nuovo la "concorrenza per il mercato").

Nel caso concreto, la posizione dominante è rafforzata dalla stabilità nella concessione di accertamento e riscossione negli anni da parte di Pubblialifana s.r.l.: infatti, il Comune si trova in una condizione di minorità pratica, per cui gli è impedito di riattivare le proprie funzioni nonché ri-accedere al mercato della produzione dei servizi di accertamento e riscossione in modo adeguato ed efficiente senza una fattiva collaborazione da parte dell'ex Concessionario, con danno indiretto alla concorrenza per il mercato a favore di eventuali terzi concorrenti.

Pertanto, la materiale acquisizione dei dati necessari per l'elaborazione di nuovi avvisi di accertamento e riscossione, nonché dello stesso archivio storico degli accertamenti e ruoli messi, costituiscono una *essential facility* nell'esclusiva disponibilità di Pubblialifana s.r.l. la cui accessibilità deve essere garantita – in modo effettivamente fruibile – direttamente al Comune e ad eventuali terzi concorrenti che allo stesso mercato possono o hanno avuto accesso.

Tale effettività fruibilità, attesa la situazione concreta e l'urgenza del ripristino delle funzioni, non può che essere garantita dal formato digitale (sulla importanza, ed "essenzialità" del formato digitale, si rinvia ad Autorità garante della concorrenza e per il mercato, AGCM, proc. A65, caso Seat Pagine gialle, Provvedimento n. 2970/1995, Cassazione Civile, sez. I, sentenza 16/05/2007 n° 11312.)

4.3.3. In definitiva, per il recupero della funzionalità del bilancio comunale, in base agli obblighi contrattuali e di legge è necessario che:

- sia consegnato il repertorio storico e digitale delle determine di accertamento e dei ruoli e delle relative riscossioni;

- siano forniti tutti gli archivi digitali dei contribuenti e dei connessi presupposti tributari, al fine di mettere in condizione l'Ente di intraprendere in autonomia la ripresa delle operazioni di accertamento e riscossione.

PubbliAlifana s.r.l. ha peraltro documentato di avere prestato la collaborazione richiesta, rimanendo, al momento dell'introito in decisione del caso, in corso di adempimento solo gli obblighi concernenti:

- la consegna del data-base informatico "immobili" (i "fascicoli del contribuente" sono stati consegnati al Comune di Alife, in data 17/5/2017, allegando l'elenco ad un verbale di consegna delle attività svolte) a causa della necessità di estrarre informaticamente tutti i dati, peraltro, già resi nei data base IMU e TARSU. Le correlate attività, si è dichiarato in adunanza pubblica, sono in corso di completamento;
- il completamento della raccolta degli atti di accertamento e riscossione andati persi o mai archiviati dal Comune, per la messa a disposizione di un repertorio da questo fruibile e a sostegno della documentazione delle poste di bilancio.

In adunanza, la Sezione ha preso atto della volontà di massima collaborazione al completamento di tali consegne da parte dell'ex Concessionario, compreso quanto necessario per la ricostruzione dei repertori degli accertamenti a documentazione del titolo sottostante ai resti iscritti in bilancio.

Per la tutela degli interessi sopra passati in rassegna, in ragione della loro diretta strumentalità alla protezione dell'integrità del bilancio e del patrimonio comunale, in caso di mancanza o di impossibilità oggettiva al ripristino della fisiologica disponibilità dei dati, oltre alle ovvie comunicazioni a questa Sezione, resta salva la necessità di procedere alle opportune segnalazioni alle altre autorità, amministrative e/o giudiziarie, competenti ad accertare tutti i fatti ed eventuali responsabilità a tutti i fini di legge.

B.2.) LA MANCATA RICOSTRUZIONE DELLE INFORMAZIONI SUGLI ACCERTAMENTI E LE RISCOSSIONI PREGRESSE. MANCATO RECUPERO DELLA FUNZIONALITÀ DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE

5. Tanto premesso, in ordine alle precondizioni per il ripristino della funzionalità del "bene pubblico" bilancio di Alife, sul piano stretto delle misure correttive richieste il Comune ha comunicato quanto segue.

5.1. La prima misura correttiva richiesta atteneva alla ricostruzione dei titoli e della documentazione sottostante ai dati di bilancio, in particolare, la ricostruzione degli effettivi accertamenti e riscossioni alla base dei residui attivi registrati a bilancio.

In proposito il Comune peraltro dopo uno studio "attento e capillare" dei Registri Generali delle determine e dei Registri di Settore dell'area tributi dal 2002 al 2014, ha confermato che presso i propri uffici non esistono determine che approvano elenchi di accertamenti tributari per le annualità innanzi indicate, che non è stato possibile completare

l'operazione di verifica della congruità dei dati a bilancio, per la difficoltà a reperire gli originali degli accertamenti e di verificare i flussi di riscossione e stralcio, dati che a causa del disordine organizzativo di cui la Sezione ha preso atto, sono solo nella storica disponibilità solo dell'ex concessionario Pubblialifana s.r.l., il quale sta ancora provvedendo a raccogliere e digitalizzare tutti i dati disponibili.

il RSSFF afferma di non esser riuscito a ricostruire ancora la totalità dei dati storici e che mancano le annualità 2009-2012 che, tuttavia, sono in corso di ricostruzione, con la collaborazione di Pubblialifana s.r.l..

La società ha infatti evidenziato di non avere posto alcun ostacolo alla soddisfazione di tali richieste e che all'indomani della delibera della Sezione, come da contratto, riteneva di aver adempiuto alle richieste con la "consegna" del contratto effettuata in data 13/6/2017, con nota prot. n. 4768 (nota fornita con allegato 12 prot. C.C. 4438 del 19 luglio 2017, accompagnata da un cd-rom). Peraltro, solo successivamente riferisce di avere appreso della necessità della loro resa anche in formato digitale.

Alla consegna infatti: i) non forniva gli atti di accertamento in archivio digitale, il fascicolo conteneva solo l'elenco dei ruoli ordinari e, in parte, avvisi di accertamento e ruoli coattivi; ii) evidenziava solo i seguenti dati riepilogativi:

Tabella 1. Accertamenti annuali in esecuzione contratto n. 6/2009. Fonte comune di Alife sulla base di dati rassegnati da Pubblialifana s.r.l.

Tributo	Anno Tributo	n. avv. Acc.	Dovuto	Incassato	Allegati
ICI	2009	76	€ 17.648,00	3.941,00 €	cfr. 13
TARSU OM/INF DENUNCIA	2009	358	€ 173.565,00	29.459,00 €	cfr. 14
TARSU OM/VERS	2009	71	€ 12.663,00	€ 3.646,43	Cfr. 15
TARSU OM/INF DENUNCIA	2010	251	€ 95.059,89	€ 27.581,50	Cfr. 16
TARSU OM/INF	2011	56	€ 54.480,79	€ 3.499,00	Cfr. 17
TARSU OM/INF	2012	12	€ 4.103,56	€ 856,00	Cfr. 18

5.2. I dati resi e sopra passati in rassegna evidenziano peraltro una forte volatilità, oltre che l'incongruenza con le registrazioni di entrate presso il Comune (cfr infra, § 5.2.1. a proposito delle riscossioni)

Sotto il primo profilo si conferma la forte riduzione delle entrate a partire dal 2012. Da quanto emerso in contraddittorio, il rifiuto del Comune di proseguire il contratto-concessione

originario concernente i tributi maggiori (contratto rep. n. 6/2009), con riguardo ad IMU e TARSU, ha determinato un contenzioso, culminato con la sentenza TAR Campania 20 marzo 2013 n. 1543.

Nelle more Pubblialifana s.r.l. era stata diffidata dal proseguire le proprie funzioni (nota n. 6127 del 27 novembre 2017, Allegati 1-4, in particolare allegati 2 e 3). Il Comune avrebbe poi ritenuto non conveniente la proposta dell'allora concessionario, reinternalizzato il servizio e poco dopo, concesso la sola "assistenza" a Ge.ro.pa.

Tale complessa vicenda ha innescato una serie di ritardi nell'accertamento e riscossione dei tributi che il Comune poi non ha colmato, evidenziandosi un danno oltre che alle casse comunali, alla collettività di riferimento, in termini di servizi. Del consumarsi di tale situazione, gli amministratori del tempo erano, peraltro, stati informati come risulta da una lettera del Segretario Generale del 13 agosto 2013 (Allegato 19).

In buona sostanza, tra la diffida ed il doppio passaggio di consegne, l'attività di accertamento e riscossione per IMU/UCI e TARES/TARSU è rimasta sostanzialmente bloccata, fino al 2016.

5.2.1. Sul terreno delle riscossioni, si è altresì evidenziato uno scarto tra le riscossioni 2009-2012 effettuate da Pubblialifana s.r.l. e quelle registrate dal Comune. La differenza, pari a circa 872 mila euro, è in realtà approssimata per difetto, considerato che per alcune annualità e tributi i dati di riscossione di Pubblialifana s.r.l. sono ancora in corso di reperimento.

In adunanza pubblica è stato chiesto alle parti intervenute di fornire, ove disponibile, spiegazione a tale scarto, rilevato sulla base dei dati sottoriportati (Tabelle 2. e 2.1 ed elaborazioni 3, 3.1, e 3.1.1.). Emergerebbe un possibile ammanco rispetto a somme riscosse e messe a disposizione del Comune da parte di Pubblialifana s.r.l. e le successive registrazioni nella contabilità comunale (Tabella 3.1.2.).

Il Comune si è riservato di fornire delucidazioni, dopo aver acquisito maggiore completezza di informazioni, con la collaborazione di Pubblialifana s.r.l. La Sezione ha preso atto.

Si riportano le evidenze, *rebus sic stantibus*. il Comune ha riportato le tabelle 2 e 2.1.

Tabella 2. Accertamenti e Riscossioni annuali contratto rep. 6/2009. Dati forniti ed elaborati dal Comune sulla base dei dati domestici e di quelli forniti da Pubblialifana s.r.l.

Anno	Tributo	Accertato	Incassato	Residui al 31.12.2016
Comune	2009	ICI VOLONTARIA	€ 375.000,00	€ 290.801,58
Pubblialifana	2009	ICI Volontaria	n.p.	n.p.
Comune	2009	Tarsu	563.991,12	€ 33.406,86

Pubblialifana	2009	Tarsu	419.076,99	n.p.	€ 89.861,64
Comune	2009	Acque Reflue	170.596,97	45.010,97	
Pubblialifana	2009	Acque Reflue	€ 53.630,00	€ 36.218,00	
Comune	2010	Ici Volontaria	€ 495.000,00	€ 334.088,02	
Pubblialifana	2010	Ici Volontaria	n.p.	n.p.	
Comune	2010	Tarsu	€ 388.885,69	€ 157.011,42	€ 24.467,40
Pubblialifana	2010	Tarsu	€ 596.885,69	€ 420.226,00	€ 61.236,84
Comune	2010	Acque Reflue	€ 32.400,00	€ 5.828,52	€ 0
Pubblialifana	2010	Acque Reflue	€ 42.368,00	€ 28.383,00	€ 7.739,00
Comune	2011	Ici Volontario	€ 540.000,00	€ 326.091,78	
Pubblialifana	2011	Ici Volontario	n.p.	n.p.	
Comune	2011	Tarsu	€ 991.078,26	€ 213.183,14	€ 432.275,95
Pubblialifana	2011	Tarsu	€ 964.608,00	€ 636.098,23	€ 101.882,13
Comune	2011	Acque Reflue	€ 53.098,00	€ 19.465,99	
Pubblialifana	2011	Acque Reflue	€ 55.152,00	€ 19.465,99	
Comune	2012	Tarsu	€ 955.350,00	€ 172.931,63	€ 430.717,06
Pubblialifana	2012	Tarsu	€ 955.350,00	€ 590.076,37	€ 116.04,82

Tabella 2.1. Accertamenti e Riscossioni annuali per evasione ex contratto rep. 6/2009. Dati forniti ed elaborati dal Comune sulla base dei dati domestici e di quelli forniti da Pubblialifana s.r.l.

	Anno	Tributo	Accertato	Incassato	Residui al 31.12.2016
Comune	2009	Recupero Ici su evasione ed elusione	n.p.	n.p.	
Pubblialifana	2009	Recupero Ici su evasione ed elusione	n.p.	n.p.	
Comune	2009	Tarsu Recupero Tarsu su evasione ed elusione	n.p.	n.p.	
Pubblialifana	2009	Recupero Tarsu su evasione ed elusione	€ 186.228,00	28.105,43	€ 89.861,64
Comune	2010	Recupero Ici su evasione ed elusione	0	0	
Pubblialifana	2010	Recupero Ici su evasione ed elusione			
Comune	2010	Recupero Tarsu su evasione ed elusione	€ 0	€ 0	€ 24.467,40
Pubblialifana	2010	Recupero Tarsu su evasione ed elusione	€ 95.059,89	27.581,50	€ 61.236,84

Comune	2011	Recupero Ici su evasione ed elusione	€ 0		
Pubblialifana	2011	Recupero Ici su evasione ed elusione	€ 24.392,40	n.p.	
Comune	2011	Recupero Tarsu su evasione ed elusione	€ 35.124,09	€ 5.397,74	€ 29.726,35
Pubblialifana	2011	Recupero Tarsu su evasione ed elusione	€ 54.480,79	€ 3.499,00	€ 37.811,00
Comune	2012	Recupero Tarsu su evasione ed elusione	€ 37.811,00	€ 0	
Pubblialifana	2012	Recupero Tarsu su evasione ed elusione	€ 4.103,56	€ 856,00	

Elaborando i suddetti dati emergeva quanto segue

Tabella 3. Accertamenti e riscossione volontaria ex contratto rep. 6/2009. Fonte Tabella 2 e 2.1. Elaborazione Corte dei conti

VOLONTARIA							
Descrizione	anno	Accertamenti Comune	Accertamenti Pubblialifana	Differenza	Riscossione Comune	Riscossione Pubblialifana	Differenza
ICI/IMU	2009	375.000	0	375.000	290.802	0	290.802
TARSU	2009	563.991	419.077	144.914	285.998	0	285.998
TOTALE	2009	938.991	419.077	519.914	576.799	0	576.799
ICI/IMU	2010	495.000	0	495.000	334.088	0	334.088
TARSU	2010	388.886	596.886	-208.000	157.011	420.226	-263.215
TOTALE	2010	883.886	596.886	287.000	491.099	420.226	70.873
ICI/IMU	2011	540.000	0	540.000	326.092	0	326.092
TARSU	2011	991.078	964.608	26.470	213.183	636.098	-422.915
TOTALE	2011	1.531.078	964.608	566.470	539.275	636.098	-96.823
TARSU	2012	955.350	955.350	0	172.932	590.076	-417.145
TOTALE	2012	955.350	955.350	0	172.932	590.076	-417.145

Tabella 3.1 Accertamenti e riscossione coattiva ex contratto rep. 6/2009. Fonte Tabella 2 e 2.1. Elaborazione Corte dei conti

COATTIVA							
Descrizione	anno	Accertamenti Comune	Accertamenti Pubblialifana	Differenza	Riscossione Comune	Riscossione Pubblialifana	Differenza
Recupero Ici su evasione ed elusione	2009	0	0	0	0	0	0
Recupero Tarsu su evasione ed elusione	2009	0	186.228	-186.228	0	28.105	-28.105
TOTALE	2009	0	186.228	-186.228	0	28.105	-28.105

Recupero Ici su evasione ed elusione	2010	0	0	0	0	0	0
Recupero Tarsu su evasione ed elusione	2010	0	95.060	-95.060	0	27.582	-27.582
TOTALE	2010	0	95.060	-95.060	0	27.582	-27.582
Recupero Ici su evasione ed elusione	2011	0	24.392	-24.392	0	0	0
Recupero Tarsu su evasione ed elusione	2011	35.124	54.481	-19.357	5.398	3.499	1.899
TOTALE	2011	35.124	78.873	-43.749	5.398	3.499	1.899
Recupero Tarsu su evasione ed elusione	2012	37.811	4.104	33.707	0	856	-856
TOTALE	2012	37.811	4.104	33.707	0	856	-856

Tabella 3.1.1 Accertamenti e riscossione totale ex contratto rep. 6/2009. Fonte: Tabella 2 e 2.1. Elaborazione Corte dei conti

VOLONTARIA + COATTIVA							
Descrizione	anno	Accertamenti Comune	Accertamenti Pubbliatifana	Differenza	Riscossione Comune	Riscossione Pubbliatifana	Differenza
ICI/IMU	2009	375.000	0	375.000	290.802	0	290.802
TARSU	2009	563.991	605.305	-41.314	285.998	28.105	257.892
TOTALE	2009	938.991	605.305	333.686	576.799	28.105	548.694
ICI/IMU	2010	495.000	0	495.000	334.088	0	334.088
TARSU	2010	388.886	691.946	-303.060	157.011	447.808	-290.796
TOTALE	2010	883.886	691.946	191.940	491.099	447.808	43.292
ICI/IMU	2011	540.000	24.392	515.608	326.092	0	326.092
TARSU	2011	1.026.202	1.019.089	7.114	218.581	639.597	-421.016
TOTALE	2011	1.566.202	1.043.481	522.721	544.673	639.597	-94.925
TARSU	2012	993.161	959.454	33.707	172.932	590.932	-418.001
TOTALE	2012	993.161	959.454	33.707	172.932	590.932	-418.001

Tabella 3.1.2. Scarto riscossioni ex contratto rep. 6/2009. Fonte Tabella 2, 2.1, 3.1. e 3.1.1. Elaborazione: Corte dei conti

VOLONTARIA + COATTIVA							
Descrizione	anni	Accertamenti Comune	Accertamenti Pubbliatifana	Differenza	Riscossione Comune	Riscossione Pubbliatifana	Differenza
ICI/IMU	2009-2012	1.410.000	24.392	1.385.608	950.981	0	950.981
TARSU	2009-2012	2.972.240	3.275.793	-303.553	834.522	1.706.443	-871.921

5.3. Per quanto concerne gli accertamenti e le riscossioni del canone di depurazione delle acque reflue 2011 (si rammenta che la riscossione delle acque reflue costituisce un aspetto dell'originario contratto rep. n. 6/2009 che non ha subito interruzioni legali o contrattuali). Con riguardo al 2011, sarebbe emerso uno scarto tra utenze per cui si è emessa la lista di carico (e le somme liquidate) e l'elenco delle utenze allacciate. Il numero dei *records* (matricole contatori corrispondenti ad utenze) risultante dal data base fornito dalla società Pubbliservizi s.r.l. (la somministrazione di acqua potabile è effettuata sul territorio del Comune di Alife dal Consorzio Idrico Terra di Lavoro, il quale a sua volta si serve per la lettura dei consumi, la bollettazione e la riscossione di un'altra società, la Pubbliservizi s.r.l.) e quello delle utenze per cui si è successivamente proceduto a liquidare il canone, è fortemente divaricato. Infatti, secondo quanto riferito dal Comune con nota prot. C.C. 5642 del 24 ottobre 2017, a fronte di n. 2586 matricole Pubblialifana s.r.l. per il ruolo acque reflue relativo alla sola annualità 2011 ne avrebbe sviluppate solo 903.

Pubblialifana s.r.l. ha chiarito che tale divaricazione sarebbe dovuto al mancato aggiornamento, prima dell'invio dei ruoli, della "mappatura" delle utenze fornita dal Comune, risalente al 2004, nonostante ciò fosse stato negli anni più volte richiesto all'ente concedente il servizio. Avrebbe perciò emesso i ruoli in relazione alle letture delle utenze che risultavano attive sulla base della mappatura agli atti.

In secondo luogo, quanto al paventato pregiudizio del titolo per la riscossione dei ruoli acque reflue 2011, registrato con la precedente deliberazione e dovuto all'invio per posta ordinaria delle fatture e dei bollettini di pagamento in prossimità del termine di prescrizione quinquennale (dicembre 2016), la Pubblialifana s.r.l. ha riferito che – nonostante ripetuti solleciti all'Ente per ottenere i tabulati delle utenze da parte del Consorzio idrico – solo in data 19/11/2016 avrebbe ricevuto i dati necessari per l'elaborazione del relativo ruolo.

In ogni caso, la stessa società ha riferito che, a fronte dell'invio per posta ordinaria di solleciti di pagamento per un importo complessivo di circa 55.142,00 euro, risulterebbe pressoché assente contenzioso (poche opposizioni, rigettate, cui non sarebbero seguiti ricorsi giudiziali), oltre che spontaneamente pagato circa il 50% del montante complessivo; inoltre, già al 30.4.2017, si riferisce che risultavano incassati € 25.111,40. Ad ogni buon conto, la società ha affermato in più occasioni che i mancati introiti derivanti dalla prescrizione dei relativi ruoli verranno ripianati a loro spese, mostrandosi se del caso disponibile ad attivare la propria polizza fideiussoria per RC professionale.

5.4. La Sezione ha preso atto di quanto sopra riportato, constatando l'attuale permanente insufficienza del quadro informativo e quindi del possibile ulteriore disavanzo latente per difetto di riscossioni e incassi e di adeguata documentazione sugli accertamenti.

Sul piano del ripristino, *pro futuro*, della funzionalità di riscossione, il Revisore unico riferisce che: "Con delibera n. 1 del 12/9/2017 del Commissario Prefettizio, aventi i poteri consiglio comunale, si è provveduto ad aderire alla convezione con l'Agenzia Entrate -

Riscossione, al fine di affidare la riscossione coattiva delle entrate comunali ad un soggetto pubblico"

Inoltre, la consegna dei data-base al Comune ed indirettamente a Ge.ro.pa, ente attualmente concessionario dell'assistenza alla funzione di accertamento, dovrebbe, una volta completata la consegna, garantire il ripristino di una funzionalità minima adeguata dell'attività di accertamento.

Ciononostante, sulla base di quanto dichiarato, la riscossione non ha ancora ripreso un livello fisiologico di funzionalità.

B.3) LA CASSA. QUESTIONE TRASPARENZA DEI FLUSSI E PEGGIORAMENTO DEI RISCHI DI BILANCIO CONNESSI AL DIFETTO DI REGOLARITÀ DEI PAGAMENTI EFFETTUATI IN FORZA DI ANTICIPAZIONI STRAORDINARIE DI LIQUIDITÀ.

6. Per quanto concerne la trasparenza dei flussi di cassa delle riscossioni, la Sezione prende atto del superamento delle criticità in precedenza rilevate, in particolare di quella relativa all'assenza di presidi contabili e controlli atti ad evitare la confusione del patrimonio del Comune con quello del soggetto esercente la riscossione.

Su rammenta che con la precedente deliberazione, il Collegio aveva rilevato il rischio di esercizio di funzioni di tesoreria di fatto, a causa della riscossione diretta su conti correnti direttamente intestati al concessionario e l'assenza, in ogni caso, della "vista" e verificabilità delle movimentazioni di tali conti correnti, di modo da potere riscontrare le rendicontazioni e la correttezza e tempestività dei riversamenti.

Instaurato il contraddittorio, l'ex Concessionario ha chiarito che l'incasso diretto su conti correnti propri è stata legittimata dall'art. dell'articolo 7, comma 2 del D.L. n. 70/2011 (conv. L. n. 106/2011) lettera *gg septies* secondo cui «*Nel caso di affidamento ai soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, la riscossione delle entrate viene effettuata mediante l'apertura di uno o più conti correnti di riscossione, postali o bancari, intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell'ente affidante, sui quali devono affluire tutte le somme riscosse. Il riversamento dai conti correnti di riscossione sul conto corrente di tesoreria dell'ente delle somme riscosse, al netto dell'aggio e delle spese anticipate dal soggetto affidatario, deve avvenire entro la prima decade di ogni mese con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione del mese precedente*»

Tale normativa, in deroga a quella del TUEL e dell'art. all'articolo 52, comma 5, del D.lgs. n. 446/1997 (disciplinate la potestà regolamentare in materia di entrate degli enti locali) è ancora vigente e rimane in vigore fino al termine previsto dal recente art. 2-bis del D.L n. 193/2016 (Decreto Fiscale collegato alla Legge di Bilancio 2017, conv. L. n. 225/2016). Tale disposizione, nello stabilire che i comuni possono dettare particolare procedure per la riscossione, diverse da quelle individuate dal Legislatore, dal 1° ottobre 2017, prevede che la materia della "modalità" della riscossione sul conto di tesoreria dell'ente impositore è sottratta

ad autonomia regolamentare, alla stregua della "definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi".

Ad ogni buon conto la Sezione prende atto che il rischio in precedenza rilevato di confusione tra patrimoni, derivante dalla mancata adeguata rendicontazione e del mancato accesso, con credenziali informatiche, alla "vista" dei conti correnti d'incasso di Pubblialifana s.r.l. è stato superato. Infatti Pubblialifana s.r.l.:

- ha documentato di effettuare rendicontazioni mensili al Comune, sebbene la previsione contrattuale prevedesse una periodicità solo trimestrale;
- a partire da luglio 2017, a valle della delibera della Sezione, ha attivato un ASP (collegamento informatico in tempo reale, previsto dall'art. 3, lettera g del contratto rep. 28/2002) che ha reso possibile la "vista" sulle movimentazioni degli stessi conto correnti propri su cui l'ex Concessionario incassa le entrate.

6.1. La situazione di cassa, peraltro, è allo stato esposta ad un rischio derivante dalla conferma delle irregolarità nella gestione dei fondi ex D.L. n. 35/2013.

Nella rinviare alla precedente deliberazione per la ricostruzione di *ratio* e disciplina contabile di tale anticipazioni straordinarie di liquidità, si rammenta che in quella sede la Sezione aveva preso atto della comunicazione dell'assenza di adeguata documentazione comprovante la destinazione delle somme percepite al pagamento di debiti certi liquidi ed esigibili alle date di legge (cfr. art. 1, comma 14, del D.L. n. 35/2013 e art. 4, comma 4, dell'Addendum contenute il contratto tipo di anticipazione, ai sensi dell'art. 1, comma 11 D.L. n. 35/2013). La percezione di tali somme in misura non adeguata e superante l'effettivo fabbisogno di cassa era alla base e causa di un ristagno di cassa.

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 4. 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
TOTALE		€ 7.815.841,88

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

D.L. 35/2013	Sorta Capitale	Interessi	Totale
1° anticipazione scadenza al 1.2.2017	€ 27.009,39	€ 38.065,90	€ 65.075,29

2° anticipazione scadenza al 31.5.2017	€ 115.945,40	€ 96.826,88	€ 212.772,28
3° anticipazione scadenza al 31.5.2017	€ 28.050,56	€ 12.166,08	€ 40.216,64
Totale	€ 171.005,35	€ 147.058,86	€ 318.064,21

Ciò ha esposto il Comune a rivendicazioni restitutorie anticipate rispetto al ripiano trentennale previsto, da parte di Cassa depositi e prestiti (CDP).

Tale importo ammontava al tempo della comunicazione delle misure correttive a € 2.051.974,99 e nelle more cresciuto a € 2,1 mln e destinato ad aumentare ulteriormente.

La CDP, infatti, ha contestato pagamenti la cui documentazione giustificativa sarebbe data dal mandato di pagamento con la semplice dicitura "pagamento transazione" senza null'altra specificazione, giustificativo che la CDP non ritiene sufficiente.

B.4.) LA MANCATA APPROVAZIONE DEL RENDICONTO 2016 E LO STALLO DELLA PROCEDURA DI ADOZIONE DEL BILANCIO STABILMENTE RIEQUILIBRATO

6. L'Ente ha dichiarato che il Rendiconto 2016 non è stato ancora approvato, sebbene la rendicontazione sia in corso di approvazione da parte del Commissario straordinario.

Allo stesso tempo, il Comune, anche per effetto delle vicende politiche amministrative, non ha ancora concluso la procedura per l'adozione del bilancio stabilmente riequilibrato. In ogni caso, il bilancio predisposto sarà operativo solo se e al momento dell'approvazione da parte del Ministero dell'interno (art. 261 TUEL).

Il livello e l'incertezza del disavanzo e il rischio del suo accrescimento, quindi, rimangono, nelle more, ancora assai elevati.

L'ente, rispetto alla deliberazione n. 70/2017/PAR ha fornito il seguente aggiornamento, con un aggravio del disavanzo presunto di circa 200 mila euro.

Tabella 5. Risultato di amministrazione presunto al 31.12.2016. Fonte: Comune di Alife

Risultato di Amministrazione al 31.12.2016	€ 2.074.207,47
FCDE	€ 2.909.125,19
F.A.L. dedotte quote di Capitale già pagate	€ 5.307.919,39
Debiti Fuori Bilancio documentati e/o attestati	€ 3.787.721,53
Quote Vincolate derivanti dalla contrazione di Mutui	€ 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) –	
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 e successivi	€ 2.051.974,99

Accantonamento prudenziale passività derivante da instaurato contenzioso con CITL Caserta	€ 759.284,04
Risultato di amministrazione al 31.12.2016	- € 13.025.597,82

Tale disavanzo è destinato ad aumentare almeno ad oltre 15 milioni.

Infatti, le somme del D.L. n. 35/2013 per cui si è registrata l'assenza di giustificativi (2,1 mln) e oggetto di prossima restituzione al MEF, costituiscono un debito nuovo e pieno, in quanto, il RSSFF ha comunicato che il FAL non registra e neutralizza il corrispondente importo.

Per l'effetto: a) non si tratta di importo già neutralizzato sul risultato di amministrazione; b) per gli stessi importi non neutralizzati si paleserebbe un'indebita destinazione di indebitamento al finanziamento di spesa diversa da quella di investimento (art. 119, comma 6, Cost. e art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289) ed una indebita espansione, in passato, della capacità di spesa di un comune le cui finanze erano evidentemente già dissestate per le note vicende, fin qui analizzate, e la scarsità della riscossione.

6.1. In buona sostanza, l'Ente ha visto crescere il suo disavanzo presunto oltre 15 milioni, a fronte di 4 milioni di entrate annuali (al netto della considerazione della scarsa riscossione), parallelamente non è stata data certezza al montante dello squilibrio né approvato il bilancio stabilmente riequilibrato, in grado di avviarne il percorso di rientro.

La Sezione, pertanto, accerta l'insufficienza delle misure correttive adottate.

Le uniche misure correttive efficaci, che possono ridurre l'impatto della quota annuale del ridotto disavanzo, ancora in corsa di definizione, hanno riguardato la riedizione del riaccertamento straordinario.

Come si anticipava, la Sezione ha disposto la virtuale riedizione del riaccertamento straordinario, limitatamente a FCDE e FPV come da misure correttive; ciò al fine di correttamente quantificare la quota di "maggiore disavanzo" da ripianare con ritmo tentennale ai sensi dell'art. 3, comma 16, del D.lgs. n. 118/2011.

Il FCDE è stato ricalcolato 1° gennaio 2014, si riferisce, sulla base dell'effettiva capacità di riscossione dell'ente. Il ricalcolo del fondo ha portato alla sua rideterminazione da € 63.105,20 all'attuale ammontare di € 619.188,74.

Peraltro, l'accantonamento al 01 gennaio 2014 (risulta essere stato effettuato tenendo conto solo di 4 anni.

Inoltre confrontando il suo ammontare con quello che è stato ri-calcolato, solo virtualmente (cioè senza modifica delle precedenti rendicontazioni), al 31.12.2014 e al 31.12.2015, si evidenzia che il FCDE da riaccertamento è molto più basso di quello che

risulterebbe a fine 2014 (€ 2.774.086,73) e 2015 (€ 3.486.259,05) e probabilmente di quello che verrà rendicontato a fine 2016.

Il Comune ha spiegato che tale scarto è dovuto a due fattori:

- dalla mancanza (2009) e disorganicità (2010-2013) dei dati disponibili;
- dal calo sensibile della riscossione a partire dal 2012 che si reverbera con maggior forza sui FCDE 2015-2016.

Analogo andamento crescente si registra per il FPV. Segnatamente i dati contabili sono stati aggiornati, virtualmente, come segue:

- F.P.V. all'1.1.2014 pari ad € 873.576,88,
- F.P.V. al 31.12.2014 pari ad € 3.598.800,86,
- F.P.V. al 31.12.2015 pari ad € 2.685.370,91.

Il Comune ha riferito che questo è quanto a riuscito a ricostruire sulla base del cronogramma dei lavori pubblici disponibile.

Per altro verso, il Comune ha comunicato che il saldo di finanza pubblica risulta infine rispettato e positivo, ciò grazie a una ulteriore revisione degli impegni di spesa e in virtù di nuovi accertamenti rilevati sull'esercizio 2016, eseguiti per l'approvazione di determine di accertamento.

La nuova comunicazione in rettifica ai sensi dell'art. 1, comma 722, L. 208-2015, è stata regolarmente effettuata al MEF.

La Sezione ha preso atto.

C) LA PRECLUSIONE DELL'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI DI SPESA

7. Tutto ciò premesso, appare ancora inadeguata la quantificazione del disavanzo e inadeguate le misure correttive in ragione dei seguenti fattori:

i. in pendenza del reperimento dei repertori e dei data-base ancora mancanti in grado di comprovare le poste di bilancio. Infatti, nella permanente assenza di adeguata documentazione sottostante dei residui a bilancio, questo è esposto ad un danno ulteriore, dovendo in alternativa: a) cancellare i residui attivi non documentabili; b) quantificare un rischio di soccombenza nei confronti dei propri debitori per la difficoltà di opporre, in modo provato, un titolo a fondamento delle proprie ragioni creditorie;

ii. in relazione all'emersione dello squilibrio aggiuntivo connesso agli oneri di restituzione delle anticipazioni straordinarie di liquidità, per un importo pari ad almeno € 2.051.974,99;

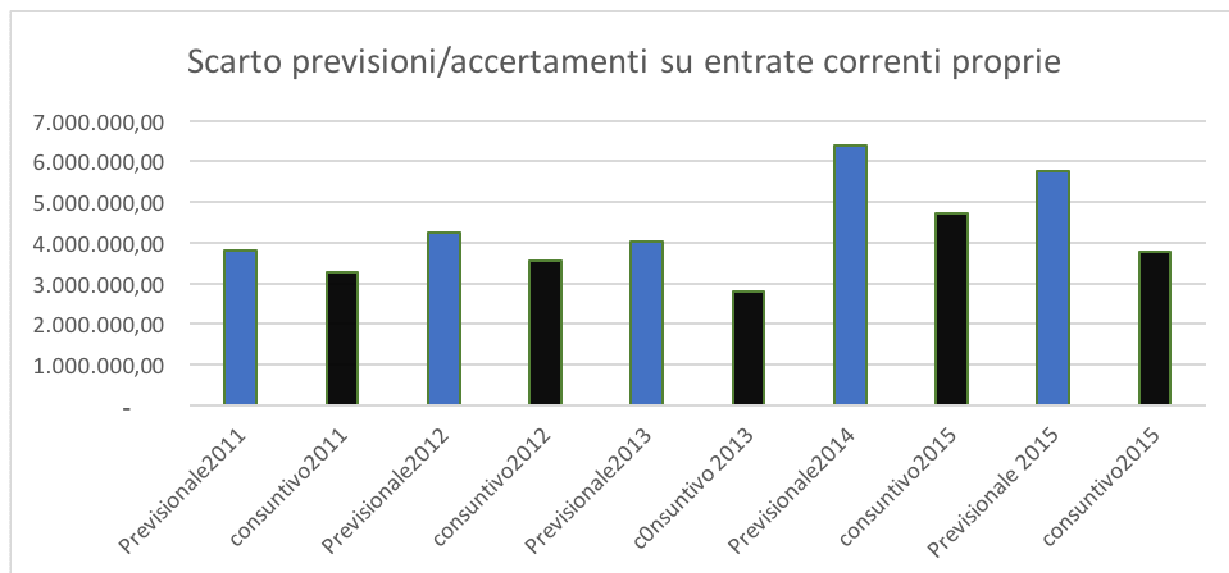
iii. in ragione dello storico sovradimensionamento delle previsioni rispetto agli accertamenti (si riporta il Grafico 1 costruito ed analizzato con la precedente pronuncia specifica) che testimonia un sovradimensionamento della spesa autorizzata rispetto al flusso degli accertamenti delle entrate proprie. Le entrate previste sono di norma superiori per il 25%. Inoltre gli accertamenti (presi a riferimento dall'art. 250 TUEL come limite all'esercizio provvisorio, cfr. *infra*) risultano affetti da un'endemica difficoltà di riscossione (per cui non sono state adottate misure risolutive ma solo preliminari) e, in alcuni casi, risultano privi di

supporto documentale (cfr. punto i). In proposito, tale squilibrio potrà essere assorbito con l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, che peraltro non è stato ancora inoltrato al Ministero per l'approvazione (art. 261 TUEL). Tale bilancio, già predisposto dall'Ente, si trova attualmente all'attenzione del Revisore unico per la resa del correlato parere.

A tal proposito, si osserva, che la disciplina dell'esercizio provvisorio previsto dall'art. 250 TUEL, nonostante l'amministrazione in "dodicesimi", non consente di tutelare adeguatamente, vista la situazione concreta, gli equilibri di bilancio: infatti, in esercizio provvisorio post-dissesto, in attesa del bilancio stabilmente riequilibrato, l'ente " *non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato, comunque nei limiti delle entrate accertate*".

In caso di evidente sovradimensionamento storico dell'entrate accertate, come nel caso concreto, lo stesso esercizio provvisorio può quindi costituire occasione di aggravio degli squilibri.

Grafico 1



8. Per tale ragione il "grado" e la dimensione finale del disavanzo, ancora presunto ed in crescita, rendono privo di copertura tutti programmi di spesa discrezionali autorizzati nel presupposto del minore disavanzo da ultimo accertato con il rendiconto 2015 (in cui il disavanzo si attestava a circa 4,7 milioni, vale a dire, ad un terzo di quello attuale, presuntivamente accertato).

In buona sostanza, per il Comune di Alife non appare, ad oggi, risolta la situazione di *periculum* incombente sugli equilibri di bilancio:

- sia perché non è stata ancora quantificata la discrasia tra gli importi a bilancio, in particolare sul versante dei residui attivi, e quelli che sono effettivamente sostenuti da

un titolo/documento sottostante. Tutto ciò a fronte di una riscossione ancora particolarmente critica, in attesa del ripristino dei servizi di riscossione con il nuovo concessionario;

- sia perché è presente un forte debito da restituzione nei confronti di CDP che potrebbe dare avvio ad una situazione di cassa insostenibile.

Se ne deve concludere che, nelle more dell'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato (art. 261 TUEL), ai limiti e alle facoltà di cui all'art. 250 TUEL, si sovrappone e si aggiunge la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa non obbligatoria, nei termini sopra illustrati.

Ne consegue, in particolare, che è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa a carattere discrezionale e non necessitata e comunque, *pro quota parte*, l'attuazione di quelli che, al loro interno, consentono spesa non obbligatoria.

Si fa presente la spesa contemplata dal comma 2 dell'art. 250 TUEL, sussistenti e documentati tutti i presupposti sostanziali e procedurali di legge, è da considerarsi spesa obbligatoria.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Campania

ACCERTA

Ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL, l'inadeguatezza e inidoneità delle misure correttive.

Atteso l'accertamento di una situazione di strutturale squilibrio di bilancio, come risultante in parte motiva, tale per cui non sussiste una complessiva, idonea e attendibile copertura nonché sostenibilità finanziaria delle spese, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa nei termini sopra esposti.

DISPONE

- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo di posta elettronica certificata, al Commissario straordinario *pro tempore*;
 - la trasmissione della presente pronuncia all'Organo di revisione dei conti del Comune;
- la trasmissione, per i profili di competenza, della presente pronuncia alla locale Procura della Corte dei conti competente per territorio.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2017.

Il Magistrato Estensore

Francesco Sucameli

Il Presidente

Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria

il 21 dicembre 2017

Il Direttore della Segreteria

f.to dott. Mauro Grimaldi