



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 28 giugno 2022

composte dai magistrati:

- Dott. Vincenzo PALOMBA - Presidente
Dott.ssa Fabia D'ANDREA - Consigliere
Dott. Mario FIORENTINO - Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Referendario (*relatore*)
Dott. Antonio MARSICO - Referendario

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI ASCOLI PICENO
STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO
PLURIENNALE
(rendiconto esercizio 2020 e aggiornamenti provvisori su dati di preconsuntivo 2021)

Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2, 103, comma 2, e 119 della Costituzione;

Vista la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante "*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*";

Visto il Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "*Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*";

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*";

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009 n.42*";

Visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante *“Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della Legge 5 maggio 2009, n. 42”*;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, recante *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*;

Vista la legge 30 ottobre 2014, n. 161, recante *“Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea-Legge europea 2013-bis*;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14, avente ad oggetto *“Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

Viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 21 dicembre 2012, n. 16, e del 10 aprile 2018, n. 5, recanti *“Linee guida per l’esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza”*;

Vista la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo Marche del 16 gennaio 2014, n. 6, con la quale è stato approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) della Provincia di Ascoli Piceno;

Viste le successive deliberazioni di questa Sezione regionale di controllo del 19 gennaio 2015, n. 2, del 19 giugno 2015, n. 139, e del 21 aprile 2016, n. 82, afferenti allo stato di attuazione del piano e al raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dallo stesso;

Vista la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo del 7 marzo 2019, n. 15, con la quale è stata approvata la rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale della Provincia di Ascoli Piceno, adottata dal Consiglio provinciale con deliberazione 28 giugno 2016, n. 13;

Vista la deliberazione del Consiglio provinciale 29 agosto 2019, n. 20, con la quale la Provincia di Ascoli Piceno ha provveduto a riproporre il piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell’articolo 38, comma 2-bis e ss., del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34;

Vista la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo Marche del 19 dicembre 2019, n. 131, con la quale è stata approvata la suddetta proposta di rimodulazione del piano di riequilibrio, presentata dalla Provincia di Ascoli Piceno ai sensi dell’art. 38, commi 2-bis e ss., del citato decreto-legge n. 34/2019;

Vista la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo dell’8 maggio 2020, n. 26,

che rinviava la valutazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi all'esito dell'adozione del rendiconto d'esercizio 2019 e del bilancio di previsione 2020-2022;

Vista la successiva deliberazione di questa Sezione regionale di controllo del 10 febbraio 2021, afferenti allo stato di attuazione del piano e al raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dallo stesso per il 2019, rilevando altresì la sospensione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, fino al 30 giugno 2021, della procedura di cui dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Viste le relazioni del Collegio dei revisori della Provincia di Ascoli Piceno sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi, relativamente al II semestre 2020 e 2021, trasmesse. Rispettivamente, in data 3 febbraio 2020 e 18 maggio 2022;

Visti gli esiti dell'attività istruttoria effettuata da questa Sezione regionale di controllo;

Viste le note presidenziali di convocazione delle indicate Camera di consiglio, tenuta da remoto;

Udito il relatore, Dott. Fabio Campofiloni;

PREMESSO CHE

Con le delibere consiliari n. 4, n. 6 e n. 10 del 2013, la Provincia di Ascoli Piceno avviava un percorso di risanamento dei propri squilibri di bilancio, mediante l'adozione, nel rispetto della procedura prevista dagli artt. 243-bis e ss. TUEL, di un apposito piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP), di durata decennale (2013-2022), per il ripiano di una massa passiva *illo tempore* stimata in complessivi euro 18.940.078,00.

Per assicurare il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno chiedeva ed otteneva, altresì, a carico del c.d. "Fondo sblocca debiti", ai sensi del combinato disposto di cui ai decreti-legge n. 35/2015 e n. 66/2014, risorse a titolo di anticipazione straordinaria di liquidità per complessivi euro 12.383.145,52.

All'esito di puntuali rilievi istruttori, la proposta di PRFP veniva approvata da Corte conti, sez. contr. Marche, del. 16 gennaio 2014, n. 6/PRSP, seppur con specifiche raccomandazioni in ordine all'adeguatezza delle misure di risanamento prospettate e alla risoluzione delle criticità rilevate, in particolare quelle concernenti il cronoprogramma delle pianificate alienazioni immobiliari, la celere definizione delle questioni relative al processo di separazione della Provincia di Fermo (ancora pendenti) e la ricognizione delle passività latenti o potenziali.

Analoghe osservazioni venivano formulate dalla Sezione in occasione dei monitoraggi

semestrali sullo stato di attuazione del percorso di risanamento, effettuati ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 6, TUEL, dove veniva più volte riscontrata la notevole difficoltà dell'Ente nel conseguimento degli obiettivi intermedi (cfr. Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 2/2015/PRSE; Id., del. n. 139/2015/PRSP; Id., del. n. 82/2016/PRSP).

Il suddetto PRFP veniva poi rimodulato con delibera consiliare n. 13/2016 (approvata da Corte conti, sez. contr. Marche, del. 7 marzo 2019, n. 15/PRSP), al fine di poter usufruire della facoltà, riconosciuta dall'originaria formulazione dell'art. 1, commi 714 e 715, L. 208/2015, n. 208, di diluire lungo il più ampio arco trentennale i termini di ripiano del maggior disavanzo generato dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, effettuate al momento del passaggio al nuovo regime di contabilità armonizzata.

Nel frattempo, con delibera consiliare n. 11/2017, la Provincia di Ascoli Piceno varava una seconda rimodulazione, al fine di usufruire della facoltà, *illo tempore* concessa dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 434, L. n. 232/2016 all'art. 1, comma 714 cit., di ripianare in trent'anni non solo la quota di maggior disavanzo, derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui compiute al momento del passaggio al regime di contabilità armonizzata, ma anche la quota di disavanzo registrata a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario effettuate, ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 8, lett. e), TUEL al momento della predisposizione del PRFP, ma indipendenti e causalmente non riconducibili al mutamento del regime contabile.

Senonché, nelle more dell'approvazione della rimodulazione del PRFP, tale ulteriore facoltà, introdotta dall'art. 1, comma 434, L. n. 232/2016, è stata colpita da declaratoria di illegittimità costituzionale (Corte cost., sent. 14 febbraio 2019, n. 18), a seguito della quale, nel dare attuazione al giudicato costituzionale (cfr. Corte conti, sez. aut., 9 maggio 2019, n. 8/QMIG), la Provincia di Ascoli Piceno, sulla base di apposita facoltà riconosciuta dall'art. 38, comma 2-*bis* e ss., D.L. 34/2019, con delibera consiliare n. 12/2019 presentava una nuova proposta di rimodulazione del PRFP, esclusivamente riferita alla diversa scansione temporale di riassorbimento del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario ex art. 243-*bis*, comma 8, lett. e), TUEL, lasciando sostanzialmente immutate tutte le altre condizioni del piano, ivi compresa la sua durata.

La proposta di rimodulazione, deliberata dall'Ente, veniva approvata da Corte conti, sez. contr. Marche, del. 19 dicembre 2019, n. 131/PRSP, la quale tuttavia si riservava di effettuare una più compiuta ed attenta analisi valutativa, in ordine ad una pluralità di profili critici, in

sede di monitoraggio sullo stato di attuazione del PRFP, nonché all'esito dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2019 e del bilancio di previsione per il triennio 2020-2022, i cui contenuti si sarebbero posti in rapporto di stretta complementarietà con quelli del rimodulato PRFP (cfr. Corte conti, sez. aut., del. n. 5/2018/INPR; Id., del. n. 16/2012/INPR; Id., del. n. 22/2013/QMIG).

In particolare, anche in tale occasione questa Sezione ribadiva il persistere di alcuni importanti profili di criticità, già più volte riscontrati (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 15/2019/PRSP), circa alcune delle principali misure di risanamento pianificate, quali, in particolare, quelle concernenti il piano delle dismissioni immobiliari, la reintroduzione del canone COSAP e l'effettivo ammontare delle passività potenziali.

In data 3 febbraio 2020, l'ODR predisponendo la relazione sullo stato di attuazione del PRFP, relativa al II semestre 2019.

I contenuti di detta relazione, tuttavia, in considerazione del differimento dei termini per l'approvazione del rendiconto 2019 e del bilancio di previsione per il triennio 2020-2022 (dettato dall'art. 107 D.L. n. 18/2020, a seguito dell'insorgere dell'emergenza pandemica, protrattasi per tutto il 2021), nonché della formulazione di una pluralità di riserve da parte dello stesso ODR, non consentivano alla Sezione di esprimere una compiuta valutazione in merito allo stato di avanzamento del percorso di risanamento, né in merito alle criticità già evidenziate nelle precedenti deliberazioni, cui si sarebbero poi aggiunte le gravi ripercussioni che la sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020 avrebbe successivamente determinato sulla complessiva situazione finanziaria dell'Ente.

Per tale ragione, con successiva deliberazione interlocutoria, questa Sezione (Corte conti, sez. contr. Marche, del. 8 maggio 2020, n. 26/PRSP) rinviava ogni valutazione in merito allo stato di attuazione delle misure ed al raggiungimento degli obiettivi intermedi di risanamento programmati nel PRFP, all'esito delle approvazioni da parte dell'Ente del rendiconto 2019 e del bilancio di previsione 2020-2022, poi perfezionatesi, rispettivamente, con le delibere consiliari del 27 luglio 2020, n. 7 e del 17 ottobre 2019, n. 23.

Successivamente, pur a fronte delle allora incerte ripercussioni che l'insorgere dell'emergenza pandemica avrebbe sortito sulla gestione finanziaria e sull'attuazione delle programmate misure di risanamento (di cui si sarebbe potuta avere contezza soltanto con la definitiva rendicontazione dell'esercizio 2020), Corte conti, sez. contr. Marche, del. 10 febbraio 2021, n. 48/PRSP rilevava il drastico peggioramento della situazione economico-finanziaria dell'Ente

ed il “mancato rispetto degli obiettivi intermedi di risanamento fissati nel rimodulato PRFP per l’esercizio 2019”, nonché la sopraggiunta sospensione, ai sensi dell’art. 17, comma 2, D.L. n. 76/2020, fino al 30 giugno 2021, della procedura di c.d. “dissesto guidato”, prevista dall’art. 6, comma 2, D.Lgs. n. 149/2011 nei casi elencati dall’art. 243-*quater*, comma 7, TUEL (tra i quali rientra, appunto, quello di grave e reiterato inadempimento degli obiettivi intermedi di risanamento) per gli enti che avessero presentato o riformulato/rimodulato il PRFP tra il 31 dicembre 2017 ed il 31 gennaio 2020; ogni ulteriore valutazione inerente all’attuazione del PRFP ed al raggiungimento degli obiettivi intermedi veniva quindi rinviata all’esame delle risultanze dell’esercizio 2020.

CONSIDERATO CHE

1. Le gravi difficoltà nella ricognizione delle diverse linee di disavanzo

Già in occasione del monitoraggio degli obiettivi intermedi di risanamento contemplati dal PRFP per l’esercizio 2019, con la precedente e già citata deliberazione n. 48/2021/PRSP, questa Sezione aveva compiuto una necessaria e complessa opera di ricostruzione e ricognizione delle variazioni subite, nel corso del tempo, dalle molteplici linee di disavanzo, resa estremamente incerta e difficoltosa dal caotico, tumultuoso e stratificato affastellarsi di estemporanei interventi legislativi, nonché dalle numerose rimodulazioni e riformulazioni cui l’originario PRFP, varato nel 2013, è stato ripetutamente sottoposto, in larga parte andando anche a vanificare o a rendere (se non impossibile quantomeno) estremamente ardua e dispendiosa l’attività di controllo e monitoraggio della sua attuazione.

In particolare, infatti, a partire dal 2015, all’indomani dell’adozione del PRFP da parte dell’Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno, si è assistito al frenetico e disomogeneo susseguirsi di disarticolate disposizioni legislative (alcune delle quali colpite da censure d’illegittimità costituzionale) che, in patente frizione con i principi di unità ed universalità del bilancio (§§ 2 e 3 dell’All. 1 al D.Lgs. n. 118/2011), hanno frantumato il disavanzo in un coacervo spesso inestricabile di distinte componenti, ciascuna delle quali connotata da diverse modalità e tempistiche di ripiano, determinate in funzione della loro genesi.

Questo continuo, sconnesso ed incessante proliferare e sovrapporsi di distinte ed autonome linee di disavanzo, legislativamente accompagnato da un estenuante stillicidio di disposizioni volte a consentire rimodulazioni o riformulazioni di programmi di ripiano, persino laddove già sottoposti al vaglio di controllo ed approvazione della magistratura contabile, ha finito non solo per rendere estremamente confusa ed incerta la declinazione e la pianificazione delle

azioni e degli obiettivi di risanamento, ma anche non agevolmente intelligibile il quadro complessivo della situazione finanziaria ed il conseguente esercizio delle funzioni di monitoraggio da parte dei competenti organi di controllo, interni ed esterni, perché, all'atto pratico, è come se l'Ente si trovasse a dover gestire tanti bilanci distinti ed in parallelo tra loro, per quante sono le linee di disavanzo generate.

2. Andamento e composizione del risultato di amministrazione

L'esito di questa complicatissima attività ricostruttiva ha portato, non senza difficoltà ed incertezze, a mettere in evidenza, nel seguente prospetto, l'andamento e la composizione del risultato di amministrazione registrato nel corso del biennio 2018-2019 e di cui, in questa sede, si forniscono i necessari aggiornamenti relativi all'annualità 2020, risultanti dalle verifiche svolte sul bilancio di previsione 2020 (approvato con delibera consiliare n. 9 del 17.06.2021), sul rendiconto 2020 (approvato con delibera consiliare n. 7 del 27.07.2020), nonché sulla relazione dell'Organo di revisione (ODR) sullo stato di attuazione del PRFP, relativa al II semestre 2020:

	2018	2019	2020
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)	-3.082.786,89	-6.835.031,59	-2.243.381,77
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018, 2019, 2020			
Parte accantonata			
FCDE al 31/12/2018	5.540.649,40	5.309.499,80	4.721.137,09
FAL	5.545.210,05	10.769.128,8	10.443.029,53
Fondo perdite società partecipate		43.740,33	
Fondo contenzioso			
Altri accantonamenti	2.400.000,00	1.301.249,38	850.000,00
Totale parte accantonata (B)	13.485.859,45	17.423.618,3	16.014.166,62
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		73.405,00	19.924,51
Vincoli derivanti da trasferimenti	14.396,00	668.335,00	2.538.763,40
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	24.040,65	20.091,92	2.668,97
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente			
Altri vincoli da specificare			
Totale parte vincolata (C)	38.436,65	761.831,92	-2.561.356,88
Parte destinata agli investimenti			
Totale parte destinata agli investimenti (D)		10.116,47	-124.806,80

Totale parte disponibile (E = A - B - C - D)	-16.607.082,99	-25.030.598,36	-20.943.712,07
--	----------------	----------------	----------------

Fonte: Relazione ODR rendiconto 2020 pag. 16

Come riportato da Corte conti, sez. contr. Marche, del. 10 febbraio 2021, n. 48/PRSP, al 31 dicembre 2019 veniva rendicontato un disavanzo di parte disponibile pari ad euro - 25.030.598,36. Il sensibile peggioramento (di euro 8.423.515,37) rispetto a quello rendicontato al termine del precedente esercizio 2019 sarebbe scaturito dall'andamento dei risultati della gestione di competenza e della gestione in conto residui, nonché dagli effetti retroattivamente sprigionati dalla sentenza n. 4/2020 della Corte costituzionale (v. *infra*).

2.1. Modalità e tempistiche di ripiano delle singole linee di disavanzo

Sempre alla luce della ricostruzione compiuta da Corte conti, sez. contr. Marche, del. 48/2021/PRSP cit., venivano delineate le seguenti quote e le tempistiche di ripiano che l'Ente avrebbe dovuto adottare per la copertura di ciascuna linea di disavanzo:

Modalità applicazione del disavanzo al bilancio di previsione n-1 - n+3	Composizione disavanzo al 31/12/2019	Copertura del disavanzo per esercizio			
		Esercizio 2020	Esercizio 2021	Esercizio 2022	Esercizi successivi
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con il piano di rientro di cui alla delibera n.20 del 29/8/2019	1.275.000,00	425.000,00	425.000,00	425.000,00	0,00
Disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui	11.061.872,94	1.300.728,00	650.364,00	650.364,00	8.460.416,94
Disavanzo da costituzione del FAL ex DL 35/2013	10.769.128,87	326.099,34	335.767,10	345.743,75	9.761.518,68
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera di approvazione rendiconto 2019	1.924.596,55	641.532,18	641.532,18	641.532,18	0,00
	25.030.598,36	2.693.359,52	2.052.663,28	2.062.639,93	18.221.935,62

Fonte: Corte conti, sez. contr. Marche, del. 10 febbraio 2021, n. 48/PRSP

In base al suddetto prospetto, quindi, la quota minima di disavanzo da applicare al bilancio di previsione dell'esercizio 2020, sarebbe stata pari ad almeno euro 2.693.359,52; ad euro 2.052.663,28 per il 2021; e ad euro 2.062.639,93 per il 2022. Tuttavia, la quota di disavanzo effettivamente applicata come prima voce di spesa nel bilancio di previsione dell'esercizio 2020 è stata pari ad euro 3.617.716,49.

3. Gli esiti della gestione 2020

All'esito dell'interlocuzione istruttoria, l'Ente ha fornito i seguenti aggiornamenti, al 31.12.2020, sulla propria situazione contabile e finanziaria, con riferimento a ciascuna delle linee di disavanzo riportate nella precedente tabella:

- la linea di disavanzo originariamente contemplata dall'ultimo PRFP approvato, da recuperare in quote costanti di euro 425.000,00 per ciascuna delle restanti annualità, ammontava, al 31.12.2020, ad euro 850.000,00, in linea quindi con le tempistiche di ripiano dettate dal PRFP;
- la linea di disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, al 31.12.2019 pari ad euro 11.061.872,94 (rispetto agli originari euro 19.510.934,92) è oggetto di ripiano trentennale in quote annuali costanti dell'importo di euro 650.364,50 ciascuna (come consentito dal vigente D.M. 2 aprile 2015); nell'esercizio 2020 la quota da recuperare a carico dell'Ente è stata doppia (pari quindi ad euro 1.300.728,00), in quanto comprensiva anche di quella non recuperata nel corso del precedente esercizio 2019; al riguardo, l'Ente ha riferito, nel corso dell'interlocuzione istruttoria, che tale quota di disavanzo, a consuntivo 2020, è stata recuperata in misura persino eccedente, pari cioè ad euro 1.411.190,40; sicché, il suo residuo ammontare, al 31.12.2020, è pari ad euro 9.650.682,54;
- la linea di disavanzo c.d. "da FAL", generatasi in conseguenza degli effetti retroattivamente indotti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020 (emessa nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2019), ammontava a complessivi euro 10.769.128,87 (pari al debito residuo nei confronti di Cassa depositi e prestiti s.p.a. al 31.12.2019): una quota pari ad euro 5.223.918,82 di tale linea di disavanzo era stata fatta oggetto di ripiano secondo le modalità descritte dall'allora sopravvenuto (v. *infra*) art. 39-ter, comma 2, D.L. n. 162/2019 (conv. in L. n. 8/2020), ai sensi del quale *"l'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al FAL effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio"*. La quota di ripiano di tale linea di disavanzo, programmata e rendicontata per il 2020, è stata pari ad euro 326.099,34; sicché, al 31.12.2020, il suo ammontare residuo è stato pari ad euro 10.443.029,53;

- l'ulteriore, autonoma e distinta linea di disavanzo, pari ad euro 1.924.596,55, generatasi nel corso dell'esercizio 2019, a seguito del riallineamento di alcuni ipotetici crediti (circa euro 3 milioni) oggetto di soprappiù contenzioso stragiudiziale con la Regione Marche, ed il cui riassorbimento era stato inizialmente programmato nel corso del triennio 2020-2022 in quote annuali dell'importo di euro 641.532,18 ciascuna, è risultata interamente ripianata a rendiconto 2020.

Gli importi attestati sembrerebbero evidenziare un risultato di amministrazione pari, al 31.12.2020, ad euro -20.943.712,07, migliorativo rispetto al 2019 per euro 4.086.886,30, a fronte di un risultato atteso pari, per la medesima annualità, ad euro -21.412.881,87 (importo dato dalla differenza tra disavanzo complessivo iniziale al 01.01.2020, pari ad euro -25.030.598,36, e la quota di disavanzo iscritta nel bilancio di previsione dell'esercizio 2020, pari ad euro -3.617.716,49), come di seguito evidenziato:

Descrizione	Importo
a) maggiore disavanzo al 31/12/2019	25.030.598,36
b) quota annua del disavanzo applicato al bilancio cui il rendiconto si riferisce	3.617.716,49
c) disavanzo residuo atteso (a-b)	21.412.881,87
d) disavanzo accertato con il rendiconto 2020	20.943.712,07
e) quota recuperata in eccedenza (c-d) solo se valore positivo	469.169,80

Fonte: Relazione dell'ODR al Rendiconto 2020, pag. 5

Dalla relazione della Giunta al conto di bilancio 2020 (pagg. 92 e 93) sembrerebbe quindi che l'Ente abbia recuperato le quote annuali di disavanzo da piano di riequilibrio, da riaccertamento straordinario, da FAL e di gestione 2019.

Va però precisato che, mentre il disavanzo atteso al termine dell'esercizio 2019 era stato pari ad euro -15.836.386,30, a consuntivo 2020 è stato pari, invece, ad euro -21.412.881,87. E ciò è essenzialmente dovuto all'allungamento delle tempistiche di ripiano del c.d. "maggiore disavanzo" derivante dall'integrale accantonamento del FAL, consentite dal soprappiù art. 39-ter, comma 2, D.L. n. 162/2019 (conv. in L. n. 8/2020). Sicché, il miglioramento di euro 469.169,80 che, rispetto al disavanzo atteso, è stato rendicontato a consuntivo 2020, non è stato comunque tale da compensare il peggioramento registrato a consuntivo 2019, dove era stato rendicontato un disavanzo complessivamente pari ad euro -25.030.598,36.

L'evoluzione delle singole linee di disavanzo sembrerebbe, quindi, esser stata, nel 2020, la seguente:

VERIFICA RIPIANO DELLE COMPONENTI DEL DISAVANZO AL 31 DICEMBRE	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019 (a)	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2020 (b)	DISAVANZO RIPIANATO NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2020 N (c)=(a)-(b)	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ISCRITTO IN SPESA NELL'ESERCIZIO 2020 (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (e)=(d)-(c)
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con il piano di rientro di cui alla delibera consiliare n.11 del 29/5/2017 e n.20 del 29/8/2019*	1.275.000,00	850.000,00	425.000,00	425.000,00	0,00
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	11.061.872,94	9.650.682,54	1.411.190,40	1.300.728,00	-110.462,40
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazione di liquidità ex DL 35/2013	10.769.128,87	10.443.029,53	326.099,34	326.099,34	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019	1.924.596,55		1.924.596,55	1.565.889,15	-358.707,40
	25.030.598,36	20.943.712,07	4.086.886,29	3.617.716,49	-469.169,80

Fonte: elaborazione Corte conti su dati di rendiconto 2020

Nella relazione sulla gestione, allegata al rendiconto dell'esercizio 2020, l'Ente riferisce che le suddette linee di disavanzo, ancora esistenti, sarebbero continuate ad essere oggetto di ripiano secondo le seguenti modalità e tempistiche:

- la linea di disavanzo contemplata dal PRFP, al 31.12.2020 pari ad euro 850.000,00, sarebbe stata ripianata nelle restanti annualità 2021-2022 in due quote annuali dell'importo pari ad euro 425.000,00 ciascuna, in linea con quanto programmato nello stesso PRFP;
- la linea di disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, al 31.12.2020 ridottasi ad euro 9.650.682,54, continuerà ad essere oggetto di ripiano trentennale in quote annue costanti dell'importo di euro 650.364,00, come consentito dal D.M. 2 aprile 2015;
- la linea di disavanzo c.d. "da FAL", al 31.12.2020 pari ad euro 10.443.029,53, era stata fatta oggetto di ripiano, nel 2020, per una quota pari ad euro 326.099,34, in base alle tempistiche consentite dall'allora vigente art. 39-ter, comma 2, D.L. n. 162/2019 (conv. in L. n. 8/2020); la quota di ripiano prevista per il 2021 sarebbe stata di euro 335.767,10 e, per il 2022, di euro 345.743,75. Sennonché, l'art. 39-ter, comma 2, cit. è stato dichiarato incostituzionale da Corte cost., sent. n. 80/2021, i cui effetti retroattivi avevano inizialmente imposto, a rendiconto dell'esercizio 2021, di nuovo l'immediato accantonamento nel FAL dell'intero importo dell'anticipazione straordinaria di liquidità ancora da restituire. Gli effetti negativi della declaratoria d'incostituzionalità sono stati poi mitigati dal sopraggiunto art. 52 D.L. n. 73/2021 (su cui v. *infra*).

Nel seguente prospetto vengono infine riepilogati l'importo residuale e le tempistiche di ripiano programmate per ciascuna delle singole linee che compongono il disavanzo di

amministrazione al 31.12.2020, da inserire nel bilancio di previsione per il triennio 2021-2023:

Modalità applicazione del disavanzo al bilancio di previsione n-1 - n+3	Composizione disavanzo al 31/12/2020	Copertura del disavanzo per esercizio			
		Esercizio 2021	Esercizio 2022	Esercizio 2023	Esercizi successivi
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con il piano di rientro di cui alla delibera n.20 del 29/8/2019	850.000,00	425.000,00	425.000,00	0,00	0,00
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	9.650.682,54	650.364,00	650.364,00	650.364,00	7.699.590,54
Disavanzo da costituzione del FAL ex DL 35/2013	10.443.029,53	335.767,10	345.743,75	356.039,48	9.405.479,20
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera di approvazione del rendiconto 2019	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	20.943.712,07	1.411.131,10	1.421.107,75	1.006.403,48	17.105.069,74

Fonte: relazione ODR al rendiconto 2020

3.1. Gli equilibri di bilancio a consuntivo 2020

Al termine dell'esercizio 2019, l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno rendicontava i seguenti esiti della gestione (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. 10 febbraio 2021, n. 48/PRSP), desumibili dal prospetto della verifica degli equilibri di bilancio, allegato al rendiconto di gestione (All. 10 al D.Lgs. 118/2011, come mod. dal D.M. 1 agosto 2019) e confermati in BDAP:

- W1 (Risultato di competenza): euro -1.030.654,99
- W2 (Equilibrio di bilancio): euro -1.412.508,87
- W3 (Equilibrio complessivo): euro -8.066.998,38

Tali risultati negativi mettevano chiaramente in evidenza l'inefficacia degli interventi di risanamento programmati dal PRFP o l'incapacità dell'Ente di attuarli, nonostante, tra l'altro, le eccezionali e straordinarie misure di sostegno finanziario fino a quel momento approntate dal legislatore, rappresentate dalla moratoria dei termini di pagamento delle rate dei mutui (concessa dall'art. 44 D.L. n. 189/2016 in favore degli enti locali compresi nel cratere sismico) e dalla possibilità di procedere all'accertamento di maggiori entrate provenienti dal recupero straordinario del tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene

dell'ambiente (TEFA) degli anni precedenti, che pure avrebbero dovuto contribuire ad alleggerire notevolmente lo squilibrio di parte corrente.

A consuntivo 2020 (v. relazione ODR: pag. 10), sono stati invece rendicontati i seguenti valori, anche confermati in BDAP:

- W 1 (Risultato di competenza): euro +112.295,03
- W 2 (equilibrio di bilancio): euro -2.933.106,20
- W 3 (equilibrio complessivo): euro - 1.859.256,01

Malgrado il valore positivo per euro 112.295,03 del risultato della gestione di competenza (W1), tuttavia, sia la relazione di Giunta che i dati BDAP attestano che il saldo tra le entrate accertate (per euro 63.571.620,31) e le spese impegnate (per euro 64.031.045,43) nel corso dell'esercizio 2020 fornirebbe un risultato negativo pari ad euro -459.425,12, come evidenziato nel seguente prospetto riassuntivo:

Entrate	Anno 2020			
Descrizioni	Previsioni Iniziali (a)	Previsione Definitiva (b)	Somme Accertate (c)	% (c/b)
Avanzo	12.036.066,97	12.036.066,97	0,00	
F.P.V. Parte Corrente	950.166,87	950.166,87	0,00	
F.P.V. Parte Capitale	4.083.951,68	4.083.951,68	0,00	
Titolo 1	15.059.678,97	15.059.678,97	14.119.432,96	93,75
Titolo 2	8.906.357,19	8.906.357,19	7.660.218,91	86,00
Titolo 3	3.535.989,05	3.535.989,05	2.441.476,24	69,04
Titolo 4	28.140.788,01	28.163.038,01	7.265.580,73	25,79
Titolo 5	2.200.000,00	2.200.000,00	1.504.292,37	68,37
Titolo 6	0,00	0,00	0,00	
Titolo 7	50.000.000,00	50.000.000,00	20.939.509,65	41,87
Titolo 9	32.386.784,00	32.965.784,00	9.641.109,45	29,24
Totale Generale	157.299.782,74	157.922.032,74	63.571.620,31	40,25
Spese	Anno 2020			
Descrizioni	Previsioni Iniziali	Previsione Definitiva	Somme Impegnate	%
Disavanzo	3.617.716,49	3.617.716,49	0,00	
Titolo 1	23.449.241,20	23.416.241,20	20.885.169,45	89,19
F.P.V. Parte Corrente	0,00	672.144,98	672.144,98	
Titolo 2	33.215.283,08	33.237.533,08	9.041.090,47	27,20
F.P.V. Parte Capitale	0,00	1.765.574,37	1.765.574,37	

Titolo 3	2.200.000,00	2.200.000,00	1.504.297,37	68,37
Titolo 4	12.430.757,97	12.463.757,97	2.019.874,04	16,20
Titolo 5	50.000.000,00	50.000.000,00	20.939.509,65	41,87
Titolo 7	32.386.784,00	32.986.784,00	9.641.109,45	29,22
Totale Generale	157.299.782,74	157.922.032,74	64.031.045,43	40,54

Fonte: dati BDAP.

Nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha confermato che il saldo tra accertamenti ed impegni della gestione di competenza dell'esercizio 2020 è stato pari ad euro -459.425,12 ed è stato originato da una contrazione delle entrate cui non è corrisposta una altrettanto speculare contrazione delle spese (le cui cause saranno evidenziate *infra*), mentre invece l'importo di euro +112.295,03, attestato dall'ODR nella propria relazione al rendiconto, alla voce W1, comprenderebbe, oltre alla differenza tra accertamenti ed impegni di competenza dell'esercizio 2020 (a loro volta articolabili in una gestione di cassa ed in una dei residui), anche l'applicazione delle quote vincolate o accantonato dell'avanzo e la quota annuale di ripiano del disavanzo pregresso.

Nei seguenti prospetti (estrapolati dalla relazione dell'ODR al rendiconto 2020) viene offerta la riconciliazione tra il risultato della gestione di competenza (W1: pari ad euro 112.295,03) ed il risultato di amministrazione (pari ad euro -20.943.712,07), rendicontati al termine dell'esercizio 2020:

Gestione del bilancio	
a) Avanzo(+)/disavanzo(-) di competenza	+112.295,03
b) Risorse accantonate stanziare nel bilancio di previsione dell'esercizio 2020 (+)	-485.487,48
c) Risorse vincolate nel bilancio di previsione dell'esercizio 2020 (+)	-2.559.913,75
d) Equilibrio di bilancio (d=a-b-c)	-2.933.106,20

Gestione degli accantonamenti in sede di rendiconto dell'esercizio 2020	
d) Equilibrio di bilancio	-2.933.106,20
e) Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto	-(-)1.073.850,19*
f) Equilibrio complessivo (f=d-e)	-1.859.256,01

RISCONTRO RISULTATI DELLA GESTIONE	
Gestione di competenza	Esercizio 2020
Saldo della gestione di competenza (saldo tra accertamenti ed impegni del solo esercizio 2020)	-459.425,12
FPV iscritto in entrata	+5.034.118,56
FPV di spesa	-2.437.719,35
Saldo FPV	+2.596.399,21

Gestione dei residui	
Maggiori residui attivi riaccertati	0,00
Minori residui attivi riaccertati	-7.156.114,83
Minori residui passivi riaccertati	+9.610.790,57
Saldo gestione residui	+2.454.675,74
Applicazione avanzo degli esercizi precedenti	+698.543,39
Avanzo degli esercizi precedenti non applicato	15.653.518,85
Risultato di amministrazione al 31.12.2020	20.943.712,07

Fonte: relazione ODR al rendiconto 2020

* Il doppio segno negativo (-) sta a significare che l'accantonamento, anziché aumentare, è stato ridotto, sicché l'importo (in valore assoluto) va sottratto, anziché sommato

In ogni caso, il prospetto di verifica degli equilibri di bilancio, pur evidenziando un netto miglioramento rispetto ai valori rendicontati al termine dell'esercizio 2019, sottolinea tuttavia il persistere di squilibri, solo parzialmente leniti grazie a misure e risorse aggiuntive di carattere straordinario ed *una tantum*, quali la procrastinazione delle tempistiche di riassorbimento del disavanzo generato dall'obbligo di integrale accantonamento del FAL, la sospensione delle rate dei mutui accesi presso la Cassa depositi e prestiti s.p.a. (che, sebbene prorogata fino al 2023, prima o poi ricominceranno a decorrere), l'auspicato buon esito delle controversie giudiziarie e stragiudiziarie intentate per la riscossione di presunti crediti vantati verso la Regione Marche (su cui v. *infra*), ecc.

La persistenza di fattori di squilibrio strutturale emergeva anche dai valori, tutti negativi, espressi dal medesimo prospetto di verifica per gli equilibri di bilancio di parte corrente, di seguito messo a confronto con quelli rendicontati al termine del precedente esercizio 2019:

Equilibrio di bilancio di parte corrente 2019	
Risultato di competenza di parte corrente (O1)	-1.334.257,75
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	-29.620,00
Equilibrio di bilancio di parte corrente (O2)	-1.363.877,75
Variazioni accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto	-1.113.840,11
Equilibrio complessivo di parte corrente (O3)	-2.477.717,86

Fonte: Corte conti, sez. contr. Marche, del. 10 febbraio 2021, n. 48/PRSP

Equilibrio di bilancio di parte corrente 2020	
Risultato di competenza di parte corrente (O1)	-1.129.115,93
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	-1.928.797,07
Equilibrio di bilancio di parte corrente (O2)	-3.057.913,00
Variazioni accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto	-(-1.073.850,19)*
Equilibrio complessivo di parte corrente (O3)	-1.984.062,81

Fonte: relazione ODR al rendiconto 2020

* Il doppio segno negativo (-) sta a significare che l'accantonamento, anziché aumentare, è stato ridotto, sicché l'importo (in valore assoluto) va sottratto, anziché sommato

Nonostante il lieve miglioramento (di euro 493.655,05) rispetto al consuntivo 2019, la persistenza, anche a consuntivo 2020, di un risultato negativo di competenza di parte corrente (O1) pari ad euro -1.129.115,93 (che, al lordo dei vincoli e degli accantonamenti, genera un equilibrio di bilancio di parte corrente [O2] pari ad euro -3.057.913,00 ed un equilibrio complessivo di parte corrente [O3] per euro -1.984.062,81), dà evidenza del mancato “effettivo recupero” della quota di disavanzo di euro -3.617.716,49 iscritta come prima voce di spesa nel bilancio di previsione dell’esercizio 2020 (v. All. 9 al bilancio di previsione 2020-2022: pag. 47), giacché il valore positivo W1 è stato ottenuto solo grazie all’applicazione di quote di avanzo vincolato o accantonato; ed al miglioramento del risultato complessivo di amministrazione ha incisivamente contribuito la riduzione degli accantonamenti. E conferma le gravi e conclamate difficoltà dell’Ente nel rimuovere i fattori di squilibrio strutturale, che precludono la realizzazione di un effettivo, reale e duraturo risanamento finanziario, trattandosi appunto di fattori di squilibrio che scaturiscono da inefficienze della gestione corrente e da un livello di spesa superiore a quello delle risorse concretamente disponibili. Con la conseguenza che, se non rimossi, questi fattori di squilibrio, anche laddove (attraverso il varo di misure di carattere eccezionale e straordinario) il disavanzo pregresso venisse interamente ripianato, saranno comunque destinati, nel medio-lungo periodo, a deteriorare nuovamente la situazione finanziaria dell’Ente.

Nel corso dell’interlocuzione istruttoria, l’Ente ha riferito che i risultati negativi, soprattutto della gestione di parte corrente, hanno subito un notevole peggioramento a causa dei vincoli gravanti sulle risorse provenienti dai cc.dd. fondi COVID, per un importo pari ad euro 1.348.000,00 e che, per effetto dell’avvicendamento dei titolari degli uffici di responsabile del servizio finanziario e segretario generale, intervenuto nel corso del 2020, *“risulta non agevole compiere un’analisi dettagliata sull’andamento complessivo e sulle cause che hanno influito sui dati relativi alla verifica degli equilibri”*, sui quali avrebbe *“influito la contrazione di alcune entrate (quali l’IPT) a cui non è seguita analoga contrazione di spesa”*.

I risultati complessivamente negativi che ne derivano (ed in particolare, l’equilibrio di bilancio W2, pari ad euro -2.933.106,20) rendono impellente la necessità di un celere varo di adeguate misure di risanamento strutturale.

4. Gli aggiornamenti al momento disponibili sull’annualità 2021 (in attesa di rendicontazione).

Nel corso dell'interlocuzione istruttoria, l'Ente ha anche fornito aggiornamenti concernenti il non ancora rendicontato esercizio 2021 e l'ODR, in data 18.05.2022, ha fatto pervenire la propria relazione sullo stato di attuazione del PRFP relativa al II semestre 2021.

La quota di disavanzo iscritta quale prima voce di spesa del bilancio di previsione dell'esercizio 2021 è stata pari ad euro 2.104.154,00 (somma rimodulata a seguito dell'intervento della nuova normativa in materia di FAL introdotta dall'art. 52 D.L. n. 73/2021: v. *infra*).

I dati di preconsuntivo 2021 sembrerebbero attestare un'ulteriore riduzione di euro 1.897.605,00 del disavanzo complessivo (presunto), che passerebbe così dagli euro -20.943.712, rendicontati al 31.12.2020, agli euro -19.046.106,98 al termine del 2021 (importo, tuttavia, in attesa di essere confermato in sede di riaccertamento ordinario dei residui, dal cui esito l'Ente ipotizza possano emergere ulteriori miglioramenti).

Tali miglioramenti sarebbero scaturiti dai seguenti fattori:

- con riferimento alla linea di disavanzo "da PRFP", al 31.12.2020 pari al residuo importo di euro 850.000,00 (sostanzialmente corrispondente all'accantonamento al fondo passività potenziali, comprensivo anche del fondo rischi contenzioso: v. *infra* § 11), il cui ripiano era stato inizialmente spalmato in due quote da euro 425.000,00 ciascuna nelle due restanti annualità 2021 e 2022 di vigenza del PRFP, è stata ridotta, nel bilancio di previsione 2021-2023, a due quote pari ad euro 150.000,00 (euro 149.711,01) per il 2021 e ad euro 50.000,00 per il 2022, in quanto, all'esito di una più puntuale ricognizione dello stato dei contenziosi pendenti (sollecitata dall'ODR: v. relazione del Segretario generale del 22.06.2021, acquisita agli atti), l'importo accantonato al fondo passività potenziali è stato ridotto dagli euro 850.000,00 (accantonati nel rendiconto 2020) agli euro 619.200,00 (accantonati a consuntivo 2021); ciò ha consentito, senza modificare il PRFP, di applicare al bilancio di previsione 2022-2024, per l'esercizio 2022, la quota residuale di euro 700.288,99 non utilizzata per accantonamenti per passività potenziali, previsti dal PRFP;
- la linea di disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, oggetto di ripiano in quote costanti trentennali ex D.M. 2 aprile 2015 dell'importo di euro 650.364,00 annui, a consuntivo 2020 ammontava ad euro 9.650.682,54; a consuntivo 2021 ne sembrerebbero esser stati ripianati ulteriori euro 1.076.499,88, sicché l'importo complessivo del disavanzo presunto da riaccertamento straordinario dei residui ammonterebbe, al 31.12.2021, ad euro 8.574.232,66;

- la linea di disavanzo c.d. “da FAL” (al 31.12.2020 pari ad euro 10.443.029,53, corrispondente all’anticipazione straordinaria liquidità *illo tempore* non ancora restituita), doveva essere inizialmente riassorbita, nel bilancio di previsione dell’esercizio 2021, per una quota annuale pari ad euro 335.767,10, avendo l’Ente deciso di avvalersi della facoltà prevista dall’art. 39-ter, comma 2, D.L. n. 162/2019 di ripianare il “maggior disavanzo” (pari ad euro 5.223.918,82) derivante dagli effetti retroattivi sprigionati da Corte cost., sent. 28 gennaio 2020, n. 4, “*annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio*”. La quota di ripiano di tale linea di disavanzo, programmata e rendicontata per il 2020, è stata pari ad euro 326.099,34.

L’art. 39-ter, comma 2, cit. è stato però, nel corso del 2021, dichiarato costituzionalmente illegittimo da Corte cost., sent. 28 aprile 2021, n. 80 e, a seguito di ciò, è successivamente intervenuto, sempre nel 2021, il legislatore.

In particolare, l’art. 52, commi 1, D.L. n. 73/2021 (c.d. Decreto Sostegni-bis, conv. in L. n. 106/2021) ha istituito un fondo ministeriale per l’erogazione di un contributo “*in favore degli enti locali che hanno peggiorato il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente a seguito della ricostituzione del FAL*” e destinato alla riduzione di quest’ultimo. Il contributo erariale assegnato alla Provincia di Ascoli Piceno è stato complessivamente pari ad euro 1.303.790,00, da iscrivere nel bilancio di previsione 2021-2023 e destinato alla riduzione delle singole quote di ripiano di tre annualità del “maggior disavanzo” da integrale accantonamento al FAL (derivante dagli effetti della sentenza Corte cost. n. 4/2020, registrati a rendiconto 2019, rispetto all’esercizio 2020 e dato dall’importo residuo dell’anticipazione da restituire, pari ad euro 10.769.128,87, meno il FAL accantonato a consuntivo 2018, pari ad euro 5.545.210,05).

Per la restante parte di tale “maggior disavanzo” (quella cioè non finanziata attraverso l’erogazione del suddetto contributo ministeriale), l’art. 52, comma 1-bis, D.L. n. 73/2021 ha previsto che “*al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, l'esercizio delle funzioni fondamentali e l'erogazione dei servizi pubblici essenziali da parte degli enti locali, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020 e n. 80 del 29 aprile 2021, l'eventuale maggiore disavanzo al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, derivante dal riappostamento delle somme provenienti dalle anticipazioni di liquidità (...),*

sterilizzate nel FAL, distinto dal FCDE, a decorrere dall'esercizio 2021 è ripianato in quote costanti entro il termine massimo di dieci anni, per un importo pari al predetto maggior disavanzo, al netto delle anticipazioni rimborsate nel corso dell'esercizio 2020".

Tale intervento legislativo ha consentito quindi alla Provincia di Ascoli Piceno di spalmare il recupero della restante parte del "maggior disavanzo" da accantonamento a FAL (al 01.01.2021 ammontante, al netto della quota capitale rimborsata nel 2020 per euro 326.099,34, ad euro 4.897.819,48) nelle successive 10 annualità in quote annuali dell'importo pari ad euro 489.781,95 ciascuna.

Per le annualità 2021-2023, quindi, le quote annuali di ripiano del "maggior disavanzo" da accantonamento a FAL saranno coperte dall'erogazione del contributo ministeriale. Per gli anni successivi, invece, l'art. 52, comma 1-ter, D.L. n. 73/2021 ha stabilito che, a decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali "iscrivono nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel Titolo 4 della spesa" (Rimborso prestiti) e "in sede di rendiconto", riducono l'accantonamento al FAL "per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente". La quota del risultato di amministrazione, liberata a seguito della riduzione del FAL, è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come "Utilizzo del FAL", in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, L. n. 145/2018. Nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto "è data evidenza della copertura delle spese riguardanti le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, che non possono essere finanziate dall'utilizzo del FAL stesso". Pertanto, a partire dal bilancio di previsione dell'esercizio 2022, la quota capitale di rimborso dell'anticipazione straordinaria di liquidità dovrà essere iscritta in bilancio e finanziata con risorse di competenza; ma l'avanzo relativo all'utilizzo del FAL (che non potrà più finanziare la spesa relativa alla quota annuale di rimborso, come invece prevedeva il previgente art. 39-ter, comma 2, D.L. n. 162/2019) potrà essere iscritto in bilancio e potrà concorrere alla determinazione dell'equilibrio di parte corrente, senza alcun vincolo di destinazione.

Ne è scaturita una ridefinizione *ope legis* delle tempistiche di ripiano di questa linea di disavanzo: il contributo ministeriale di euro 1.303.790,00 è stato utilizzato, nel bilancio di previsione 2021, a parziale copertura delle prime tre quote di ripiano del "maggior disavanzo" da FAL delle annualità 2021-2023 (pari a complessivi euro 489.781,95 x 3 annualità = euro 1.469.345,85); la differenza (pari all'eccedenza non coperta dal contributo)

di euro 165.555,84 (1.469.345,85 - 1.303.790,00) verrà ripiana nel 2023.

Pertanto, al termine del 2021, alla luce di quest'ultimo intervento legislativo, tale "maggior disavanzo" da accantonamento a FAL sarebbe stato ripianato per l'importo di euro 1.303.790,00; l'importo residuale di tale linea di disavanzo ammonterebbe, al 31.12.2021, ad euro 9.771.495,33, in linea con la programmazione e la normativa vigente, *medio tempore* sopraggiunta.

Nella seguente tabella vengono riassunti la composizione ed il ripiano delle singole linee di disavanzo, stimate sulla base dei dati di preconsuntivo al 31.12.2021 e confluite nel bilancio di previsione 2022-2024 (approvato con delibera consiliare del 31.03.2022):

ANALISI DEL DISAVANZO PRESUNTO	Alla data di riferimento del rendiconto del penultimo esercizio precedente (a) 2020	Disavanzo presunto (b) 2021	Disavanzo ripianato nel precedente esercizio (c) =(a)-(b)	Quota del disavanzo da ripianare nell'esercizio precedente (d)	Ripiano disavanzo non effettuato nell'esercizio precedente (e)=(d)- (c)
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con PRFP	850.000,00	700.288,99	149.711,01	150.000,00	-288,99
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	9.650.682,54	8.574.232,66	1.076.449,88	0,00	0,00
Disavanzo da costituzione del FAL	10.443.029,53	9.771.495,33	671.534,20	0,00	0,00
TOTALE	20.943.712,07	19.046.016,98	1.897.695,09	150.000,00	-288,99

Fonte: relazione ODR II semestre 2021

Di seguito vengono invece riportate le modalità di copertura di ciascuna delle suddette linee di disavanzo presunto nel bilancio di previsione 2022-2024:

MODALITÀ DI COPERTURA DEL DISAVANZO PRESUNTO	Composizione del disavanzo	COPERTURA DEL DISAVANZO PRESUNTO PER ESERCIZIO			
		Esercizio 2022	Esercizio 2023	Esercizio 2024	Esercizi successivi
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con PRFP	700.288,99				
Disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui	8.574.232,66	650.364,00	650.364,00	650.364,00	6.623.140,66
Disavanzo da costituzione del FAL	9.771.495,33	345.743,75	356.039,48	356.039,48	8.713.672,62

TOTALE	19.046.016,98	996.107,75	1.006.403,48	1.006.403,48	15.336.813,28
---------------	---------------	------------	--------------	--------------	---------------

Fonte: relazione ODR II semestre 2021

Nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha riferito che, per gli esercizi successivi, le suddette tre linee di disavanzo saranno finanziariamente coperte attraverso una serie di misure che, *"nel breve-medio termine"*, dovrebbero riuscire a *"compensare il pagamento annuo della rata dei mutui sospese [fino a tutto il 2022: art. 44, comma 1, D.L. n. 189/2016, come mod. dall'art. 41 D.L. 17/2022], per gli eventi sismici, contratti con la Cassa depositi e prestiti s.p.a."* e che i nuovi vertici istituzionali, da poco insediatasi, si stanno accingendo a varare. In ogni caso, sempre nel corso dell'interlocuzione istruttoria, è stato riferito che, qualora tale sospensione non dovesse essere ulteriormente prorogata, l'eventuale aumento di euro 1.000.000,00 circa della spesa corrente, programmata nel bilancio di previsione per il 2023, dovrebbe essere fronteggiato attraverso l'implementazione di alcune misure rivolte all'aumento del volume delle entrate ed alla riduzione di quello delle spese.

In particolare, sul fronte delle entrate, nel bilancio di previsione dell'esercizio 2023 verranno iscritte le risorse aggiuntive provenienti dai maggiori trasferimenti erariali erogati dall'art. 1, comma 784 e 785, L. n. 178/2020 (come mod. dall'art. 1, comma 561, L. n. 234/2021: legge di bilancio 2022) in favore delle Province *"per il finanziamento e lo sviluppo"* delle loro *"funzioni fondamentali"*, che *"secondo le prime stime fornite dall'UPI si aggirerebbero per la Provincia di Ascoli Piceno intorno ad euro 650.000,00"*.

Sempre sul fronte delle entrate, proseguono le attività di recupero dei crediti TEFA dovuti dai Comuni, la cui riscossione è stata nel frattempo esternalizzata ad una società specializzata ed appositamente incaricata: ciò ha consentito il recupero di maggiori entrate annualmente pari ad euro 200.000,00 circa in più rispetto a quelle attualmente previste in bilancio.

Sul fronte spesa, invece, sono previsti maggiori risparmi annui per euro 109.000,00 circa, derivanti dal mancato rinnovo della locazione di alcuni edifici comunali adibiti ad istituzioni scolastiche; e per euro 150.000,00 annui circa, derivanti dalla revoca o dal mancato rinnovo di alcuni *"contratti di servizi di supporto e consulenza gestionale relativi al servizio finanziario"*.

Ulteriori interventi di riduzione della spesa corrente dovrebbero provenire: per euro 200.000,00, dalla rinegoziazione dei mutui accesi presso Cassa depositi e prestiti s.p.a., avvenuta nel febbraio 2022; e per un'ulteriore somma, stimata tra i 70.000 ed i 100.000,00 euro annui circa, attraverso il risparmio di spesa derivante dall'internalizzazione del *"servizio controllo caldaie"*, mediante utilizzo di personale allocato nei vari servizi.

Proseguono inoltre gli interventi di progressiva riduzione della spesa di personale, attraverso il blocco del *turn-over*.

4.1. L'emergenza pandemica COVID-19

Per quanto concerne l'utilizzo e le modalità di contabilizzazione dei trasferimenti ministeriali finalizzati al finanziamento delle funzioni fondamentali, la Provincia di Ascoli Piceno ha riferito che, per l'anno 2020, il contributo di cui all'art. 20, comma 1, D.L. n. 50/2017, pari ad euro 588.367,96, "*non è stato contabilizzato nella entrata*" in quanto, come stabilito dall'art. 1, commi 418 e 419; L. n.190/2014, "*è stato versato dal Ministero nel bilancio dello Stato a parziale concorso alla finanza pubblica*" (v. tabella A della circolare ministeriale n. 12 del 4 maggio 2020). Sempre nel 2020, la Provincia ha ricevuto contributi erariali per complessivi euro 2.956.769,60 a carico del "*Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali*" di cui agli artt. 106 D.L. n. 34/2020 e 39 D.L. 104/2020, a compensazione delle maggiori spese e delle minori entrate, al netto delle minori spese, connesse all'emergenza pandemica.

Tale contributo, contabilizzato tra le entrate del Titolo II (trasferimenti correnti), è stato oggetto di una prima certificazione, ai sensi dell'art. 1, comma 822 e ss., L. n. 178/2020, con scadenza 31 maggio 2021, mediante la quale sono stati separatamente rendicontati gli impegni finanziati attraverso le risorse provenienti dal suddetto Fondo e dagli altri specifici ritorsi di entrate e di spesa, facendo confluire in avanzo vincolato la quota parte di quelle non impegnate (che è stata pari ad euro 1.423.385,00).

4.2. Lo stato del contenzioso insorto con la Regione Marche

La situazione finanziaria dell'Ente potrebbe ricevere sensibili miglioramenti in caso di sbocco favorevole del contenzioso, sia giudiziale che stragiudiziale, insorto in ragione dell'incertezza di alcuni crediti asseritamente vantati dalla Provincia nei confronti della Regione Marche, originariamente iscritti in bilancio, ma poi prudenzialmente cancellati a consuntivo 2019. Essi riguarderebbero:

- a) euro 250.000,00: contributo straordinario per funzioni non fondamentali ai sensi L.R. Marche 13/2015, stanziati in bilancio dalla Regione stessa ma mai erogati;
- b) euro 609.903,79: rimborso delle spese sostenute dalla Provincia nel 2015 per conto della Regione e relative alla funzione ex ANAS;
- c) euro 524.544,64: rimborso dell'IVA corrisposta dalla Provincia relativamente ai contratti di servizio per la gestione del trasporto pubblico locale non coperto dallo Stato;

- d) euro 1.609.804,80: canoni dovuti dalla Regione per aver ricevuto in locazione, dal 2015 al 2020, immobili di proprietà della Provincia;
- e) euro 1,214.377,25: rimborso di spese gestionali calcolate in via equitativa per l'esercizio delle "funzioni promiscue esercitate dalla Provincia ai sensi della L.R. 13/2015".

Laddove tali pretese creditorie dovessero risultare fondate, genererebbero entrate correnti straordinarie per euro 4.208.630,48, ma la Regione, al momento, non ha mai dato conferma della propria posizione debitoria.

Nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha riferito di aver già avviato un contenzioso processuale con la Regione Marche per le fattispecie di cui ai punti a) e b) e che, in attesa della conclusione del giudizio, " tali somme risultano opportunamente inserite e accertate nel bilancio 2021".

Al riguardo, questa Sezione reputa opportuno ricordare che, dai §§ 3.6, lett. b) e c) e 5.2, lett. c) dell'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, è desumibile la regola generale secondo cui, " nel caso di entrate derivanti da trasferimenti e contributi da altre amministrazioni pubbliche", l'ente beneficiario può accertare l'entrata soltanto se e nella misura in cui l'ente erogatore abbia previamente adottato il correlato e speculare impegno di spesa. Sicché, se la Regione, contestando l'esistenza del proprio debito, rifiuta di adottare il relativo impegno contabile di spesa, la Provincia non è legittimata ad accertare contabilmente la relativa entrata, fatta sempre salva, ovviamente, la possibilità di adire tutte le vie, anche processuali, per ottenere il pagamento di quanto dovuto.

5. Situazione di cassa

Persistente, anche a consuntivo 2020, la cronica e strutturale crisi di liquidità che, ormai da tempo, affligge l'Ente (nonostante l'assenza, almeno finora, di pignoramenti).

Il seguente prospetto sintetizza l'andamento della gestione della liquidità nel corso del triennio 2018-2020:

	2018	2019	2020
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 TUEL	9.747.789,22	12.395.492,54	12.432.157,00
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti, ai sensi dell'art. 195, comma 2, TUEL	0,00*	0,00*	0,00*
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	358,00	351,00	340,00
Importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata	7.748.861,67	9.092.772,08	6.415.540,19
Importo anticipazione non restituita al 31/12	5.375.012,88	3.060.977,62	1.224.767,60
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	180.000,00	171.320,40	94.174,00

Fonte: Questionario ODR sul rendiconto 2020

* Nel corso dell'istruttoria, la Provincia di AP ha riferito che la mancata attestazione dell'utilizzo per cassa delle entrate vincolate è stata causata da un malfunzionamento del *software* gestionale, che in presenza di un fondo cassa pari a zero non consente la compilazione dei suddetti campi

Nonostante nella precedente tabella si attesti che l'importo dell'anticipazione di tesoreria non restituita al 31.12.2020 sia diminuito rispetto a quello del precedente esercizio, tuttavia, anche per il 2020 è stata appurata, nel corso dell'istruttoria, la persistenza di un fondo cassa pari a zero e la mancata ricostituzione di vincoli di cassa per un importo complessivamente pari, al 31.12.2020, ad euro 10.276.314,60 (v. det. dir. n. 19 del 01.03.2021), che l'Ente, nel corso dell'istruttoria, ha chiarito esser stato interamente "coperto" dall'anticipazione di cassa di euro 12.432.157,00. Detto altrimenti: l'Ente ha utilizzato l'anticipazione di tesoreria per ripristinare i vincoli di cassa, non ricostituiti a chiusura del precedente esercizio, ossia ha "convertito" in anticipazione di tesoreria l'utilizzo per cassa delle entrate vincolate, fatto in precedenza, aumentando la prima di un importo pari alla riduzione del secondo.

Il prolungato e continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria (che anche per il 2020 si è protratto per ben 340 giorni: v. prospetto sopra riportato) mette chiaramente in evidenza come la cronica carenza di liquidità costringa l'Amministrazione provinciale a contrarre, all'inizio dell'esercizio, nuova anticipazione di tesoreria con la quale rimborsare quella non restituita al termine dell'anno precedente, dando così luogo ad una fittizia chiusura contabile della posizione di anticipazione aperta nei precedenti esercizi.

Tale prassi (come già ribadito da corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 48/2021/PRSP cit.) stravolge quella che dovrebbe essere la funzione fisiologica dell'anticipazione di tesoreria, ossia finanziare l'interinale e ordinario sfasamento temporale tra i pagamenti e gli incassi, surrettiziamente trasformandola in uno strumento di indebitamento, con il quale, in violazione della regola aurea di cui all'articolo 119, comma 6, della Cost., viene offerta copertura finanziaria a spese correnti (cfr., *ex plurimis*, Corte conti, sez. contr. Marche, del. 9/2020/PRSP; Id., del. 130/2019/PRSP).

5.1. Aggiornamenti sulla situazione di cassa al 31.12.2021

La relazione dell'ODR sullo stato di attuazione del PRFP del II semestre 2021 sembrerebbe attestare, al 31.12.2021, in base ai dati di preconsuntivo, una giacenza di cassa finale pari ad euro 109.568,00 e l'integrale restituzione delle anticipazioni di tesoreria, in sensibile miglioramento rispetto ai precedenti esercizi (l'anticipazione di tesoreria non restituita

ammontava ad euro 1.224.767,00 al 31.12.2020, ad euro 3.060.977,62 a consuntivo 2019, ad euro 5.375.010,88 a consuntivo 2018 e ad euro 229.284,44 a consuntivo 2017).

Trattasi tuttavia di miglioramento soltanto apparente. Anche a consuntivo 2020 è stata riscontrata, infatti, la persistenza di un elevatissimo importo di vincoli di cassa non ricostituiti, al 31.12.2020 pari ad euro 10.276.314,60 (v. det. dir. n. 19 del 01.03.2021) ed interamente “coperti” attraverso un’anticipazione di tesoreria pari ad euro 12.432.157,00 (v. *retro*).

Sempre nella relazione del II semestre 2021 sullo stato di attuazione del PRFP, l’ODR riferisce che l’Ente non ha ancora fornito la ricognizione dei vincoli di cassa non ricostituiti al 31.12.2021. Viene soltanto riportato che l’anticipazione di tesoreria richiesta nel 2022 è stata pari, finora, ad euro 10.092.136,71, mentre quella per il 2021 è stata pari ad euro 10.867.079,63.

Malgrado l’elevato e prolungato ricorso all’anticipazione di tesoreria abbia contribuito ad un sensibile miglioramento dell’indice di tempestività dei pagamenti (ITP, passato dai 130 giorni del 2020 ai 6 del 2021, senza che neanche a consuntivo 2021 siano stati registrati pignoramenti di cassa), resta il fatto che tale prassi trasforma surrettiziamente, in violazione dell’art. 119, comma 6, Cost., l’indebitamento di tesoreria in vero e proprio indebitamento patrimoniale, ossia da strumento finalizzato al riallineamento cronologico dei flussi di cassa ad illegittima fonte di copertura finanziaria di spese correnti.

5.2. Le anticipazioni straordinarie di liquidità

Per alleviare la cronica e strutturale sofferenza di liquidità, già in anni passati l’Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno aveva beneficiato dell’acquisizione di anticipazioni straordinarie di liquidità, originariamente concesse, ai sensi del D.L. n. 35/2013, da Cassa depositi e prestiti s.p.a. per euro 10.194.000,74, e successivamente incrementate di ulteriori euro 2.189.144,78, ai sensi del D.L. n. 66/2014, per un importo complessivo di euro 12.383.145,12, tuttora in corso di restituzione secondo piani di ammortamento trentennale.

Come noto, onde evitare che l’anticipazione straordinaria si trasformasse in strumento di vero e proprio indebitamento finanziario, alla stessa stregua di un mutuo, idoneo a migliorare il risultato di amministrazione oppure ad ampliare la capacità di spesa, soprattutto di parte corrente, la giurisprudenza contabile prima (Corte conti, sez. aut., del. n. 19/2014/QMIG; Id., del. n. 33/2015/QMIG e n. 28/2017/QMIG; Corte conti, sez. riun. in spec. comp., sent. n. 26/2016/EL) e quella costituzionale poi (Corte cost., sent. n. 181/2015) avevano ravvisato la necessità, peraltro recepita anche dal legislatore (art. 1, comma 692 e ss., L. n. 208/2015 e §§

3.20-*bis* e 3.20-*ter* dell'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, interpolati dal D.M. 1 agosto 2019), che gli enti provvedessero, simultaneamente alla erogazione delle risorse in questione, a "sterilizzarne" per competenza il relativo importo, mediante la contestuale iscrizione in bilancio, in parte spesa, di un apposito fondo, non impegnabile, di importo pari alle risorse ricevute, destinato, in sede consuntiva, a confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata (c.d. FAL).

Tali importi, iscritti a titolo di fondo e di accantonamento, sono annualmente ridotti in ossequio alla vigente disciplina e in coerenza con quanto previsto dai piani di ammortamento, di un importo pari all'anticipazione restituita.

Nel settembre 2019, in occasione della rimodulazione del PRFP, era però emerso l'utilizzo da parte dell'Ente della suddetta anticipazione straordinaria di liquidità non solo in termini di cassa (dunque per il pagamento di residui passivi risalenti ad esercizi pregressi), ma anche in termini di competenza, ossia quale strumento di copertura finanziaria dell'accantonamento prudenziale a FCDE, con conseguente miglioramento (in termini puramente nominali) del risultato di amministrazione ed ampliamento della capacità di spesa, come *illo tempore* consentito dall'art. 2, comma 6, D.L. n. 78/2015.

L'attenuazione dell'onere di accantonamento che ne era scaturita, aveva contribuito a ridurre (almeno nominalmente) il disavanzo di amministrazione dell'Ente: al 31 dicembre 2018 l'importo accantonato a titolo di FAL ammontava ad euro 5.545.210,05 e quello accantonato a titolo FCDE ad euro 5.540.649,40.

Senonché, per effetto della declaratoria d'incostituzionalità che ha colpito l'art. 2, comma 6, D.L. n. 78/2015 (Corte cost., sent. 28 gennaio 2020, n. 4), non è più consentito l'utilizzo del FAL per coprire finanziariamente l'accantonamento a FCDE.

In ragione degli effetti retroattivi delle declaratorie d'incostituzionalità (art. 136 Cost. e art. 30, comma 3, L. n. 87/1953), l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno aveva dovuto incrementare l'accantonamento a titolo di FAL per l'intero importo dell'anticipazione non ancora restituita al 31 dicembre 2019, pari ad euro 10.769.128,87, lasciando inalterato l'accantonamento a titolo di FCDE.

Successivamente, era intervenuto l'art. 39-*ter*, comma 2, D.L. n. 162/2019 (conv. in L. n. 8/2020), ai sensi del quale *"l'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al FAL effettuato in sede di rendiconto 2019, [sarebbe stato] ripianato*

annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio".

Tale disposizione è stata dichiarata incostituzionale (Corte cost., 29 aprile 2021, n. 80) e, a seguito di ciò, è intervenuto l'art. 52, comma 1-bis, D.L. n. 73/2021, ai sensi del quale *"l'eventuale maggiore disavanzo (...), derivante dal riappostamento" del FAL, "a decorrere dall'esercizio 2021 è ripianato in quote costanti entro il termine massimo di dieci anni, per un importo pari al predetto maggiore disavanzo, al netto delle anticipazioni rimborsate nel corso dell'esercizio 2020".*

L'art. 52, comma 1-ter, D.L. n. 73/2021 ha anche stabilito che, a decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali *"iscrivono nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel Titolo 4 della spesa"* (Rimborso prestiti) e *"in sede di rendiconto"*, riducono l'accantonamento al FAL *"per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente"*. La quota del risultato di amministrazione, liberata a seguito della riduzione del FAL, è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come *"Utilizzo del FAL"*, in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, L. n. 145/2018. Nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto *"è data evidenza della copertura delle spese riguardanti le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, che non possono essere finanziate dall'utilizzo del FAL stesso"*. Pertanto, a partire dal bilancio di previsione dell'esercizio 2022, la quota capitale di rimborso dell'anticipazione straordinaria di liquidità dovrà essere iscritta in bilancio e finanziata con risorse di competenza; ma l'avanzo relativo all'utilizzo del FAL (che non potrà più finanziare la spesa relativa alla quota annuale di rimborso, come invece prevedeva il previgente art. 39-ter, comma 2, D.L. n. 162/2019) potrà essere iscritto in bilancio e potrà concorrere alla determinazione dell'equilibrio di parte corrente, senza alcun vincolo di destinazione.

Nella relazione sullo stato di attuazione del PRFP relativa al II semestre 2021, l'ODR riferisce che l'Ente, in data 05.04.2022, ha ottenuto la rinegoziazione del piano di ammortamento dell'anticipazione straordinaria di liquidità, originariamente concessa per euro 10.194.000,74, che la Cassa depositi e prestiti s.p.a. aveva erogato in due importi di euro 5.097.000,37 ciascuno, avvalendosi della facoltà concessagli dall'art. 1, comma 597, L. n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022), ai sensi del quale gli enti locali che hanno contratto con il MEF le suddette anticipazioni straordinarie di liquidità *"possono richiedere che i relativi piani di ammortamento siano rinegoziati"* secondo termini e condizioni prestabiliti, tra cui anche la possibilità di

“rimborso in trenta anni mediante rate annuali costanti”, decorrenti dal 1 gennaio 2022.

5.3. *Indice di tempestività dei pagamenti (ITP)*

Nonostante la cronica e strutturale carenza di liquidità (palesata da un fondo cassa finale finora sempre rendicontato per un importo pari a zero), nel corso dell’istruttoria è emerso che l’indice di tempestività dei pagamenti (ITP) è passato dai 117 giorni del 2019, ai 130 del 2020 ed infine, in base ai dati di preconsuntivo, a soli 6 giorni a fine 2021.

I valori elevati dell’ITP, risultati fuori norma per gli esercizi 2019 e 2020, hanno costretto l’Ente ad accantonare nel bilancio di previsione 2021/2023 un fondo di garanzia per i debiti commerciali (FGDC) pari ad euro 109.000,00, ai sensi di quanto imposto dall’art. 1, comma 853 e ss., L. n. 145/2018, con conseguente aggravamento di una già precaria situazione finanziaria, nonostante a consuntivo 2020 l’ammontare complessivo dell’indebitamento commerciale si fosse ridotto di oltre il 10%; l’accantonamento sarebbe stato coperto con risorse provenienti dai primi tre Titoli delle entrate; ed il miglioramento dell’ITP, emerso dai dati di preconsuntivo 2021, ne avrebbe indotto la rideterminazione, per il 2022, in euro 99.090,27 (v. decreto presidenziale n. 412 del 16.03.2022).

Si raccomanda la prosecuzione delle iniziative rivolte ad implementare la capacità di riscossione delle entrate ed al recupero dei crediti sofferenti verso la Regione ed altri enti territoriali, che potrebbero notevolmente contribuire ad accelerare lo smaltimento dei residui passivi e ridurre i livelli di indebitamento e, di conseguenza, attenuare ulteriormente l’onere di accantonamento al FGDC.

6. **Analisi delle entrate accertate nell’ultimo quinquennio**

Nel seguente prospetto viene data evidenza dell’andamento, nel lustro 2016/2020, degli accertamenti e delle riscossioni di specifiche poste di bilancio:

(importi in migliaia di euro)

	Accertamenti					Riscossioni
	2016	2017	2018	2019	2020	2020
Add. Energia elettrica	3	5	0	1	1	1
IPT	5.314	5.898	5.970	5.854	5.097	4.913
R.C. auto	7.771	7.670	7.845	7.714	7.398	6.226

Tributo discaricarifiuti	376	0	0	0	20	20
Sanzione codice della strada	1.579	1.344	1.470	1.199	896	398
TARI	1.851	1.406	1.644	2.765	1.537	1225
COSAP	102	98	84	360	321	133
Totale	16.996	16.421	17.013	17.893	15.270	12.916

Fonte: Relazione ODR al rendiconto 2020 (pag. 22)

Gli importi valorizzati darebbero evidenza di un decremento delle entrate accertate nel 2020 relativamente alla TARI, IPT e COSAP, in relazione alle quali, nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha riferito di aver intrapreso le seguenti iniziative:

- TARI: esternalizzazione del servizio di accertamento e riscossione coattiva ad apposita impresa specializzata, cui nel 2021 è stato affidato l'incarico di recupero dei crediti TEFA verso gli enti locali;
- IPT (imposta provinciale sulle formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione dei veicoli nel PRA): l'insorgere dell'emergenza pandemica ed il conseguente *lock down* della primavera 2020 ha determinato una contrazione del mercato automobilistico, tuttavia in ripresa nel corso del 2021, durante il quale si è assistito ad un leggero aumento del gettito d'imposta, passato ad euro 5.579.165,00 rispetto agli euro 5.097.000,00 dell'anno precedente;
- COSAP: oltre ad averne esternalizzato nel 2021 il servizio di riscossione, si è proceduto all'aggiornamento dell'elenco dei contribuenti e ad una verifica puntuale dei soggetti evasori, i cui effetti in termini di aumento del gettito diverranno tangibili con l'emissione dei nuovi ruoli nel corso del 2022; ma già nel corso del 2021 si è assistito ad un miglioramento delle riscossioni, passate dagli euro 33.000,00 del 2020 agli euro 210.000,00 nel 2021.

Sul punto, pur prendendo atto delle deduzioni svolte dall'Ente, si raccomanda la prosecuzione delle iniziative di implementazione della capacità di riscossione delle entrate proprie, evitando, altresì, il mantenimento in bilancio di crediti eccessivamente deteriorati.

7. Le previsioni di entrata per il biennio 2021-2022

Nel seguente prospetto vengono indicate le previsioni di entrata formulate per gli esercizi 2021

e 2022, mettendole a raffronto con i dati relativi agli accertamenti ed alle riscossioni del già rendicontato esercizio 2020:

	Previsione 2020	Accertamenti 2020	Riscossioni 2020	Previsione 2021	Assestato 2021	Previsione 2022
IPT	5.320.000,00	5.097.000,00	4.913.000,00	5.951.000, 00	6.101.000,00	6.050.000,00
Imposta R.C. auto	8.082.446,00	7.398.000,00	6.226.000,00	8.200.000,00	8.200.000,00	7.475.833,00
TARI/TEFA	1.500.000,00	1.537.000,00	1.225.000,00	1.869.050,00	1.869.050,00	2.250.000,00
COSAP/ CUP	300.903,00	321.000,00	133.000,00	340.000,00	340.000,00	400.000,00
Sanzioni c.d.s.	807.000,00	896.000,00	398.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.400.000,00
TOTALE	16.010.349,00	15.249.000,00	12.895.000,00	17.360.050,00	17.510.050,00	17.575.833,00

Fonte: relazione ODR II semestre 2021

Al riguardo, nella relazione sullo stato di attuazione del PRFP del II semestre 2021, l'ODR osserva come le previsioni per il 2022 si attestino, per le entrate IPT, sullo stesso livello di quelle assestate per il 2021, anche alla luce dell'innalzamento del 30% delle tariffe base per tutti gli autoveicoli (disposto con decreto presidenziale n. 7 del 15.02.2022) e tenuto conto della loro buona capacità di riscossione registrata in passato. Anche per tale fonte di entrata, come per quella derivante dall'imposta R.C. auto, la flessione registrata nel 2020 ha risentito del sensibile calo delle vendite e delle immatricolazioni registrate dal mercato automobilistico nei mesi successivi all'insorgere dell'emergenza pandemica e che, però, potrebbero registrare una nuova contrazione a causa dell'incremento dei costi energetici a seguito dell'insorgere del recente conflitto bellico ucraino.

Per le entrate TARI/TEFA, l'ODR riferisce che l'esternalizzazione delle attività di recupero crediti ad apposita società specializzata, dopo alcune difficoltà incontrate durante il periodo di emergenza pandemica, sta avendo un *"sensibile riscontro positivo"*, tale quindi da rendere ragionevole l'incremento delle previsioni per il 2022 rispetto a quelle assestate per il 2021. Si raccomanda comunque un attento e costante monitoraggio sul loro andamento.

Anche per la riscossione delle entrate COSAP/CUP, nel 2021 è stata affidata ad apposita società specializzata il compito di procedere all'accertamento ed alla riscossione dei crediti pregressi ed all'aggiornamento della banca dati dei contribuenti. Tale iniziativa dovrebbe sortire i propri effetti, presumibilmente, a partire dal 2022 e, nel frattempo, può considerarsi ragionevole un incremento delle previsioni di entrata di euro 400.000,00 per il 2022. Si raccomanda, anche in questo caso, un attento e costante monitoraggio sull'andamento degli accertamenti e delle riscossioni.

Maggiori perplessità desta invece l'incremento delle previsioni per il 2022 delle entrate derivanti da sanzioni amministrative al codice della strada, che passano dagli euro 896.000,00 accertati nel

2020, agli euro 1.000.000,00 delle previsioni assestate per il 2021 ed infine agli euro 1.400.000,00 delle attuali previsioni per il 2022. Sebbene tali incrementi previsionali siano stati giustificati in ragione di un *“aumento dei mezzi di controllo dell’autovelox in uso”*, il basso tasso delle riscossioni (che nel 2020 sono state pari ad euro 398.000,00, a fronte di accertamenti effettuati, sempre per il 2020, per euro 896.000,00) fa dubitare della ragionevolezza di una così vistosa revisione a rialzo delle stime previsionali e della loro concreta possibilità di tradursi in effettivi accertamenti e riscossioni, con tutti i pericoli di aggravamento dei già piuttosto fragili equilibri di bilancio, soprattutto quelli di parte corrente, che verosimilmente potrebbero derivarne.

È evidente, infatti, come il basso tasso di riscossione delle entrate aggravate le già conclamate e perduranti sofferenze di cassa e rende ancor più pressante l’esigenza di interventi strutturali in questa direzione, soprattutto per quanto concerne l’incasso dei canoni TEFA ed il recupero dei crediti litigiosi asseritamente vantati nei confronti della Regione Marche (ma da questa mai confermati).

Si rinvia, al riguardo, ogni ulteriore valutazione ed approfondimento sulla congruità delle stime di entrata alla rendicontazione definitiva degli esercizi in questione.

8. Gestione dei residui

Ulteriore indice della situazione di difficoltà finanziaria in cui versa l’Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno è rinvenibile anche nell’ingente mole di residui passivi, conservati in bilancio, al 31.12.2020, per complessivi euro 27.820.835,69, di cui euro 10.612.254,38 provenienti da esercizi anteriori al 2018, come riportato nel seguente prospetto:

ANALISI ANZIANITÀ DEI RESIDUI

Residui	Esercizi Preced.	2018	2019	2020	Totale
Attivi Titolo 1	181.113,53	311.686,04	1.634.385,73	1.667.100,30	3.794.285,60
Attivi Titolo 2	1.131.600,02	620.757,52	264.982,39	964.232,15	2.981.572,08
Attivi Titolo 3	4.939.971,09	1.249.106,67	971.004,88	1.193.356,89	8.353.439,53
Attivi Titolo 4	3.612.019,81	273.705,01	2.307.378,67	4.428.944,81	10.622.048,30
Attivi Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Attivi Titolo 6	59.708,51	0,00	0,00	0,00	59.708,51
Attivi Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Attivi Titolo 9	1.080.479,35	6.084,14	247.413,89	870.141,87	2.204.119,25
Totale Attivi	11.004.892,31	2.461.339,38	5.425.165,56	9.123.776,02	28.015.173,27
Passivi Titolo 1	1.475.896,97	288.721,59	592.259,88	5.957.562,38	8.314.440,82
Passivi Titolo 2	8.259.287,07	52.241,11	1.610.233,21	6.265.698,97	16.187.460,36
Passivi Titolo 3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Passivi Titolo 4	0,00	0,00	0,00	43.785,00	43.785,00
Passivi Titolo 5	0,00	0,00	0,00	1.224.767,60	1.224.767,60
Passivi Titolo 7	877.070,34	207.001,13	139.383,97	826.926,47	2.050.381,91

Totale Passivi	10.612.254,38	547.963,83	2.341.877,06	14.318.740,42	27.820.835,69
----------------	---------------	------------	--------------	---------------	---------------

Fonte: Relazione finanziaria al conto di bilancio 2020

I dati appaiono allineati con quanto pronosticato dall'Ente a questa Sezione in occasione della precedente deliberazione n. 48/2021/PRSP, nella quale veniva attestato come la maggior parte dei residui passivi, al termine del 2019 ammontanti ad euro 39.061.398,37, attenessero al Titolo II, ovvero ad entrate a destinazione vincolata, e in particolare ai fondi sociali europei (FSE) relativi alla programmazione 2000/2006 e 2007/2013, che sarebbero stati cancellati a consuntivo 2020 a chiusura della rendicontazione dei suddetti periodi di programmazione, con contestuale cancellazione anche di residui attivi, altrettanto risalenti, per circa 10 milioni di euro.

Nel corso dell'interlocuzione istruttoria, l'Ente ha riferito che, in occasione del riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2021, in vista della rendicontazione dell'esercizio 2021, nonché dell'imminente approvazione del bilancio di previsione per il triennio 2022-2024, avrebbe proceduto a *"verificare le ragioni che giustificano il loro mantenimento"* e, in caso contrario, si sarebbe proceduto alla loro *"cancellazione"*, dando immediata trasmissione a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti degli esiti dell'operazione compiuta.

Il riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2020 (approvato con decreto presidenziale n. 32 del 27.07.2021) ha fornito i seguenti esiti:

	Iniziali	Riscossi	Inseriti nel rendiconto	Variazioni
Residui attivi	37.260.485,33	11.212.973,25	18.891.397,25	- 7.156.114,83
Residui passivi	39.061.398,37	15.948.512,53	13.502.095,27	- 9.610.790,57

Fonte: relazione ODR al rendiconto 2020

Nel seguente prospetto viene invece riportata la fonte di provenienza dei minori residui attivi e passivi, derivanti dall'operazione di riaccertamento ordinario:

	Insussistenze dei residui attivi	Insussistenze ed economie dei residui passivi
Gestione corrente non vincolata	7.138.626,97	9.215.663,65
Gestione corrente vincolata		
Gestione in conto capitale vincolata		
Gestione in conto capitale non vincolata	9.249,55	358.479,47
Gestione servizi c/terzi	8.238,31	36.647,45
MINORI RESIDUI	7.156.114,83	9.610.790,57

Fonte: relazione ODR al rendiconto 2020

Sempre nella relazione al rendiconto 2020, l'ODR riferisce che i crediti asseritamente vantati verso la Regione Marche sono stati, *"anche in ottica prudentziale"*, ridotti alle sole somme

espressamente riconosciute dalla Regione stessa (vale a dire quelle inerenti ai rimborsi dell’IVA per il servizio TPL, alle spese per funzioni non fondamentali, alle spese di personale della Polizia provinciale, ecc. “già nel rendiconto 2019”), mentre per il restante importo si è in attesa della definizione del contenzioso pendente, all’esito del quale sarà motivata “l’eventuale insussistenza e/o inesigibilità del credito”.

Con riferimento alla possibilità di accertare crediti derivanti da contributi o trasferimenti provenienti da altre P.A. soltanto a fronte del necessario previo impegno contabile della correlata spesa da parte dell’ente pubblico debitore, a prescindere dalla giuridica fondatezza o meno della relativa pretesa creditoria, si rinvia alla lettura dei §§ 3.6, lett. b) e c) e 5.2, lett. c), dell’All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 ed alle considerazioni già formulate, al riguardo, nel precedente § 4.2 (v. *retro*).

9. Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (art. 58, comma 1, D.L. n. 112/2008)

Nella passata occasione, l’Ente aveva riferito (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. 10 febbraio 2021, n. 48/PRSP) di aver continuato a dare attuazione al piano delle dismissioni e valorizzazioni immobiliari, previsto nel documento unico di programmazione (DUP).

In particolare, l’ODR aveva riferito che alcune delle programmate alienazioni erano già state perfezionate, mentre erano ancora in corso quelle inerenti ad altri fabbricati (siti in Castel di Lama-località Collecchio n. 19), per i quali era stata prevista l’alienazione della quota di proprietà, pari al 56,53%, nell’esercizio corrente (2019).

In merito al piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari, l’Amministrazione provinciale dava, altresì, conto che, nel DUP 2020/2022, è stato inserito l’avvio di un programma di “valorizzazione del complesso sportivo, turistico ed ambientale del pianoro San Marco nel comune di Ascoli Piceno, dove sarà prevista una locazione pluriennale, previa procedura di gara, con la previsione di realizzazione di opere di manutenzione straordinaria e ristrutturazione a scomputo del canone, al fine di recuperare il valore pieno e di mercato del complesso stesso, che al momento, è comunque difficilmente stimabile”.

Nel prendere atto delle delucidazioni rese dall’Amministrazione, questa Sezione (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 48/2021/PRSP cit.) richiamava l’attenzione sull’esigenza di garantire, da parte dell’amministrazione provinciale, una stretta coerenza tra il contenuto dei documenti programmatici e le dinamiche del contesto economico-sociale circostante, al fine di evitare che le previste risorse non si realizzino, ovvero si realizzino parzialmente o in ritardo,

compromettendo, anche in termini temporali, la programmata copertura del disavanzo.

Al riguardo, alla luce degli aggiornamenti forniti dall'Ente nel corso dell'interlocuzione istruttoria, viene riferito che è stata portata a termine la procedura di dismissione dell'immobile sito in località *Colle San Marco di Ascoli Piceno* (v. det. dir. n. 93 del 04.03.2022), nonché della quota di comproprietà dei tre fabbricati che compongono il complesso immobiliare sito in località *Collecchio del Comune di Castel di Lama* (v. delibera consiliare n. 12 del 19.11.2021).

Nel DUP 2021-2023 era stata programmata anche la dismissione dell'area sita in località *Marino del Tronto del Comune di Ascoli Piceno*, al momento utilizzata per scopi agricoli dall'Istituto tecnico agrario "C. Ulpiani": sono attualmente in corso le procedure amministrative per apportare le variazioni agli strumenti di pianificazione urbanistica necessarie a convertirne la sua destinazione da uso agricolo ad uso edificatorio, onde poterne incrementare il prezzo ricavabile dalla cessione; il procrastinarsi di tali procedure ha suggerito all'Ente, su indicazione dello stesso ODR, di non inserire il corrispettivo di tale vendita tra le previsioni di entrata del bilancio 2022-2024.

Considerato che le entrate provenienti dalle dismissioni immobiliari costituiscono un fattore di cruciale rilevanza ai fini dell'accelerazione del programma di risanamento finanziario delineato dal PRFP, si raccomanda la prosecuzione di tali iniziative.

10. Spesa di personale

L'ODR, nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2019, ha attestato che le spese di personale hanno rispettato i limiti di cui all'art. 1, comma 562, L. n. 296/2006, evidenziandone altresì il minor importo rispetto alla media annuale di quella sostenuta nel corso del triennio 2011/2013 "sia in valore assoluto, sia in termini di incidenza percentuale".

Nella tabella che segue viene data evidenza della spesa di personale sostenuta nell'esercizio 2020, posta a confronto sia con la media annuale di quella sostenuta negli esercizi 2011/2013, sia con la spesa prevista nel bilancio di previsione 2019:

	Media 2011/2013	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
Spese macroaggregato 1 Od	15.253.572,95	6.354.482,37	6.335.713,70
Spese macroaggregato 103	268.871,34		
Irapp) macroaggregato 102	934.809,99	398.079,75	410.158,97*

Altre spese: reiscrizioni imputate all'esercizio successivo			
Altre spese: da specificare...			
Altre spese: da specificare.			
Altre spese: da specificare.			
Totale spese di personale (A)	16.457.254,28	6.752.562,12	6.745.872,67
(-) Componenti escluse (B)			
(z) Componenti assoggettate al limite di spesa A-B	16.457.254,28	6.752.562,12	6.745.872,67

Fonte: Relazioni dell'ODR al rendiconto 2019 e rendiconto 2020

* Importo inizialmente valorizzato per euro 420.592,44, a causa di un disguido verificatosi nell'estrapolare dal macroaggregato 02 i soli impegni relativi all'IRAP, ai quali sono stati erroneamente sommati degli importi non riguardanti l'imposta del personale: la cifra è stata corretta in sede istruttoria.

I dati valorizzati danno conto del rispetto, da parte dell'Ente, dei vincoli di contenimento della spesa di personale fissati dal legislatore, nonché del perseguimento degli obiettivi di riduzione della medesima spesa programmati dall'Ente in occasione della rimodulazione del PRFP.

In base a quanto programmato nel piano triennale del fabbisogno di personale (PTFP) 2021-2023 (approvato con decreto del commissario prefettizio n. 124 del 14.12.2021), sono state stabilizzate, per l'anno 2021, 5 unità di personale, precedentemente assunte con contratto di lavoro a tempo determinato, ai sensi dell'art. 50-bis D.L. n. 189/2016 e dell'art. 57 D.L. n. 104/2020, con oneri interamente a carico del "fondo sisma 2016" (cfr. D.P.C.M. 9 ottobre 2021); è anche prevista, per l'anno 2022, l'assunzione di 3 unità di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, di 2 unità a tempo determinato e la proroga di 1 unità già assunta a tempo determinato, ai sensi dell'art. 50-bis D.L. n. 189/2016 (ed anch'essa con oneri interamente finanziati dal "fondo sisma 2016").

Il PTFP 2022-2024 conferma che non sono previste ulteriori assunzioni né per il 2023 e, in attesa che venisse pubblicato il D.M. Interno 11 gennaio 2022 (recante l'"individuazione dei valori soglia ai fini della determinazione delle capacità assunzionali delle Province e delle Città metropolitane", ai sensi dell'art. 33, comma 1-bis, D.L. n. 34/2019), non risultano attualmente programmate assunzioni di personale a tempo indeterminato per il triennio 2022-2024, ferme restando tuttavia le assunzioni a tempo determinato già contemplate dal precedente PTFP 2021-2023.

Sia il PTFP 2021-2023, sia il PTFP 2022-2024 confermano il trend decrescente della spesa di personale, che passa dagli euro 6.756.306,14 rendicontati al termine del 2020, agli euro 6.590.760,33 previsti per il 2021 e, indi, agli euro 6.217.211,80 previsti per il 2022.

11. Debiti fuori bilancio o passività potenziali da finanziare

Nella relazione al rendiconto 2020, l'ODR ha rappresentato che l'Ente ha provveduto nel corso del 2020 al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per euro 139.420,68, di cui euro 84.420,68 per sentenze esecutive ed euro 55.000,00 per acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa. Inoltre, dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto, sono stati riconosciuti e finanziati debiti fuori bilancio per euro 52.500,00 ed euro 78.312,43, per i quali l'Ente ha provveduto alla copertura mediante stanziamento al capitolo di spesa 550/1 del bilancio di previsione 2020-2022. Nel corso dell'istruttoria, è stato riferito che nel 2021 non sono emersi ulteriori debiti fuori bilancio.

Si richiama tuttavia l'Ente a porre maggiore attenzione nelle attività di programmazione degli interventi di spesa, soprattutto al cospetto di equilibri di bilancio versanti in condizioni di conclamata precarietà e vulnerabilità.

12. Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

Nella relazione finanziaria al conto del bilancio 2020, la Giunta ha attestato che l'importo accantonato al FCDE (pari ad euro 4.721.137,09), a carico del risultato di amministrazione rendicontato nel 2020, è stato calcolato, per le entrate dei Titoli I e III "calcolando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020", come consentito dall'art. 107-bis D.L. n. 18/2020; nel seguente prospetto se ne riporta l'ammontare, distinto in parte corrente ed in parte capitale:

	Residui attivi	Residui attivi esercizi precedenti	Totale attivi	Importo minimo fondo	FCDE	% FCDE
FCDE parte corrente	745.412,34	5.956.171,48	6.701.583,82	4.721.137,09	4.721.137,09	70,45
FCDE parte capitale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale generale	745.412,34	5.956.171,48	6.701.583,82	4.721.137,09	4.721.137,09	70,45
	FCDE a rendiconto				4.721.137,09	
	Avanzo di amministrazione				-2.243.381,77	
	Avanzo di amministrazione vincolato				2.561.356,88	

Nel corso dell'istruttoria, sono stati acquisiti gli schemi di calcolo con il dettaglio dei capitoli di entrata svalutati, i quali confermano le già segnalate difficoltà nella riscossione dei residui, per il cui superamento si raccomanda la prosecuzione di congrue iniziative: il miglioramento

del tasso di riscossione, da un lato, attenuerebbe, almeno in parte, le conclamate sofferenze di cassa e, dall'altro, contribuirebbe a ridurre l'onere di accantonamento a FCDE, contribuendo alla riduzione del disavanzo.

Con riferimento alle raccomandazioni di maggiore attenzione nel recupero delle entrate TEFA, formulate dall'ODR in conseguenza all'insorta emergenza pandemica, nel corso dell'istruttoria l'Ente ha riferito di aver implementato, già dal 2019, *“una ricostruzione analitica del credito generato da ogni singolo Comune per ogni singolo esercizio per poi dividerlo con i singoli creditori (Comuni) in modo da determinare una forma di accettazione implicita o esplicita”*. Le contestuali azioni di recupero hanno poi generato maggiori riscossioni, riducendo l'ammontare complessivo dei residui. E poiché *“il gettito del TEFA resta indiscutibilmente collegato alla massa di tributo incassato dai singoli Comuni”*, la Provincia reputa realistica la previsione di una *“flessione degli importi incassati, sia per la posticipazione dell'emissione dei ruoli, sia per le difficoltà dei contribuenti al rispetto delle scadenze”*. E trattandosi di *“rapporti tra enti pubblici, con un preciso obbligo di riversamento su un incassato già avvenuto (...)”*, tali entrate non sono state svalutate a mezzo FCDE a rendiconto 2020.

13. Fondo rischi contenzioso e passività potenziali

Nella relazione al rendiconto 2020 (pag. 19), l'ODR attesta un fondo rischi contenzioso pari a zero, sollecitando tuttavia l'Ente, da un lato, ad accantonare un congruo importo nel bilancio di previsione, in considerazione della frequente insorgenza di debiti fuori bilancio derivanti da contenziosi processuali; e dall'altro, ad effettuare un'esaustiva e puntuale ricognizione dello stato dei contenziosi pendenti e del relativo rischio di soccombenza, poi predisposta, nel corso del 2021 (v. relazione del Segretario generale del 22.06.2021, acquisita agli atti), all'esito della quale è stato disposto un accantonamento, a rendiconto 2020, di euro 850.000,00, tuttavia non del tutto correttamente contabilizzato in un generico ed onnicomprensivo fondo per passività potenziali (inserito sotto la voce *“Altri accantonamenti”*, anziché in uno specifico e distinto fondo rischi contenzioso), ma comunque giudicato congruo. L'importo è stato poi successivamente ridotto ad euro 619.200,00 nel 2021.

14. Fondo perdite organismi partecipati

I dati BDAP danno conferma che, a consuntivo 2020, non sono stati disposti accantonamenti al fondo perdite organismi partecipati. Al riguardo, nella relazione al rendiconto 2020 (pag. 19), l'ODR attesta che l'accantonamento di euro 43.740,33, disposto a consuntivo 2019 per le perdite

d'esercizio registrate dal Centro Agroalimentare di San Benedetto del Tronto s.p.a., è stato azzerato a consuntivo 2020 a seguito dell'intervenuto ripiano.

Nelle relazioni semestrali, l'ODR riferisce che la Provincia ha notificato, in data 16.12.2019, alla Centro Agroalimentare s.p.a. la propria intenzione di recedere dal rapporto societario. L'istanza di recesso è stata però respinta, in data 29.06.2020, dall'assemblea dei soci del Centro Agroalimentare s.p.a., adducendo che nel caso in questione non potrebbe trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 24, comma 5, D.Lgs. n. 175/2016. Si raccomanda l'avvio o la prosecuzione di ogni iniziativa, anche di ordine processuale, rivolta a far valere il diritto di ottenere la liquidazione in denaro della propria quota partecipativa, derivante dall'esercizio del diritto potestativo di recesso, previsto dall'art. 24, comma 5, TUSP in favore del socio pubblico.

Analogamente, nel corso dell'istruttoria, è stato riferita l'assenza di accantonamenti a consuntivo 2020 anche per le perdite d'esercizio, pari ad euro 229.477,00, registrate dalla partecipata START s.p.a. nel 2019, in quanto immediatamente ripianate attingendo all'utilizzo di riserve (v. delibera assembleare del 29 ottobre 2020; la Provincia riferisce che nel 2020 la società è tornata in utile per euro 261.250,00).

Anche il Consorzio Gas Metanizzazione Valle Aso e Tesino, partecipato dalla Provincia per una quota del 12% ed attualmente ancora in liquidazione volontaria dal 28.08.2017, ha registrato nel 2020 perdite d'esercizio per euro 39.165,00, mantenendo comunque un patrimonio netto al 31.12.2020 di euro 652.291,00 al netto della perdita. In data 02.12.2020, a seguito di riparto parziale del capitale di liquidazione del Consorzio, la Provincia ha ottenuto il versamento a proprio favore di euro 231.806,80.

Questa Sezione prende atto delle spiegazioni fornite, ma, in considerazione della precaria situazione di vulnerabilità finanziaria in cui versa la Provincia, auspica un costante monitoraggio dell'andamento gestionale delle proprie società ed organismi partecipati, onde evitare ulteriori aggravii di oneri finanziari a proprio carico.

15. Mutui in ammortamento

Come per gli anni passati, anche per il 2020 ed il 2021, la Provincia di Ascoli Piceno ha continuato a beneficiare del differimento dei termini di pagamento delle rate di ammortamento dei mutui accesi presso Cassa depositi e prestiti s.p.a, previsto dall'art. 44 D.L. n. 189/2016 in favore delle aree geografiche comprese nel cratere sismico del 2016.

Tale moratoria ha determinato, in questi anni, un notevole alleggerimento degli oneri finanziario a carico del bilancio provinciale. Ed è stata legislativamente prorogata anche a tutto il 2022 (art. 41 D.L. n. 17/2022, c.d. "Decreto Energia")

Come in passato (cfr. Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 48/2021/PRSP cit.), anche in questo caso, in sede di interlocuzione istruttoria, l'Ente ha riferito che le risorse necessarie per fare fronte agli ordinari oneri di ammortamento sarebbero state reperite grazie ad una riduzione della spesa del personale, ad una razionalizzazione delle spese di funzionamento, nonché al ridimensionamento dei servizi alla collettività.

Si continua a raccomandare la massima prudenza, anche in vista del recente aggravarsi delle condizioni di incertezza sui futuri sviluppi della situazione economico-finanziaria, nonché della transitorietà degli interventi normativi in questione.

16. Quadro sinottico della situazione finanziaria complessiva

Al termine dell'esercizio 2020, la Provincia di Ascoli Piceno sembrerebbe aver registrato un sensibile miglioramento (di euro 4.086.886,29) del proprio disavanzo di amministrazione complessivo, passato dagli euro -25.030.598,36, rendicontati al termine del 2019, agli euro -20.943.712,07, rendicontati al termine del 2020.

Il miglioramento non è stato tale, però, da riassorbire integralmente il peggioramento (di ben euro 8.423.515,37) registrato a consuntivo 2019, rispetto al precedente esercizio 2018, e causato dagli effetti retroattivamente sprigionati da Corte cost., sent. 14 febbraio 2019, n. 18, prima, e da Corte cost., sent. 28 gennaio 2020, n. 4, poi.

Malgrado ciò, l'Ente non può essere considerato inadempiente al raggiungimento degli obiettivi intermedi di risanamento fissati, per il 2020, dal più volte rimodulato PRFP. Ciò in ragione del fatto che gli interventi legislativi susseguitisi all'indomani delle suddette declaratorie d'incostituzionalità hanno comportato una notevole attenuazione sia degli oneri che delle tempistiche di ripiano di una delle principali linee di disavanzo, vale a dire quella generatasi, a consuntivo 2019, a seguito dell'integrale accantonamento a FAL dell'intero importo delle anticipazioni straordinarie di liquidità non ancora restituite. In particolare, per effetto di tali interventi legislativi, il disavanzo atteso è passato dagli euro -15.836.386,30, pianificati per il 2019, agli euro -21.412.881,87, pianificati per il 2020, in questo modo "riazzerando", per certi versi, il mancato raggiungimento degli obiettivi di risanamento, rendicontato al termine del 2019.

Benché la composizione e le tempistiche di ripiano del disavanzo complessivamente rendicontato al termine del 2020 appaiano migliorate rispetto al 2019 ed allineate alle agevolazioni apportate prima dall'art. 39-ter, comma 2, D.L. n. 162/2019 e poi dall'art. 52 D.L. 73/2021, la complessiva situazione finanziaria della Provincia appare però, anche al termine del 2020, tutt'altro che florida: persistono gravi e ulteriori fattori di squilibrio strutturale, inequivocabilmente palesati dal fatto che il modestissimo avanzo proveniente dalla gestione complessiva di competenza dell'esercizio 2020 (W1), pari ad euro +112.295,03, è stato ottenuto soltanto grazie all'applicazione delle quote vincolate ed accantonate del risultato di amministrazione provenienti dall'esercizio precedente; il valore negativo dell'equilibrio di bilancio (W2), per euro -2.933.106,20, e dell'equilibrio complessivo (W3), per euro -1.859.256,01 mette in evidenza le gravi e conclamate difficoltà che tuttora l'Ente continua a riscontrare nel rimuovere i fattori di squilibrio strutturale e nel portare a definitivo compimento il programma di risanamento finanziario.

I dati BDAP attestano, infatti, un saldo negativo per euro -459.425,12 tra le entrate accertate e le spese impegnate nel corso dell'esercizio 2020, nonché la persistenza di significativi squilibri di parte corrente, solo marginalmente attutiti dall'insorgere dell'emergenza pandemica: nonostante il lieve miglioramento (di euro 493.655,05) rispetto al consuntivo 2019, anche per il 2020 viene rendicontato un risultato negativo di competenza di parte corrente (O1) pari ad euro -1.129.115,93, uno squilibrio di bilancio di parte corrente (O2) pari ad euro -3.057.913,00 ed uno squilibrio complessivo di parte corrente (O3) per euro -1.984.062,81).

La riduzione del disavanzo complessivo, avvenuta nel 2020, è stata principalmente ottenuta non tanto attraverso l'implementazione di misure rivolte al contenimento della spesa corrente, in particolare di personale e di funzionamento, quanto piuttosto e soprattutto attraverso risorse e misure di carattere *“straordinario e non ripetibile”* (*una tantum*), quali, la procrastinazione delle tempistiche di riassorbimento del disavanzo generato dall'obbligo di integrale accantonamento del FAL (inizialmente introdotta dall'art. 39-ter, comma 2, D.L. n. 162/2019, prima che ne venisse dichiarata l'incostituzionalità), la moratoria delle rate dei mutui accesi presso la Cassa depositi e prestiti s.p.a. in favore degli enti rientranti nel cratere sismico del 2016, i maggiori accertamenti ed il recupero dei pregressi crediti TARI-TEFA, la prosecuzione dei programmi di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, l'auspicato buon esito delle controversie giudiziarie e stragiudiziarie intentate per la riscossione di presunti crediti vantati verso la Regione Marche, ecc., come tali inidonee a

rimuovere le cause strutturali del disavanzo, che, verosimilmente, saranno destinate ad aggravarsi ulteriormente, qualora l'Ente continuasse, anche al termine del PRFP, a registrare cospicui disavanzi della gestione corrente di competenza.

Tutto ciò rende estremamente labile ed incerta la possibilità che, al termine del periodo di durata del PRFP (previsto per il 31.12.2022), la Provincia possa raggiungere e mantenere, anche in futuro, un'effettiva, reale, consolidata e duratura condizione di stabilità finanziaria, senza mettere a repentaglio il buon andamento dello svolgimento delle proprie funzioni e dell'erogazione dei servizi fondamentali: anche laddove (attraverso il varo di misure di carattere eccezionale e straordinario) il disavanzo pregresso venisse interamente ripianato, tuttavia, questi fattori di squilibrio strutturale, se non definitivamente rimossi, saranno comunque verosimilmente destinati, nel medio-lungo periodo, a deteriorare nuovamente la situazione finanziaria dell'Ente.

La presenza di fattori di squilibrio strutturale è ulteriormente corroborata, non solo dal perdurante sfioramento (dopo ben otto anni di vigenza del PRFP) di oltre la metà dei parametri di deficitarietà strutturale (indicati dal D.M. 28 dicembre 2018), ma anche dalla cronica persistenza di fortissime tensioni di cassa, che, nonostante tali misure, non accennano a placarsi: la diminuzione dell'importo delle anticipazioni di tesoreria non restituite al termine del 2020 (al 31.12.2020 pari ad euro 1.224.767,60), rispetto a quello del precedente esercizio (che è stato di euro 3.060.977,62), è più apparente che reale, stante la persistenza, al 31.12.2020, di un fondo cassa finale pari a zero e di vincoli di cassa non ricostituiti per euro 10.276.314,60 (interamente "coperti" attraverso l'accensione di una nuova anticipazione di cassa di euro 12.432.157,00, protrattasi per ben 340 giorni e solo formalmente rimborsata al termine dell'esercizio).

I dati di preconsuntivo 2021 sembrerebbero attestare un'ulteriore riduzione di euro 1.897.605,00 del disavanzo complessivo (presunto), che passerebbe così dagli euro -20.943.712, rendicontati al 31.12.2020, agli euro -19.046.106,98 al termine del 2021.

Ma anche in questo caso, il miglioramento è stato ottenuto non attraverso interventi di carattere strutturale e duraturo, ma con misure straordinarie ed *una tantum*, quali una riduzione degli oneri di accantonamento per passività potenziali (disposta all'esito di una generalizzata ricognizione dello stato dei contenziosi pendenti) e la sopraggiunta proroga, anche per il 2022, della sospensione delle rate di ammortamento dei mutui accesi presso Cassa depositi e prestiti s.p.a. per gli enti terremotati (che ha comportato una, momentanea, minore

spesa di euro 1.200.000,00 circa), nonché, soprattutto, attraverso il contributo erariale di complessivi euro 1.303.790,00 destinato alla riduzione delle singole quote di ripiano di tre annualità del “maggior disavanzo” da integrale accantonamento al FAL e la ridefinizione *op legis* delle tempistiche di ripiano di questa linea di disavanzo, introdotti dall’art. 52 D.L. n. 73/2021.

Anche il miglioramento della situazione di cassa, attestato dai dati di preconsuntivo al 31.12.2021, rispetto a quella del 2020, appare frutto più di episodiche misure *una tantum*, che di veri e propri interventi di risanamento strutturale: pur a fronte di un fondo cassa finale di euro 109.568,00 e dell’integrale restituzione delle anticipazioni di tesoreria, tuttavia, non si hanno ancora dati disponibili ed attendibili in ordine all’importo dei vincoli di cassa non ricostituiti al 31.12.2021 (al 31.12.2020 ammontavano ad euro 10.276.314,60 ed erano stati interamente “coperti” attraverso un’anticipazione di tesoreria di euro 12.432.157,00).

Gli effetti sugli equilibri di bilancio del calo delle entrate e dell’aumento delle spese, indotti dall’emergenza pandemica, dovrebbero esser stati sufficientemente sterilizzati dagli appositi trasferimenti statali, erogati a carico del “Fondo per l’esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali” (artt. 106, comma 1, D.L. n. 34/2020 e 39, comma 1, D.L. n. 104/2020) e debitamente rendicontati mediante l’apposita specifica e puntuale certificazione di cui all’art. 1, comma 822 e ss., L. n. 178/2020; ma ciononostante, l’Ente lamenta il forte impatto avuto sulla parte disponibile del risultato di amministrazione l’apposizione, a consuntivo 2020, dei vincoli di destinazione gravanti sulle risorse non impegnate.

Nel bilancio di previsione 2022-2024 sono stati programmati ulteriori interventi di aumento delle entrate correnti e di riduzione della spesa di personale (attraverso il blocco del *turn over*), che dovrebbero esser tali da consentire, a detta dell’Ente e dell’ODR (ma trattasi di previsione su cui si addensano notevoli perplessità), la copertura di nuove maggiori spese di parte corrente per euro 1.000.000,00 circa, previste per l’esercizio 2023.

17. Conclusioni

In ultima analisi, le misure di risanamento adottate dall’Ente e gli interventi di carattere straordinario, ma comunque episodico, disposti dal legislatore in favore degli enti in difficoltà finanziaria hanno contribuito a migliorare, sia nel 2020 che, a quanto pare, anche nel 2021, il disavanzo della Provincia di Ascoli Piceno, riallineandolo agli obiettivi del PRFP, al termine della durata del quale le uniche due linee di disavanzo sopravvissute dovrebbero essere quella

da riaccertamento straordinario dei residui (oggetto di ripiano trentennale, ai sensi del D.M. 2 aprile 2015) e quella da riaccantonamento integrale del FAL (per la quale operano le diverse modalità e tempistiche di ripiano introdotte dall'art. 52, comma 1-bis e 1-ter, D.L. n. 73/2021). Continua tuttavia a destare preoccupazione il permanere di importanti fattori di squilibrio strutturale, palesati sia dal costante andamento negativo degli equilibri di bilancio, soprattutto quelli di parte corrente, sia dalla cronica persistenza di fortissime tensioni di cassa (esprese dall'ingente importo di vincoli di cassa non ricostituiti e/o anticipazioni di tesoreria non restituite o solo formalmente restituite al termine dell'esercizio), che lasciano intravedere il rischio che, al termine della vigenza del PRFP (fissata per il 31.12.2022), l'eventuale ripiano del disavanzo pregresso possa essere successivamente vanificato dal riproporsi di nuove e persino maggiori criticità, cagionate proprio dalla mancata rimozione degli attuali fattori di squilibrio strutturale.

In attesa della definitiva rendicontazione dell'esercizio 2021 e dell'imminente scadenza del PRFP (fissata al 31.12.2022), si invita quindi la Provincia di Ascoli Piceno ad adottare tutte le necessarie iniziative per il consolidamento dei miglioramenti finora raggiunti e per la stabilizzazione degli interventi di risanamento finanziario e di duraturo ripristino degli equilibri di bilancio in una prospettiva di medio-lungo termine.

Si richiama, infine, l'attenzione su quanto stabilito dall'art. 243-*quater*, comma 7, TUEL, ai sensi del quale *"il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso"*, comporta l'automatica applicazione della procedura di c.d. *"dissesto guidato"*, di cui all'art. 6, comma 2, D.Lgs. n. 149/2011.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Marche

RILEVA

la perdurante presenza di importanti fattori di squilibrio strutturale, dati dal costante andamento negativo degli equilibri di bilancio, soprattutto quelli di parte corrente, e dalla persistenza di fortissime tensioni di cassa, evidenziate dall'ingente importo delle giacenze vincolate non ricostituite e/o di anticipazioni di tesoreria solo formalmente restituite al termine dell'esercizio;

SOLLECITA

la Provincia di Ascoli Piceno a varare, entro il termine di residuale durata del PRFP (fissata al

31.12.2022), tutte le misure idonee a garantire il duraturo e strutturale ripristino degli equilibri di bilancio, soprattutto della gestione di parte corrente, nonché la reale ed effettiva ricostituzione dei vincoli sulle giacenze di cassa e la restituzione integrale e non meramente formale delle anticipazioni ordinarie di tesoreria;

RACCOMANDA

la prosecuzione delle necessarie iniziative rivolte all'aumento delle entrate ed al contenimento delle spese correnti, soprattutto per quanto concerne quella di personale;

AUSPICA

un'attenta e puntuale valutazione circa la sostenibilità delle funzioni e dei servizi indispensabili;

RICHIAMA

l'Organo di revisione economico-finanziaria ad espletare, con correttezza e diligenza, le funzioni ad esso attribuite dagli articoli 239 e 243-*quater*, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

DISPONE

che la presente deliberazione, da pubblicarsi sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, venga trasmessa, in via telematica, al Presidente della Giunta, al Presidente del Consiglio ed all'Organo di revisione economico-finanziaria della Provincia di Ascoli Piceno, nonché al Ministero dell'interno ed alla Prefettura-Ufficio territoriale del Governo territorialmente competente.

Così deliberato nella camera di consiglio del 28 giugno 2022, tenuta da remoto.

Il Relatore
Fabio Campofiloni
f.to digitalmente

Il Presidente
Vincenzo Palomba
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 28 giugno 2022

Il Direttore della Segreteria
Barbara Mecozzi
f.to digitalmente