



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del 27 giugno 2023

composte dai magistrati:

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

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI ASCOLI PICENO
STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO
PLURIENNALE
(esercizio 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, afferente 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;

Vista la nota presidenziale di convocazione della indicata 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 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. n. 208/2015, 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. n. 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 (*cf.* 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'Organo di revisione economico-finanziaria (di seguito anche OREF) 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 OREF, non consentivano a questa Corte 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, il cui rendiconto è stato approvato con delibera consiliare 29 novembre 2021, n. 9.

In occasione dell'ultimo monitoraggio effettuato da questa Corte sullo stato di attuazione del PRFP (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. 28 giugno 2022, n. 80/PRSP) era stata rilevata la permanenza 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 (espresse dall'ingente importo di vincoli non ricostituiti e/o anticipazioni di tesoreria non restituite o solo formalmente restituite al termine dell'esercizio). Sicché, in attesa della definitiva rendicontazione dell'esercizio 2021 e dell'imminente scadenza del PRFP (fissata al 31.12.2022), la Provincia di Ascoli Piceno veniva invitata ad adottare, entro il termine di residuale durata del PRFP, tutte le necessarie iniziative per il duraturo ripristino degli equilibri di bilancio, soprattutto della gestione di parte corrente, nonché per la reale ed effettiva ricostituzione dei vincoli sulle giacenze di cassa e la restituzione integrale e non meramente formale delle anticipazioni ordinarie di tesoreria, richiamando altresì 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"*, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011 e all'art. 243-*quater*, comma 6 e 7, TUEL.

Successivamente, in data 24.10.2022, l'OREF faceva pervenire a questa Corte la propria relazione sullo stato di attuazione del PRFP relativamente al I semestre 2022, lamentando il grave ritardo con cui l'Ente aveva fatto pervenire (in data 17.10.2022, dopo numerosi

solleciti) la necessaria documentazione ed il rilascio delle necessarie informazioni.

In data 19.12.2022, questa Corte avviava la propria attività istruttoria sullo stato di attuazione del PRFP, a tal fine assegnando all'Ente il consueto termine di 30 giorni (successivamente prorogato, su richiesta dell'Ente, di ulteriori 30 giorni) per evadere le richieste e far pervenire le proprie risposte alle osservazioni formulate dalla Corte. Nel frattempo, l'OREF faceva pervenire, in data 24.03.2023, la propria relazione sullo stato di attuazione definitiva del PRFP (che sarà oggetto di specifico e puntuale riscontro in sede di successivo controllo sulla definitiva rendicontazione dell'esercizio 2022).

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, era stato nel frattempo 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.

2. Andamento e composizione del risultato di amministrazione

All'esito di questa complicatissima attività ricostruttiva e dei necessari aggiornamenti compiuti sulla base delle risultanze delle delibere di monitoraggio successivamente adottate da questa Corte, nonché dei dati del rendiconto dell'esercizio 2021 (approvato con delibera consiliare n. 14 del 24.06.2022) l'andamento e la composizione del risultato di amministrazione hanno registrato, nel corso degli esercizi 2018-2021, la seguente evoluzione:

Esercizi	2018	2019	2020	2021
Fondo cassa al 1 gennaio	0,00	0,00	0,00	0,00
Riscossioni	67.753.266,51	64.489.238,81	65.660.817,54	60.207.091,01
Pagamenti	67.753.266,51	64.489.238,81	65.660.817,54	60.097.523,01
Saldo di cassa al 31 dicembre	0,00	0,00	0,00	109.568,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	0,00	0,00	0,00	109.568,00
Residui attivi	44.471.496,65	37.260.485,33	28.015.173,27	31.478.362,22
Residui passivi	42.396.186,82	39.061.398,37	27.820.835,69	27.086.842,73
FPV per spese correnti	1.202.344,25	950.166,87	672.144,98	540.848,51
FPV per spese in conto capitale	3.955.752,47	4.083.951,68	1.765.574,37	5.924.454,12
FPV per attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)	-3.082.786,89	-6.835.031,59	-2.243.381,77	-1.964.215,14
Parte accantonata				
FCDE	5.540.649,40	5.309.499,80	4.721.137,09	4.556.158,39
FAL	5.545.210,05	10.769.128,8	10.443.029,53	10.107.262,43
Fondo perdite società partecipate		43.740,33		0,00
Fondo contenzioso				
Altri accantonamenti	2.400.000,00	1.301.249,38	850.000,00	1.039.307,29
Totale parte accantonata (B)	13.485.859,45	17.423.618,3	16.014.166,62	15.702.728,11
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		73.405,00	19.924,51	24.369,81
Vincoli derivanti da trasferimenti	14.396,00	668.335,00	2.538.763,40	447.110,50
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	24.040,65	20.091,92	2.668,97	12.821,06
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				
Altri vincoli da specificare				
Totale parte vincolata (C)	38.436,65	761.831,92	2.561.356,88	484.301,37
Parte destinata agli investimenti				
Totale parte destinata agli investimenti (D)		10.116,47	124.806,80	0,00
Totale parte disponibile (E = A - B - C - D)	-16.607.082,99	-25.030.598,36	-20.943.712,07	-18.151.244,62

Fonte: Relazione OREF al rendiconto 2021

Il risultato di amministrazione rendicontato al termine dell'esercizio 2021, seppur negativo, evidenzia un miglioramento di euro 2.792.467,45 rispetto al 2020, confermando un *trend* positivo già registrato al termine del precedente esercizio, in parziale recupero rispetto al sensibile peggioramento di euro 8.423.515,37 rendicontato nel 2019 rispetto al 2018 (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. 10 febbraio 2021, n. 48/PRSP).

2.1. Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

L'andamento degli accantonamenti al FCDE negli ultimi esercizi è esposto nel seguente prospetto di sintesi.

	2018	2019	2020	2021
FCDE	5.540.649,40	5.309.499,80	4.721.137,09	4.556.158,39

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Com'è evidente, il Fondo mostra un andamento decrescente, passando da euro 5.540.649,40 (2018) ad euro 4.556.158,39 (2021).

Sul punto l'OREF, nella relazione al rendiconto 2021, evidenzia che "l'Ente nel calcolare il FCDE si è avvalso della facoltà di cui all'art. 107-bis d.l. n. 108/2020" che prevede espressamente che "a decorrere dal rendiconto 2020 e dal bilancio di previsione 2021 gli enti (...) possono calcolare il fondo crediti di dubbia esigibilità delle entrate dei titoli 1 e 3 accantonato nel risultato di amministrazione o stanziato nel bilancio di previsione calcolando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020 e del 2021".

L'analisi dei dati BDAP mostra che nell'esercizio 2021 nel FCDE sono state sterilizzate le seguenti entrate.

titolo	tipologia	Esercizio 2021	
		residui attivi tipologia al 31/12	importo accantonato a FCDE
I	101: Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa	2.795.118,01	-
II	101: Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	5.245.582,04	-
III	100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	449.591,73	112.655,72
	200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	6.317.984,95	4.443.502,67
	300: Interessi attivi	-	-
	500: Rimborsi e altre entrate correnti	1.360.730,03	-
IV	200: Contributi agli investimenti	6.721.793,69	-
	300: Altri trasferimenti in conto capitale	2.241.590,09	-
	500: Altre entrate in conto capitale	4.800.000,00	-
TOTALE		29.932.390,54	4.556.158,39

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP 2021 - Schemi di bilancio - "All. c) FCDE e prospetto "Gestione delle entrate"

Appare evidente che risultano svalutate unicamente le risorse del Titolo III (entrate extratributarie), le uniche a dar luogo, secondo le scelte operate dall'Ente, a criticità di incasso, per cui, a fronte di un totale complessivo dei residui attivi superiore a 31 milioni di

euro, il FCDE presenta il ridotto importo di euro 4.556.158,39.

Non risultano sterilizzate, in particolare, le entrate iscritte al Titolo I, pur in presenza di residui ultraquinquennali (anno 2016 e precedenti) attestati dall'OREF nella propria relazione in euro 121.399,44.

Nello specifico, per le entrate TARI-TEFA i dati BDAP mostrano la presenza di un'ingente mole di residui attivi al 31/12/2021 (euro 1.928.856,62, di cui euro 290.439,78 provenienti dall'esercizio 2021 ed euro 1.638.416,84 provenienti da esercizi anteriori). Sul punto l'OREF, nella propria relazione, ha partitamente dato evidenza dell'incarico affidato per il recupero di tale entrata a società terza "*SMS Calabria Società Multiservizi di Cosenza*" e sollecitato l'Ente ad un "*continuo controllo e monitoraggio sulla tempistica del servizio reso dalla società incaricata*". Al riguardo, si osserva che il § 3.3 dell'all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 esclude dall'obbligo di svalutazione a mezzo FCDE le "*entrate riscosse da un ente per conto di un altro ente e destinate ad essere versate all'ente beneficiario finale*" (ossia, nel caso in questione, l'Amministrazione provinciale), sul quale verrebbe a gravare il correlato obbligo di accantonamento.

In particolare, si rileva come tali residui non abbiano natura di "*crediti da altre amministrazioni pubbliche*", atteso che soggetto passivo del tributo resta comunque il cittadino contribuente, mentre il Comune, attraverso la riscossione a mezzo modello F24 e correlato obbligo di riversamento di quanto riscosso per conto della Provincia, assumerebbe il ruolo (non di soggetto debitore del tributo, bensì) di mero *adiectus solutionis causa*, ossia di semplice intermediario materiale della riscossione.

La TEFA è stata, fino all'esercizio 2020, riscossa dai Comuni, per conto della Provincia, mediante modello F24, congiuntamente alla TARI, per poi essere riversata in favore della Provincia, sulla quale sarebbe quindi dovuto ricadere l'onere di provvedere al relativo accantonamento al FCDE. Tale procedura non esclude, infatti, il rischio di mancata riscossione, posto che, alla luce degli ulteriori approfondimenti istruttori effettuati, le azioni di "*recupero delle entrate TEFA*", avviate dalla Provincia a cavallo tra il 2020 ed il 2021, avrebbero avuto ad oggetto l'accertamento non delle sole somme effettivamente riscosse dai Comuni e per le quali non è stato tempestivamente ottenuto il riversamento a proprio favore, ma dell'intero importo dell'addizionale TEFA dovuta dai contribuenti e non ancora riscosso dai Comuni.

L'avvenuta cancellazione di residui attivi relativi ad entrate TEFA per un importo pari ad euro -30.232,96 nel 2019, ad euro -35.447,76 nel 2018 e addirittura ad euro -537.552,28

nell'esercizio 2017 smentisce chiaramente l'assunto secondo cui si tratterebbe di entrate non suscettibili di generare crediti di dubbia o difficile esigibilità, posto a fondamento della scelta di esclusione dall'obbligo di svalutazione mediante accantonamento a FCDE. E ciò a prescindere dal fatto che, a partire dal 2021, la loro riscossione a mezzo modello F24 avvenga attraverso un separato codice tributo (distinto da quello TARI), capace quindi di impedirne il transito per le casse comunali, prima del riversamento alle Province. La corretta applicazione dei principi contabili avrebbe imposto la congrua svalutazione a mezzo FCDE anche per gli esercizi anteriori al 2021, proprio perché oggetto di accertamento sono state, come detto, non somme già riscosse (ma non versate) dai Comuni, bensì ancora da riscuotere.

Gli approfondimenti istruttori hanno, nondimeno, appurato l'assenza, tra le entrate sterilizzate dal FCDE, di quelle iscritte al Titolo II (trasferimenti correnti) e al Titolo IV (entrate in conto capitale), pur in presenza di cospicui residui ultra-quinquennali (anni 2016 e precedenti) pari, rispettivamente, a euro 605.976,58 ed euro 1.916.544,29, per i quali vi è il forte rischio di inesigibilità e comunque scarse possibilità di riscossione.

In tale quadro, significativa appare la conservazione in contabilità al 31 dicembre 2021 di residui attivi particolarmente anziani, non sterilizzati mediante accantonamento al FCDE.

Le entrate del Titolo III (entrate extratributarie) considerate ai fini del calcolo del FCDE, come da schemi di calcolo con il dettaglio dei capitoli di entrata svalutati forniti dall'Amministrazione, sono sinteticamente rappresentate nel prospetto seguente.

Titolo III				
Tipologia	categoria	Descrizione	Esercizio 2021	
			residui attivi tipologia al 31/12	importo accantonato a FCDE
100	03	Canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche	274.129,53	111.269,17
100	02	Proventi derivanti dalla produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici	25.868,50	1.386,55
		Totale tipologia 100	299.998,03	112.655,72
200	01	L.R. 31/90 - Sanzioni in materia di smaltimento rifiuti - D.Lgs. 22/97 e L.R. 28/99	2.516.186,00	2.446.236,03
200	01	Proventi sanzioni per violazioni codice strada vedi cap. S 800/0-800/2-800/3	2.501.586,47	1.997.266,64
		Totale tipologia 200	5.017.772,47	4.443.502,67
		TOTALE	5.317.770,50	4.556.158,39

Fonte: Elaborazione Cdc su dati dell'Allegato "ALL. n.11-Rend.2021-FCDE"

Ai fini delle verifiche di competenza, questa Corte ha ritenuto opportuno svolgere approfondimenti sui valori delle poste considerate nel calcolo del FCDE (residui al 1 gennaio degli esercizi considerati, incassi in conto residui, residui conservati al termine

dell'esercizio 2021). Le risultanze dei riscontri effettuati sono sinteticamente rappresentate nel prospetto seguente.

Esercizio 2021									
Titolo III	2017	2018	2019	2020 (dati 2019)	2021 (dati 2019)	Totale residui conservati al 31/12/2021		Calcolo FCDE al 31/12/2021	FCDE accantonato al 31/12/2021
Residui iniziali	7.139.652,47	9.011.660,76	8.150.560,69	8.150.560,69	8.150.560,69	8.128.306,86		6.799.688,06	4.556.158,39
Riscossioni c/residui al 31.12	2.012.239,18	1.535.008,21	991.932,01	991.932,01	991.932,01				
Percentuale di riscossione	28,18	17,03	12,17	12,17	12,17				
						Media semplice	16,35		
						Complemento a 100	83,65		

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP – Metodo ordinario - media semplice e utilizzo facoltà di cui all'art. 107-bis, d.l. n. 18/20

In merito alla adeguatezza dell'accantonamento operato, i riscontri hanno consentito di appurare che la corretta applicazione dei principi contabili avrebbe imposto, nell'esercizio 2021, un accantonamento di importo superiore rispetto a quello contabilizzato, anche solo con riferimento ai residui del titolo III.

Perplessità suscita, peraltro, la decisione di escludere dal computo del FCDE le ulteriori entrate del Titolo III (entrate extratributarie), sebbene risultino conservati in contabilità pertinenti residui da incassare (*"Fitti, noleggi e locazioni"*, *"Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle famiglie"*, *"Entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso"* [...]).

In tale contesto, che conferma le difficoltà nella riscossione dei residui (già segnalate da Corte conti, Sez. contr. Marche, del. nn. 48/2021/PRSP e 80/2022/PRSP), non si sono rinvenute specifiche considerazioni da parte dell'OREF.

Sul punto si osserva che nella corretta e adeguata quantificazione del FCDE il ruolo dell'OREF appare centrale secondo quanto disposto dalla normativa vigente. La stessa Sezione delle Autonomie ha evidenziato che *"la dichiarazione di adeguatezza del fondo assume, pertanto, una specifica rilevanza giuridica e sostanziale e deve essere attribuita alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate di dubbia e difficile esazione, alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio economico-finanziario dell'ente e alla necessaria verifica dell'organo di revisione"* (Corte conti, sez. aut. del. n. 32/2015/INPR).

Alla luce delle considerazioni che precedono il FCDE accantonato al 31.12.2021 non può

essere considerato adeguato.

2.2. Fondo anticipazioni di liquidità (FAL)

Per alleviare la cronica e strutturale sofferenza di cassa, l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno aveva beneficiato dell'acquisizione di anticipazioni straordinarie di liquidità, concesse, ai sensi del d.l. n. 35/2013, da Cassa depositi e prestiti s.p.a. per complessivi euro 12.383.145,12, tuttora in corso di restituzione secondo piani di ammortamento trentennali. Come noto, onde evitare che l'anticipazione straordinaria si trasformasse in surrettizio strumento di vero e proprio indebitamento patrimoniale, 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. nn. 19/2014/QMIG, 33/2015/QMIG e 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 (§ 3.20-*bis* dell'All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, interpolato dal D.M. 1 agosto 2019), che gli enti provvedessero, simultaneamente alla erogazione di tali risorse, a "sterilizzarne" per competenza il relativo importo, mediante il contestuale accantonamento in bilancio, tra le spese del Titolo IV (restituzione prestiti), di un apposito fondo (c.d. FAL), non impegnabile né pagabile, di importo pari alle risorse ricevute, destinato a confluire, a consuntivo, tra le quote accantonate del risultato di amministrazione.

Tale accantonamento sarebbe stato annualmente ridotto, in coerenza con quanto previsto dai piani di ammortamento, di un importo pari all'anticipazione restituita e, in ogni caso, non avrebbe potuto costituire forma surrettizia di copertura di spese (Corte conti, sez. aut., del. n. 31/2015/QMIG).

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 scaturito, 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.

Per effetto della declaratoria d'incostituzionalità che ha colpito l'art. 2, comma 6, d.l. 78/2015 (Corte cost., sent. 28 gennaio 2020, n. 4), per gli enti locali non è stato più possibile utilizzare il FAL ai fini dell'accantonamento al FCDE.

In ragione degli effetti retroattivi delle dichiarazioni d'incostituzionalità (art. 136 Cost. e art. 30, comma 3, l. n. 87/1953), l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno ha dovuto registrare, in sede di rendiconto dell'esercizio 2019, l'accantonamento a titolo di FAL per l'intero importo dell'anticipazione non ancora restituita al 31.12.2019, pari ad euro 10.769.128,87, lasciando inalterato l'accantonamento a titolo di FCDE.

L'obbligo di procedere all'integrale ricostituzione del FAL ha determinato un cospicuo incremento (euro 8.423.515,37) del disavanzo in sede di rendicontazione dell'esercizio 2019. Il legislatore era quindi nuovamente intervenuto, a cavallo tra il 2019 ed il 2020, con l'art. 39-ter, comma 1, d.l. n. 162/2019 (conv. in l. n. 8/2020), il quale stabiliva che, in sede di approvazione del rendiconto 2019, gli enti locali accantonassero il FAL nel risultato di amministrazione *"per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni (...) incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019"*.

Il FAL sarebbe stato annualmente utilizzabile, nel bilancio di previsione 2020-2022, iscrivendo nell'entrata dell'esercizio 2020, come *"utilizzo del risultato di amministrazione"*, un importo pari al FAL accantonato nel risultato di amministrazione 2019. Il medesimo importo andava iscritto, come FAL, nel Titolo 4 della spesa dell'esercizio 2020 riguardante il *"rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio"*; dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del FAL, *"nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione"* poteva essere *"applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente"* e *"nella spesa"* andava *"stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio"* (art. 39-ter, comma 3, cit.). La quota del risultato di amministrazione accantonata nel FAL poteva essere interamente *"applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione"*, in deroga quindi alle limitazioni quantitative previste dall'art. 1, commi 897 e 898, l. n. 145/2018 (art. 39-ter, comma 4, cit. e § 9.2.17 dell'All. 4/2 cit.).

Infine, l'art. 39-ter, comma 2, cit. consentiva, a decorrere dall'anno 2020, di ripianare

annualmente *“l'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente”* (in misura *“non superiore all'incremento dell'accantonamento”* al FAL effettuato in sede di *“rendiconto 2019”*), *“per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio”*.

L'art. 39-ter comma 3, consentendo di utilizzare il FAL come voce di entrata attraverso cui finanziare gli impegni di spesa per il rimborso delle rate annuali di restituzione dell'anticipazione ricevuta, finiva, tuttavia, per determinare un indebito ampliamento della capacità di spesa dell'Ente in assenza di una effettiva e reale copertura finanziaria (tale infatti non può essere considerata, per definizione, l'anticipazione straordinaria di liquidità, che altrimenti si trasformerebbe surrettiziamente in un vero e proprio mutuo), esonerando l'Ente dall'onere di rinvenire in bilancio la copertura finanziaria necessaria alla restituzione delle quote annuali di rimborso dell'anticipazione e generando così un fittizio o meramente apparente miglioramento del risultato di amministrazione, in violazione dell'art. 81 e 119, comma 6, Cost.

La declaratoria di incostituzionalità ha colpito anche l'art. 39-ter, comma 2, cit. (Corte cost., sent. 28 aprile 2021, n. 80), in quanto, consentendo il ripiano annuale del *“maggior disavanzo”* generato dall'integrale ripristino dell'accantonamento del FAL per la *“sola quota”* dell'anticipazione rimborsata nel corso del medesimo esercizio, ne diluiva i tempi di ripiano lungo il medesimo arco temporale (trentennale) di rimborso dell'anticipazione. In sostanza, nel consentire di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità), le norme censurate finivano per generare un apparente miglioramento del risultato di amministrazione, con l'effetto, di esonerare l'ente dagli obblighi di ripiano del disavanzo liberando risorse per finanziare fittiziamente il disavanzo o ulteriori ampliamenti della spesa corrente.

Gli effetti retroattivi della nuova declaratoria d'incostituzionalità avevano inizialmente imposto in sede di rendiconto dell'esercizio 2021 l'immediato accantonamento nel FAL dell'intero importo dell'anticipazione straordinaria di liquidità ancora da restituire e l'applicazione delle regole ordinarie di ripiano del *“maggior disavanzo”* generatosi, tra il 2018 ed il 2019.

Tali effetti sono stati mitigati dall'art. 52, comma 1-ter, d.l. n. 73/2021 (c.d. Decreto Sostegni-bis, conv. in l. n. 106/2021) stabilendo che a decorrere dall'esercizio 2021 gli enti locali iscrivano *“nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel Titolo 4*

della spesa" (Rimborso prestiti) riducendo, soltanto *"in sede di rendiconto"*, 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, cioè in deroga ai limiti ordinari di utilizzo degli avanzi vincolati per gli enti in disavanzo complessivo. Nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto va 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 deve essere iscritta in bilancio e finanziata con risorse di competenza, con puntuale indicazione della fonte di copertura di tali rate. 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 nel bilancio dell'esercizio successivo e potrà concorrere alla determinazione dell'equilibrio di parte corrente, senza alcun vincolo di destinazione.

Per quanto concerne invece le modalità e le tempistiche di ripiano del *"maggior disavanzo"* derivante dal riappostamento del FAL, si rimanda alle considerazioni svolte al paragrafo 2.7.

La Commissione ARCONET, con la FAQ 17 novembre 2021, n. 47, ha fornito importanti chiarimenti in ordine alle corrette modalità di contabilizzazione dell'anticipazione straordinaria di liquidità previste dall'art. 52, comma 1-ter, d.l. n. 73/2021, precisando che, a decorrere dall'esercizio 2021, la riduzione dell'accantonamento al FAL può avvenire soltanto *"in sede di rendiconto"*. E pertanto, *"il FAL non è iscritto nel bilancio di previsione 2021"*. Gli enti sono tenuti *"in sede di rendiconto"* ad *"accantonare la quota del FAL liberata"* in un apposito specifico fondo denominato *"Utilizzo FAL"*.

Incombe sugli enti l'onere di dimostrare, sia nella nota integrativa, sia nella relazione sulla gestione, che il rimborso delle rate annuali di ammortamento dell'anticipazione è stato finanziato con *"risorse, correnti o dell'avanzo libero"*, considerato che a tal fine *"non possono essere utilizzate le risorse della quota liberata del FAL"*.

Pertanto, nel dettagliato esempio riportato nella medesima FAQ n. 47/2021 viene specificato che, a decorrere dal rendiconto dell'esercizio 2021, il FAL è iscritto nell'all. a) *"per un importo pari a quello dell'esercizio precedente ridotto della quota capitale rimborsata nell'esercizio"*

rendicontato e la “*quota liberata*” è accantonata, tra “*gli altri accantonamenti*”, sotto la voce “*Utilizzo FAL*”. Nella colonna d) (“*Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto*”) dell’all. a/1 del rendiconto “*sono registrati sia la riduzione del FAL nell’apposita voce, sia l’accantonamento della quota liberata*” (tra gli “*altri accantonamenti*”).

Tale intervento legislativo ha quindi sortito il seguente ordine di conseguenze:

- 1) a decorrere dall’esercizio 2021, l’importo del FAL non può più essere iscritto nel bilancio di previsione, ma è movimentabile soltanto “*in sede di rendiconto*”;
- 2) tra le spese del Titolo IV del bilancio di previsione va iscritta soltanto la rata annuale di rimborso dell’anticipazione straordinaria di liquidità;
- 3) la rata annuale deve essere finanziata con risorse correnti provenienti dall’esercizio di competenza (o con avanzo disponibile, se esistente) (art. 52, comma 1-ter, cit.), e di ciò va data compiuta evidenza nella nota integrativa e nella relazione sulla gestione allegate, rispettivamente, al bilancio di previsione ed al rendiconto;
- 4) nell’all. a) del rendiconto del medesimo esercizio l’importo accantonato nel FAL viene ridotto di un ammontare pari alla rata annuale rimborsata;
- 5) nell’all. a/1 del rendiconto del medesimo esercizio va iscritto, in un apposito e specifico fondo, denominato “*Utilizzo FAL*”, un ulteriore e distinto accantonamento di risorse per un importo pari alla “*quota del FAL liberata*” (ossia alla rata annuale rimborsata nel corso dell’esercizio rendicontato);
- 6) nella colonna d) (“*Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto*”) dell’all. a/1 del rendiconto sono registrati sia “*la riduzione del FAL*” (nell’apposita voce), sia “*l’accantonamento della quota liberata*” (tra gli “*altri accantonamenti*”);
- 7) il medesimo importo della “*quota liberata*”, accantonata nel rendiconto dell’esercizio precedente, può essere applicato, in entrata (anche dagli enti in disavanzo) nella prima annualità del bilancio di previsione dell’esercizio successivo;

I controlli effettuati in BDAP evidenziano, tuttavia, come la Provincia di Ascoli Piceno non si sia attenuta al rispetto delle suddette indicazioni. In particolare, nella colonna b) (“*Risorse accantonate applicate al bilancio dell’esercizio 2021*”) dell’all. a/1 del rendiconto dell’esercizio 2021 viene attestata, come peraltro confermato dall’Ente in risposta ai rilievi istruttori, l’avvenuta applicazione in entrata nel bilancio di previsione dell’esercizio 2021 della quota annuale di rimborso (pari ad euro 335.767,10) dell’anticipazione straordinaria di liquidità:

	Analitico risorse accantonate	Capitolo di spesa	Descrizione	Risorse accantonate al 1/1/2021 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2021 (con segno -) (b)	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio 2021 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2021 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)
	Fondo anticipazioni liquidità							
		1	Fondo anticipazioni liquidità s.	10.443.029,53	-335.767,10	0,00	0,00	10.107.262,4
	Totale Fondo anticipazioni liquidità			10.443.029,53	-335.767,10	0,00	0,00	10.107.262,4

Fonte: BDAP, All. a1) "Elenco risorse accantonate" rendiconto 2021

La corretta applicazione dell'art. 52, comma 1-ter cit. e delle indicazioni fornite dalla FAQ ARCONET n. 47/2021 avrebbe invece richiesto, in sede di rendiconto dell'esercizio 2021, di esporre l'importo della rata di rimborso annuale (euro 335.767,10) dell'anticipazione straordinaria di liquidità nella colonna d) (*"Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto"*) del medesimo all. a/1, con segno negativo (-) sotto la voce "FAL" e con segno positivo (+) tra gli "Altri accantonamenti", sotto la voce "Utilizzo FAL". Al riguardo va osservato che, pur essendo stato correttamente valorizzato nella colonna d) dell'all. a/1 l'intero importo della "quota liberata" (euro 335.767,10) del FAL, tuttavia, nella colonna b) (*"Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2021"*) della voce "Altri accantonamenti", sottovoce "Utilizzo FAL", risulta iscritto l'importo di euro 146.459,31; sicché, le risorse effettivamente accantonate (applicabili al bilancio di previsione dell'esercizio 2022) ammonterebbero, al 31.12.2021, non ad euro 335.767,10 (come riferito dall'Ente nel corso dell'istruttoria), bensì ad euro 189.307,29 (colonna e), come evidenziato dallo stralcio del prospetto riportato in BDAP.

	Analitico risorse accantonate	Capitolo di spesa	Descrizione	Risorse accantonate al 1/1/2021 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2021 (con segno -) (b)	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio 2021 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2021 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)
	Altri accantonamenti							
		6	Altri accantonamenti s.	850.000,00	0,00	0,00	0,00	850.000,00
		15	Utilizzo fondo anticipazione liquidità s.	0,00	-146.459,81	0,00	335.767,10	189.307,29
	Totale altri accantonamenti			850.000,00	-146.459,81	0,00	335.767,10	1.039.307,29

Fonte: BDAP, All. a1) "Elenco risorse accantonate" rendiconto 2021

La movimentazione del FAL appare quindi avvenuta secondo modalità non conformi a quelle richieste dal legislatore.

Peraltro, assumendo l'importo indicato nella colonna d) (*"Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto"*) dell'all. a/1 rilevanza ai fini della corretta compilazione del prospetto degli equilibri di bilancio, ne risulta conseguentemente alterata la determinazione dell'equilibrio complessivo ("W3").

2.3. Fondo perdite organismi partecipati

Come nel 2020, neanche a consuntivo 2021 sono stati disposti accantonamenti al fondo perdite organismi partecipati. L'unico organismo partecipato con perdite d'esercizio registrate nel 2020 per euro 39.165,00, era la società Consorzio gas metanizzazione Valle Aso e Tesino, posta in liquidazione volontaria in data 28.08.2017. Con deliberazione assembleare n. 2 del 10.06.2021, lo stesso Consorzio ha proposto di "destinare la perdita a riduzione del capitale netto di liquidazione".

2.4. Fondo di garanzia per il pagamento dei debiti commerciali (FGDC)

Nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2021 l'OREF attesta che, a seguito della riduzione dell'indebitamento commerciale e del miglioramento registrato dall'IIP, "l'Ente ha adeguato nel bilancio di previsione 2022-2024 il fondo garanzia debiti commerciali" (FGDC). E nel corso dell'interlocuzione istruttoria, è stato riferito che (con decreto presidenziale n. 412 del 16.03.2022) il FGDC è stato ridotto dagli euro 109.000,00 iscritti nel bilancio di previsione 2021-2023, agli euro 99.090,27 del bilancio di previsione 2022-2024.

Ai sensi dell'art. 1, commi 862 e 863, l. n. 145/2018 (come mod. dal d.l. n. 183/2020) l'importo accantonato al FGDC nel bilancio di previsione, "sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti", a fine esercizio confluisce nella "quota accantonata" del risultato di amministrazione, per pari importo.

Tuttavia, di tale accantonamento al FGDC non sembra esservi traccia negli all. a) ed a/1 del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione del rendiconto dell'esercizio 2021. In particolare, sotto la dicitura "Altri accantonamenti", pari a complessivi euro 1.039.307,29, l'Ente riferisce esser stati annoverati soltanto il "fondo rischi per passività potenziali" (pari ad euro 850.000,00) ed un ulteriore quota (pari ai restanti euro 189.307,29) a titolo di "Utilizzo FAL" (v. *supra* § 2.2). Se ne desume, quindi, che l'importo precedentemente accantonato e successivamente movimentato al FGDC non è stato fatto confluire, al termine dell'esercizio, nella quota accantonata del risultato di amministrazione, con conseguente alterazione della genuinità sia del risultato di amministrazione rendicontato al termine dell'esercizio 2021, sia del relativo prospetto di verifica degli equilibri di bilancio.

2.5. Fondo rischi contenzioso e passività potenziali

Persistono, anche a consuntivo dell'esercizio 2021, le opacità già in passato riscontrate (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del n. 48/2021/PRSP e n. 80/2022/PRSP) in ordine alle

modalità di determinazione e contabilizzazione del fondo rischi contenzioso.

In particolare, già in sede di controllo sulla rendicontazione dell'esercizio 2020, nella stessa relazione dell'OREF al rendiconto 2020 era stata evidenziata l'assenza di accantonamenti al fondo rischi contenzioso e la frequente insorgenza di una non trascurabile mole di debiti fuori bilancio derivanti da provvedimenti giurisdizionali, nonché l'assenza di un'esauritiva e puntuale ricognizione dello stato dei contenziosi pendenti e del relativo rischio di soccombenza.

Soltanto all'esito dei chiarimenti forniti dall'Ente (ed in particolare da una relazione predisposta dal Segretario generale su esplicita richiesta dell'OREF, datata 22.06.2021 e acquisita agli atti) si apprendeva dell'esistenza di una ricognizione del contenzioso pendente, all'esito della quale era stata decisa la registrazione in sede di rendiconto 2020 di un accantonamento di euro 850.000,00, contabilizzato quale *"fondo per passività potenziali"* alla voce *"Altri accantonamenti"*, (anziché nel previsto e specifico *"fondo rischi contenzioso"*), giudicato congruo dall'OREF, ma comunque non in grado di mettere adeguatamente e separatamente in evidenza l'entità e la tipologia dei contenziosi pendenti con la stima dei relativi rischi di soccombenza, mettendone a raffronto l'importo a tal fine prudenzialmente accantonato, come richiesto dal principio contabile. Far confluire gli accantonamenti finalizzati alla sterilizzazione dei rischi di soccombenza processuale in un unico ed indistinto *"fondo rischi per passività potenziali"* non appare infatti conforme al § 5.2, lett. h) dell'All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, nella parte in cui *"ritiene necessaria"* per l'accantonamento prudenziale di tali risorse la costituzione di un *"apposito"* fondo rischi, con ciò lasciando chiaramente intendere che l'Ente è tenuto a dare specifica e separata evidenza contabile delle risorse accantonate per fronteggiare le passività potenziali derivanti dai contenziosi pendenti, rispetto a quelle accantonate per fronteggiare altre tipologie di rischi o di passività latenti, anche al fine di agevolarne la valutazione di congruità dell'ammontare.

Anche nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2021, l'OREF ha attestato l'assenza di specifico accantonamento al fondo rischi contenzioso, rinnovando l'invito *"a monitorare costantemente la situazione dei contenziosi in essere tenendo conto degli eventuali e possibili rischi di soccombenza e relative spese"*. Con riferimento alle previsioni di bilancio 2021, l'OREF ha continuato a riscontrare la frequente insorgenza e riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi. I dati SIOPE attestano inoltre, per il

2021, pagamenti di spese per incarichi professionali di patrocinio legale per euro 97.203,12. Infine, dalla lettura dell'all. a/1 (*"Elenco delle quote accantonate del risultato di amministrazione"* (riportato anche nel parere dell'OREF), sembrerebbe esser stato applicato, per il finanziamento di passività potenziali (spese da atti transattivi), una quota di avanzo accantonato pari ad euro 146.459,81.

Nel corso dell'interlocuzione istruttoria, la Provincia ha prodotto una *"relazione sullo stato del contenzioso"* pendente, sulla cui base sarebbe stato modulato l'accantonamento al fondo rischi contenzioso e, alla luce della disamina fornita dall'Ente, risulterebbe che, a fronte di un contenzioso pendente, attualmente stimabile per un valore all'incirca pari ad almeno euro 1.700.000,00, è stato disposto un accantonamento prudenziale di soli euro 620.245,00 (ossia, a circa il 36,5% del valore complessivo del contenzioso), rivedendo quindi a ribasso il precedente accantonamento di euro 850.000,00, disposto a consuntivo dell'esercizio 2020 (pari invece a circa il 50% del complessivo valore dei contenziosi processuali pendenti), sulla cui congruità (pur attestata dall'OREF), alla luce delle precedenti considerazioni, appare ragionevole nutrire dubbi.

2.5.1. Debiti fuori bilancio e passività potenziali

Anche il 2021, al pari del 2020 (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 80/2022/PRSP) è stato caratterizzato dal riconoscimento di debiti fuori bilancio *ex art. 194, lett. a) e lett. e) TUEL* (rispettivamente per euro 122.384,33 ed euro 24.075,48), per un totale di euro 146.459,81, complessivamente coincidente, a grandi linee, con quello dell'esercizio 2020 (euro 139.420,68).

La loro copertura finanziaria sarebbe stata reperita, sempre nel corso dell'esercizio 2021, applicando la quota parte di avanzo accantonato al fondo rischi contenzioso e passività pregresse, vale a dire riducendo l'accantonamento nel risultato di amministrazione di un importo pari all'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti e *"non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione"*, ossia il 2021 (art. 1, comma 898, l. n. 145/2018), in questo modo parzialmente riducendo il ripiano della quota di disavanzo da applicare al bilancio di previsione dell'esercizio 2021 e *"ribaltandone"* il recupero sul successivo esercizio 2022 (v. § 3).

Ovviamente, dal punto di vista *"statico"* (cioè dell'incremento o della diminuzione del disavanzo complessivo da recuperare), si tratta di un'operazione neutra, perché alla

riduzione dell'accantonamento per un importo pari all'ammontare delle passività emerse si giustappone un corrispondente peggioramento di pari importo del risultato contabile di amministrazione (riga A), lasciando quindi inalterato il risultato finale negativo della parte disponibile (riga E).

Tuttavia, dal punto di vista "dinamico", decidendo di coprire finanziariamente l'insorgenza del debito fuori bilancio riducendo l'accantonamento al fondo rischi e, al tempo stesso, decidendo "in autonomia" di differire all'esercizio successivo gli oneri di ripiano precedentemente assunti con l'adozione del PRFP, l'Ente avrebbe, "di fatto", operato una rimodulazione delle tempistiche di ripiano non consentita dal legislatore, in questo modo deliberatamente contravvenendone le inderogabili prescrizioni, ossia decidendo di applicare al bilancio di previsione dell'esercizio 2021 una quota di disavanzo inferiore rispetto a quella imposta dal PRFP (c.d. principio di intangibilità del PRFP).

Oltretutto, il fatto stesso che l'Ente abbia dovuto deliberatamente differire al 2022 quota parte degli oneri annuali di ripiano previsti per il 2021 per poter reperire le risorse attraverso cui finanziarie la sopravvenuta insorgenza di ulteriori debiti fuori bilancio intercorsa durante il medesimo esercizio, stride ed appare in aperta contraddizione con l'affermazione di aver recuperato, a consuntivo del medesimo esercizio 2021, una quota di disavanzo addirittura superiore a quella pianificata, per la medesima annualità, dal PRFP. Detto altrimenti: non appaiono chiari i motivi per cui l'Ente abbia "dovuto" differire al 2022 il recupero della quota annuale del 2021 di ripiano del disavanzo, quando, a consuntivo dell'esercizio 2021, viene prospettato un miglioramento del risultato di amministrazione addirittura superiore a quello da recuperare in quella specifica annualità:

Resta comunque fermo che la frequente e costante insorgenza di debiti fuori bilancio (per il finanziamento dei quali l'Ente si vede addirittura costretto a procrastinare gli oneri annuali di risanamento prescritti dal PRFP, deliberatamente contravvenendone le prescrizioni) solleva pregnanti dubbi in ordine alle sue effettive capacità di raggiungere e mantenere un riequilibrio strutturale e duraturo della propria situazione finanziaria, nonché in ordine all'attendibilità della stima dei rischi di soccombenza processuale e, di conseguenza, alla congruità dell'importo accantonato al fondo rischi contenzioso e passività potenziali.

Tali dubbi appaiono ulteriormente suffragati da quanto riportato nel questionario sui d.f.b., in cui l'OREF riferisce che soltanto nel 2015 è stata effettuata una "ricognizione informale" del contenzioso pendente, oltretutto limitando la valutazione di soccombenza alla sola

probabilità di condanna alla refusione delle “*spese legali*”, ritenendole comunque non tali da “*mettere in pericolo la stabilità del bilancio*”. Da allora, nonostante le ripetute rimodulazioni e riformulazioni del PRFP nel frattempo intervenute, non sono mai state effettuate, fino al 2022, ulteriori puntuali ricognizioni del contenzioso pendente, accompagnate da correlate valutazioni aggiornate dei relativi rischi di soccombenza, essendosi l’Ente limitato a svolgere soltanto un “*monitoraggio sul contenzioso in maniera discrezionale/informale*” e disponendo la costituzione di un “*apposito fondo contenzioso*” unicamente in sede di rendiconto 2022, senza tuttavia mai disporre la costituzione di un “*apposito fondo contenzioso*”, che è stato istituito soltanto con il rendiconto 2022.

2.6. *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 ipotetici 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 strade 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, generebbero entrate correnti straordinarie per euro 4.208.630,48, ma la Regione, al momento, non ha mai dato conferma della propria posizione debitoria.

In occasione dell’ultimo monitoraggio sullo stato di attuazione del PRFP (Corte conti, sez. Marche, del. n. 80/2022/PRSP), l’Ente riferiva di aver già attivato 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 (udienze attualmente rinviate a marzo e giugno 2023), “*tali somme risultano opportunamente inserite e accertate nel bilancio 2021*”.

Nel corso dell’interlocazione istruttoria, la Provincia ha riferito che, a seguito di accordo transattivo, l’importo di canoni locativi vantati verso la Regione Marche per euro 1.609.804,80 è stato parzialmente assorbito, per euro 1.021.371,80, nel prezzo che la medesima Regione avrebbe dovuto corrispondere per l’acquisto di alcuni degli immobili dismessi dalla Provincia (v. *infra*: § 8). Per gli importi di euro 524.544,64 (IVA sui trasporti) ed euro 1.214.377,25 (spese relative a funzioni non fondamentali) non sono state ancora avviate iniziative processuali.

Al riguardo, questa Corte reputa opportuno ribadire il richiamo ai §§ 3.6, lett. b) e c) e 5.2, lett. c) dell’All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, dai quali 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, non procede ad assumere il relativo impegno 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.

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

Nel seguente prospetto, estrapolato dalla relazione dell’OREF al rendiconto 2021, è esposta la composizione del disavanzo di amministrazione al 31.12.2021.

ANALISI DEL DISAVANZO AL 31.12.2021	Composizione del disavanzo				
	Disavanzo dell'esercizio precedente 2020	Disavanzo dell'esercizio 2021 (b)	disavanzo ripianato nell'esercizio 2021 (c)=a-b	quota del disavanzo da ripianare nel 2021 (d)	ripiano non effettuato nell'esercizio (e)= d-c
Disavanzo al 31.12.14 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera.....			0,00		0,00
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera consiliare n.11/2017 e n.20/2019	850.000,00	703.540,19	146.459,81	150.000,00	-3.540,19
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	9.650.682,54	7.340.442,00	2.310.240,54	650.364,00	1.659.876,54
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DI 35/2013	10.443.029,53	10.107.262,43	335.767,10	335.767,10	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizioda ripianare con piano di rientro di cui alla delibera.....			0,00		0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizioda ripianare con piano di rientro di cui alla delibera.....			0,00		0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2021			0,00		0,00
TOTALE	20.943.712,07	18.151.244,62	2.792.467,45	1.136.131,10	1.656.336,35

Fonte: Relazione OREF al rendiconto 2021

Il confronto tra il totale del disavanzo rendicontato al termine dell'esercizio 2020 (pari a euro -20.943.712,07) rispetto a quello rendicontato al 31.12.2021 (pari ad euro -18.151.244,62) mostra un miglioramento di euro 2.792.467,45.

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.

Secondo le deduzioni svolte dall'OREF, tenendo conto dei risultati finanziari degli esercizi precedenti e dell'obbligo di recupero delle quote di disavanzo (derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui, dal PRFP e dalla ricostituzione integrale del FAL), nel primo esercizio del bilancio di previsione 2021-2023 l'Amministrazione avrebbe ritenuto di dover recuperare "disavanzo" per un importo complessivo di euro 1.136.131,10 (di cui: euro 150.000,00, relativamente alla linea di disavanzo originariamente contemplata dall'ultimo PRFP approvato; euro 650.364,00, relativamente alla linea di disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, oggetto di ripiano trentennale; euro 335.767,10, relativamente alla linea di disavanzo da integrale ricostituzione del FAL). Il miglioramento evidenziato nelle scritture contabili (pari ad euro 2.792.467,45) appare, sempre secondo le deduzioni svolte dall'OREF, sufficiente a recuperare integralmente la quota di disavanzo da coprire nell'esercizio 2021. Anzi, in base a quanto attestato dal medesimo OREF, pur a fronte di un minor recupero (per euro -3.540,19) della quota annuale della linea di disavanzo "da PRFP", l'Ente avrebbe registrato nel 2021 un maggior recupero (per euro 1.656.876,54), da imputare (come previsto dal § 9.2.26 ed Esempio n. 13 dell'All. 4/2 cit.) in riduzione del disavanzo

“da riaccertamento straordinario dei residui”, in quanto linea di disavanzo di più anziana formazione.

Va osservato che, alla luce della tumultuosa evoluzione del quadro normativo, delineatasi per effetto delle declaratorie di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, d.l. n. 78/2015 (Corte cost., sent. n. 4/2020) e dell'art. 39-ter d.l. n. 162/2019 (Corte cost., sent. n. 80/2021), il legislatore è intervenuto per calmierare gli effetti generati dalle suddette declaratorie di incostituzionalità.

In particolare, l'art. 52, comma 1, d.l. n. 73/2021 ha istituito un fondo ministeriale per l'erogazione (al ricorrere di determinate condizioni) 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 del disavanzo”*. Il contributo erariale assegnato nell'esercizio 2021 alla Provincia di Ascoli Piceno (d.m. 10.08.2021) è stato pari ad euro 1.303.790,00.

Oltre ad aver innovato, a decorrere dall'esercizio 2021, la disciplina concernente le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni straordinarie di liquidità (art. 52, comma 1-ter, cit.: su cui v. *supra* § 2.2), il medesimo decreto legge ha anche introdotto specifiche modalità e tempistiche di riassorbimento del *“maggior disavanzo”* derivante dalla ricostituzione integrale del FAL, stabilendo che *“(…) 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 maggiore disavanzo, al netto delle anticipazioni rimborsate nel corso dell'esercizio 2020”* (art. 52, comma 1-bis, cit.).

I risultati della gestione dell'esercizio 2019 della Provincia di Ascoli Piceno evidenziavano una parte disponibile negativa (riga E) pari ad euro -25.030.598,36, con un peggioramento rispetto all'esercizio 2018 (euro -16.607.082,99) pari ad euro 8.423.515,37, di cui euro 5.223.918,82 derivanti dall'integrale riappostamento delle somme provenienti dalle anticipazioni straordinarie di liquidità.

La quota di ripiano di tale linea di disavanzo programmata e rendicontata per il 2020 è stata pari ad euro 326.099,34 (con conseguente riduzione del FAL ad euro 10.443.029,53). La quota di ripiano applicata nel bilancio di previsione sarebbe stata di euro 335.767,10 per il 2021 e di euro 345.743,75 per il 2022, essendosi nel frattempo l'Ente avvalso della facoltà offerta

dall'allora vigente art. 39-ter, comma 2, d.l. n. 162/2019 di ripianare il "maggior disavanzo" (euro 5.223.918,82) "annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio".

Sebbene non consti l'adozione di provvedimenti dispositivi del suddetto ripiano decennale, tuttavia, dalla documentazione acquisita agli atti (relazione dell'OREF al rendiconto e relazione sulla gestione degli esercizi 2020 e 2021) si rileva che l'Ente rappresenta, quale "Disavanzo da costituzione del FAL", l'intero debito residuo nei confronti della Cassa depositi e prestiti s.p.a. (pari, come già evidenziato, ad euro 10.107.262,43 al 31.12.2021) e, sulla base delle esigue informazioni di dettaglio pervenute o desumibili dagli atti, ne commisura la quota annuale di ripiano ad un importo pari all'ammontare dell'anticipazione annualmente rimborsata.

Tale "maggior disavanzo" da integrale riappostamento del FAL (suscettibile di ripiano decennale ex art. 52, comma 1-bis, cit.) coincide con il "peggioramento" che, per effetto della ricostituzione integrale del FAL, il risultato di amministrazione, rendicontato al 31.12.2019, ha subito rispetto a quello rendicontato a consuntivo del 2018 (cfr. Corte conti, sez. contr. Sicilia, del. n. 190/2022/PAR).

Nel caso della Provincia di Ascoli Piceno, il risultato di amministrazione, già negativo, ha subito nell'esercizio 2019 un peggioramento (euro 8.423.515,37) superiore all'"incremento dell'accantonamento al FAL" (euro 5.223.918,82), da assoggettare, dunque, alle ordinarie regole in materia di ripiano, non operando la norma derogatoria introdotta dall'art. 52, comma 1-bis, cit.

Alla luce di ciò, l'importo dell'"incremento dell'accantonamento al FAL" (euro 5.223.918,82), ridotto delle quote di anticipazioni rimborsate nel corso dell'esercizio 2020 (euro 326.099,34), avrebbe determinato un "maggior disavanzo" da FAL, da ripianare in quote costanti dall'esercizio 2021 (in attuazione del citato art. 52, comma 1-bis, cit.) pari ad euro 4.897.819,48.

Il "maggior disavanzo" da FAL (euro 4.897.819,48), al netto del contributo ministeriale (euro 1.303.790,00), da ripianare, secondo la normativa vigente, in quote costanti entro il termine massimo di dieci anni a decorrere dall'esercizio 2021, ammonta a complessivi euro 3.594.029,48.

L'art. 52, comma 1-quater del medesimo d.l. precisa che "a seguito dell'utilizzo dell'intero importo del contributo" di cui al comma 1, "il maggiore ripiano del disavanzo da ricostituzione del

FAL applicato al primo esercizio del bilancio di previsione 2021 rispetto a quanto previsto ai sensi del comma 1-bis può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi". La norma consente quindi di utilizzare il suddetto contributo ministeriale (euro 1.303.790,00) per ridurre l'intero "maggior disavanzo" registrato al 31.12.2019, con conseguente rimodulazione delle singole quote di ripiano decennale; oppure, alternativamente, per finanziarne le quote annuali di ripiano decennale, senza rimodularne l'importo (cfr., FAQ ARCONET 17 novembre 2021, n. 47).

L'iscrizione di detto contributo erariale in entrata nel bilancio 2021 per euro 1.303.790,00, in misura maggiore rispetto alla quota annuale di disavanzo relativa al 2021 stesso (euro 489.781,95), ha comportato un esubero di risorse, consentendo, fino a concorrenza dell'importo medesimo, il recupero anticipato (art. 52, comma 1-*quater*, cit.) delle quote annuali afferenti agli esercizi successivi al 2021 (anno 2021 euro 489.781,95, anno 2022 euro 489.781,95 e anno 2023 quota parte di euro 324.226,10).

A sostegno di ciò, l'OREF nella propria relazione al rendiconto 2021 ha precisato che "nel disavanzo dei bilanci 2023 e 2024 sono state inserite rispettivamente euro 165.555,84 e 489.781,95 quale ripiano del disavanzo da ricostituzione FAL finanziato parzialmente per gli anni 2021/2023 dal contributo del Ministero di € 1.303.790,00 ai sensi del sopra citato D.L. 73/2021".

Secondo le deduzioni svolte, l'evoluzione del ripiano del "maggior disavanzo" appare così articolata:

Esercizio	Quota annua	Disavanzo ripianato
2021	1.303.790,00	1.303.790,00
2022	-	1.303.790,00
2023	165.555,84	1.469.345,84
2024	489.781,95	1.959.127,79
2025	489.781,95	2.448.909,74
2026	489.781,95	2.938.691,69
2027	489.781,95	3.428.473,64
2028	489.781,95	3.918.255,59
2029	489.781,95	4.408.037,54
2030	489.781,95	4.897.819,49
Totale	4.897.819,49	4.897.819,49

Fonte: Elaborazione Cdc

Per le motivazioni sopra riportate, la Provincia di Ascoli Piceno, in ritenuta attuazione delle disposizioni vigenti, non ha proceduto all'iscrizione nel bilancio di previsione 2022 di quote di disavanzo a detto titolo.

Sul punto, prendendo atto delle attestazioni fornite dall'OREF e dall'Ente in ordine al maggior recupero del disavanzo registrato nel 2021 per euro 1.656.876,54, le circostanze dedotte in sede istruttoria e i risultati finora conseguiti ingenerano dubbi e perplessità

rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti dal programma di rientro per l'esercizio 2021.

Sul piano concreto, la normativa vigente (§ 9.2.30 dell'Al. 4/2 cit., inserito dal d.m. Economia e Finanze 7 settembre 2020), pur prevedendo che *“il disavanzo di amministrazione (...), ripianato nel corso di un esercizio per un importo superiore a quello applicato al bilancio, determinato dall'anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro, può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi”* fa emergere evidenti vincoli applicativi quanto all'effettivo *“anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro”* correlate a *“maggiori accertamenti o minori impegni”*. Sul punto, la giurisprudenza contabile è concorde nel confermare la possibilità per le *“Amministrazioni che evidenzino, in sede di esecuzione delle misure di risanamento, risultati particolarmente virtuosi, addirittura anticipando la realizzazione degli obiettivi finanziari programmati negli esercizi successivi, di liberare spazi aggiuntivi di impiego di risorse a beneficio delle comunità amministrare”* (cfr., *ex plurimis*, Corte conti, sez. aut., del. n. 9/2023/QMIG).

Il piano di riequilibrio *ex art. 243-bis TUEL*, caratterizzato da un *“orizzonte temporale definito, da una preliminare approvazione, dal monitoraggio nel corso della sua attuazione”* presenta *“obiettivi concordati, che non possono essere modificati discrezionalmente”*; tuttavia, può essere rimodulato *“per l'insorgere di eventi esogeni, che possono modificare il quadro di riferimento”*.

In particolare, nel PRFP gli interventi vengono programmati stimandone l'impatto (maggiori entrate e minori spese), ma in fase di attuazione esso può discostarsi dalle previsioni. Peraltro, la natura prospettica del piano e il lungo orizzonte temporale possono causare *“l'opacizzazione degli obiettivi, che tendono a sfocarsi se inattuati, con il trascorrere del tempo”*.

Dai controlli attuati da questa Sezione regionale sul rendiconto 2021 non sono emersi miglioramenti del quadro finanziario così evidenti da giustificare risultati superiori a quelli programmati. Piuttosto, nella sostanza algebrico-contabile, i risultati attestati dall'Amministrazione provinciale rendono un computo non in linea con quanto censurato da questa Sezione.

Quindi, in sintesi e per quanto in questa sede rileva, persistendo un'obiettiva incertezza circa gli esiti degli interventi svolti dalla Provincia in attuazione del piano, partitamente in relazione al *“maggior recupero del disavanzo”*, si rimanda alle valutazioni che saranno rese

sulla realizzazione delle misure di risanamento in vista dell'obiettivo finale 2022.

3. Gli esiti della gestione 2021

In ogni caso, a prescindere dall'aver fatto corretta applicazione o meno delle modalità e delle tempistiche di ripiano delle quote annuali di disavanzo contemplate dal PRFP, la circostanza non appare comunque neppure dirimente o risolutiva in ordine alla valutazione complessivamente negativa degli esiti sortiti, anche per il 2021, dalla gestione economico-finanziaria dell'Ente, giacché il mero recupero del disavanzo pregresso non esaurisce, di per sé, il complesso novero di obblighi e doveri (di ben più ampio respiro e portata) derivanti dall'adozione del PRFP, che infatti non si sostanzia in un semplice differimento temporale o rateizzazione degli oneri di recupero di carente copertura finanziaria della spesa, ma richiede la programmazione e l'effettiva implementazione di tutta una serie di adeguate iniziative di ristrutturazione amministrativa, gestionale ed organizzativa e di ricomposizione della spesa (soprattutto di parte corrente), idonee a ricondurre l'ente ad una sana gestione finanziaria, che ne garantisca il mantenimento di consolidati equilibri di bilancio, sia di competenza che di cassa, nel medio-lungo periodo e non solo nell'immediato.

Come si avrà modo di costatare diffusamente (v. *infra*), la riduzione del disavanzo di amministrazione è stata, nel caso della Provincia ascolana, ottenuta quasi esclusivamente grazie al determinante apporto di misure eccezionali ed *una tantum*, quali, in primo luogo, il contributo ministeriale straordinario di euro 1.303.790,00, ricevuto nel 2021 ai sensi dell'art. 52, comma 1, d.l. n. 73/2021 e la proroga legislativa della sospensione della restituzione delle rate dei mutui accesi presso la Cassa depositi e prestiti s.p.a. per gli enti territoriali rientranti nel c.d. "cratere sismico" del 2016 (che, anche, nel 2021 ha consentito un temporaneo risparmio di spesa pari a circa 1,2 milioni di euro).

E sebbene l'Ente abbia riferito di aver ricevuto, ai sensi dell'art. 43, comma 1, d.l. n. 50/2022, anche negli anni successivi ulteriori contributi erariali straordinari, di egual natura, per euro 2.996.783,56 nel 2022 ed euro 1.498.394,79 nel 2023, appare evidente come tali apporti "esogeni" e puramente estemporanei di risorse non sottendano affatto il buon esito degli interventi di ristrutturazione finanziaria, finora portati avanti.

3.1. Gli equilibri di bilancio a consuntivo dell'esercizio 2021

La persistente precarietà della situazione finanziaria della Provincia di Ascoli Piceno appare altresì confermata dal fatto che, anche per il 2021, continuano a persistere importanti fattori

di squilibrio, come testimoniato dal superamento di tre degli otto parametri di deficitarietà strutturale previsti dal D.M. 28 dicembre 2018, ossia:

- P1-Indicatore 1.1 (Incidenza spese rigide - ripiano disavanzo, personale e debito - su entrate correnti) maggiore del 41%;
- P4-Indicatore 10.3 (Sostenibilità debiti finanziari) maggiore del 15%;
- P5-Indicatore 12.4 (Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore dell'1,20%.

La condizione degli equilibri di bilancio non appare migliorata a consuntivo dell'esercizio 2021, a chiusura del quale viene rendicontato un risultato di competenza ("W1") pari ad euro -102.140,58.

Nel prospetto di 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 di seguito riportato, sono attestati i seguenti valori (sui quali l'OREF, nella propria relazione al rendiconto 2021, non sviluppa alcuna considerazione):

Esercizio 2021			
	Parte corrente (O)	Parte capitale (Z)	Totale (W=O+Z)
Equilibrio finale (Risultato di competenza) W1 (O1+Z1)	- 769.718,08	667.577,50	-102.140,58
Risorse accantonate stanziare nel bilancio d'esercizio	0,00	0,00	0,00
Risorse vincolate nel bilancio	24.369,81	447.110,50	471.480,31
Equilibrio di Bilancio W2 (O2 + Z2)	-794.087,89	220.467,00	-573.620,89
Variazione accantonamenti effettuati in sede di rendiconto	170.788,40	0,00	170.788,40
Equilibrio complessivo W3 (O3+Z3)	-964.876,29	220.467,00	-744.409,29

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati BDAP

Si richiamano, al riguardo, le considerazioni già precedentemente espresse in ordine alla possibilità che la genuina rappresentazione dell'equilibrio ("W3") possa aver subito alterazioni, nel corso dell'esercizio 2021, per effetto dell'adozione di modalità di contabilizzazione e movimentazione del FAL non conformi a quelle richieste dall'art. 51, comma 1-ter, d.l. n. 73/2021 e dalle indicazioni fornite dalla FAQ ARCONET n. 47/2021. Peraltro, nel prospetto degli equilibri non risultano rappresentati importi relativi a risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio 2021.

Di seguito viene data evidenza della situazione contabile che ha determinato il risultato della gestione di competenza 2021:

Entrate	Anno 2021			
	Previsioni Iniziali (a)	Previsione Definitiva (b)	Somme Accertate (c)	% (c/b)
Avanzo	2.429.736,22	2.429.736,22	0,00	-
F.P.V. Parte Corrente	672.144,98	672.144,98	0,00	-

Entrate	Anno 2021			
Descrizioni	Previsioni Iniziali (a)	Previsione Definitiva (b)	Somme Accertate (c)	% (c/b)
F.P.V. Parte Capitale	1.765.574,37	1.765.574,37	0,00	-
Titolo 1	16.173.050,00	16.173.050,00	14.356.103,64	88,77
Titolo 2	7.397.022,70	7.397.022,70	6.506.428,11	87,96
Titolo 3	3.709.015,94	3.709.015,94	2.181.391,94	58,81
Titolo 4	43.668.911,07	43.773.911,07	12.598.804,45	28,78
Titolo 5	2.200.000,00	2.200.000,00	1.114.833,30	50,67
Titolo 6	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 7	50.000.000,00	50.000.000,00	17.050.963,13	34,10
Titolo 9	31.960.784,00	32.218.088,76	10.558.939,05	32,77
Totale Generale	159.976.239,287	160.338.544,04	64.367.463,62	40,14

Fonte: dati BDAP

Spese	Anno 2021			
Descrizioni	Previsioni Iniziali (a)	Previsione Definitiva (b)	Somme Impegnate (c)	% (c/b)
Disavanzo	2.104.154,00	2.104.154,00		
Titolo 1	23.471.350,55	23.471.350,55	19.764.808,19	84,21
F.P.V. Parte Corrente	0,00	540.848,51	540.848,51	
Titolo 2	46.931.292,83	47.036.292,83	9.177.919,07	19,51
F.P.V. Parte Capitale	0,00	5.924.454,12	5.924.454,12	
Titolo 3	2.200.000,00	2.200.000,00	1.114.833,30	50,67
Titolo 4	3.308.657,90	3.308.657,90	3.100.140,40	93,70
Titolo 5	50.000.000,00	50.000.000,00	17.050.963,13	34,10
Titolo 7	31.960.784,00	32.218.088,76	10.558.939,05	32,77
Totale Generale	159.976.239,28	160.338.544,04	60.767.603,14	37,90

Fonte: dati BDAP

I dati danno evidenza di sensibili scostamenti tra previsioni assestate di bilancio e risultati di gestione rendicontati e della persistenza, anche a consuntivo 2021, di sensibili squilibri dei saldi di parte corrente.

Gli importi certificati relativamente al *“risultato di competenza di parte corrente”* (*“O1”*) evidenzerebbero un risultato negativo pari a -769.718,08, a cui va aggiunto l'importo di euro -24.369,81 per *“risorse accantonate e vincolate di parte corrente”* ed euro 170.788,40 per *“variazioni accantonamenti di parte corrente”*; situazione che, valutando solo la gestione corrente (e, oltretutto, senza tener conto degli errori e delle omissioni riscontrati nella compilazione degli all. a/1, a/2 e a/3), darebbe già evidenza del mancato integrale recupero del disavanzo di euro 2.104.154,00.

Nel corso dell'interlocuzione istruttoria, l'Ente ha confermato che, nonostante il miglioramento di euro 1.019.187,52 dell'equilibrio complessivo di parte corrente (*“O3”*) rispetto all'esercizio precedente, il risultato (comunque negativo) della gestione di competenza del 2021 sarebbe scaturito dal fatto che *“le entrate correnti in gran parte legate al mercato non hanno avuto l'andamento previsto”*, nonostante le politiche di contenimento della

spesa corrente abbiano apportato risparmi di risorse per euro 3 milioni circa. Viene inoltre precisato che la gran parte dei proventi da trasferimenti statali e regionali, pari ad euro 4,6 milioni circa, sono costituiti da entrate gravate da specifico vincolo di destinazione.

In relazione ai segnalati disallineamenti tra i dati forniti dall'OREF nella propria relazione al rendiconto 2021 e quelli disponibili in BDAP, l'Ente, confermando la presenza di errori, ha attestato l'utilizzo di avanzo per l'importo complessivo di euro 3.036.769,9 (di cui euro 482.226,91 di avanzo accantonato; euro 2.429.736,22 di avanzo vincolato; euro 124.806,80 di avanzo destinato agli investimenti). Sul punto, va osservato che la Provincia di Ascoli Piceno, avendo nel precedente esercizio (2020) rendicontato una condizione di disavanzo anche al lordo dei vincoli e degli accantonamenti (c.d. disavanzo di "riga A"), avrebbe potuto fare applicazione, nel successivo esercizio (2021), di quote di avanzo accantonato, vincolato o destinato soltanto entro i limiti stabiliti dall'art. 1, comma 898, l. n. 145/2018, vale a dire per un importo complessivamente *"non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione"* (che per la Provincia è stata pari, nel 2021, ad euro 2.104.154,00, oltre quindi il suddetto limite).

Nonostante il lievissimo miglioramento registrato sul finire del 2020, tali risultati negativi danno evidenza di un sensibile peggioramento degli equilibri di bilancio nel 2021, confermando, ancora una volta, la persistenza di gravi squilibri strutturali solo parzialmente e temporaneamente (quindi non strutturalmente) leniti grazie alle eccezionali e straordinarie misure *una tantum* di sostegno finanziario "esterno" fino a questo momento approntate dal legislatore, quali la procrastinazione delle tempistiche di riassorbimento del "maggior disavanzo" generato dall'obbligo di integrale riappostamento del FAL, la sospensione ex art. 44 d.l. n. 189/2016 delle rate dei mutui accesi presso la Cassa depositi e prestiti s.p.a., nonché (e forse soprattutto) per effetto del contributo ministeriale di euro 1.303.790,00 ricevuto nel 2021 ai sensi dell'art. 52, comma 1, d.l. n. 73/2021 per la riduzione complessiva del disavanzo, ecc.

Va altresì tenuto conto del fatto che la genuinità dei valori attestati nel prospetto sugli equilibri di bilancio potrebbe essere stata inquinata non solo dai segnalati errori di compilazione e dalla illegittima applicazione di quote di avanzo (accantonato, vincolato e destinato) in misura superiore a quella consentita dalla normativa vigente (art. 1, comma 898, l. n. 145/2018), ma anche dalle perplessità concernenti il possibile rischio di sottodimensionamento dell'importo accantonato al FCDE, dal mancato inserimento del

FGDC tra le quote accantonate del risultato di amministrazione rendicontato a consuntivo 2021, nonché dalla sopraggiunta riduzione degli accantonamenti (ed in particolare, quello per passività potenziali da contenzioso v. supra).

Tutto ciò conferma la persistenza delle 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.

4. Gestione dei residui

Nel seguente prospetto viene riepilogato e dettagliato l'importo dei residui attivi e passivi mantenuti in bilancio a consuntivo dell'esercizio 2021, suddivisi per Titolo e annualità di provenienza:

Tabella riepilogativa dei residui conservati in bilancio dopo l'attività di riaccertamento ordinario con la classificazione e l'anno di provenienza

Residui	Esercizi Preced.	2019	2020	2021	Totale
Attivi Titolo 1	436.998,67	1.132.232,83	69.185,34	1.156.701,17	2.795.118,01
Attivi Titolo 2	1.308.829,49	264.886,68	336.061,66	3.335.804,21	5.245.582,04
Attivi Titolo 3	5.625.779,38	843.824,32	821.231,09	837.472,07	8.128.306,86
Attivi Titolo 4	2.252.871,41	1.609.759,68	4.021.408,26	6.116.061,43	14.000.100,78
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	810.866,09	41.002,39	199.980,05	197.697,49	1.249.546,02
Totale Attivi	10.495.053,55	3.891.705,90	5.447.866,40	11.643.736,37	31.478.362,22
Passivi Titolo 1	1.262.190,31	270.524,65	805.944,28	5.096.053,79	7.434.713,03
Passivi Titolo 2	5.801.441,70	1.274.133,54	3.759.060,84	7.433.597,91	18.268.233,99
Passivi Titolo 3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Passivi Titolo 4	0,00	0,00	43.785,00	25.932,88	69.717,88
Passivi Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Passivi Titolo 7	908.473,83	6.131,43	203.107,14	196.465,43	1.314.177,83
Totale Passivi	7.972.105,84	1.550.789,62	4.811.897,26	12.752.050,01	27.086.842,73

Fonte: Relazione finanziaria al conto di bilancio 2021 - Analisi anzianità dei residui

Con specifico riferimento ai residui, malgrado il lievissimo miglioramento, il dato appare comunque elevato e conferma la persistenza di una sofferenza finanziaria (soprattutto sul versante della cassa).

Nella relazione sul rendiconto 2021 l'OREF dà atto delle risultanze comportate dal riaccertamento ordinario (deliberato con decreto presidenziale n. 733 del 16.05.2022) nei seguenti termini:

	Iniziali (a)	Riscossi (b)	Inseriti nel rendiconto	Variazioni	% (b/a)
--	-----------------	-----------------	----------------------------	------------	------------

Residui attivi	28.015.173,27	7.483.363,76	19.834.625,85	- 712.142,77	26,71
Residui passivi	27.820.835,69	12.081.969,88	14.334.792,72	-1.404.073,09	43,43

Fonte: Elaborazione Cdc su dati della relazione OREF al rendiconto 2021

I dati rilevati mostrano nell'esercizio 2021 percentuali di smaltimento dei residui attivi (incidenza degli incassi in conto residui sui residui iniziali) decisamente basse (26,71%), mentre si rileva una maggiore rapidità di smaltimento dei residui passivi (43,43%). Detti esiti potrebbero in parte giustificare l'eccedenza dei residui attivi conservati in contabilità al termine dell'esercizio 2021 (euro 31.478.362,22) rispetto ai passivi (euro 27.086.842,73).

I minori residui attivi e passivi, derivanti dall'operazione di riaccertamento, discendono da:

	Insussistenze dei residui attivi	Insussistenze ed economie dei residui passivi
Gestione corrente non vincolata	-303.013,57	-939.778,02*
Gestione corrente vincolata	0,00	0,00
Gestione in conto capitale vincolata	0,00	0,00
Gestione in conto capitale non vincolata	-29.357,19	-141.729,72
Gestione servizi c/terzi	-379.772,01	-322.565,35
MINORI RESIDUI	-712.142,77	-1.404.073,09

Fonte: Relazione-questionario al rendiconto 2021

* Nel questionario l'OREF segnala che, nella propria relazione sulla gestione (pag. 18), l'importo di euro 939.778,02, relativo alle insussistenze ed economie dei residui passivi, è stato erroneamente allocato nella gestione corrente vincolata, anziché in quella vincolata, lasciando comunque inalterata la valorizzazione del totale).

I dati sopra riportati evidenziano la cancellazione di residui passivi al Titolo II per euro 141.729,72, connessa a corrispondente cancellazione di omologhi residui attivi solo per euro 29.357,19 (differenza: euro 112.372,53). Non sono tuttavia disponibili informazioni né in ordine ai motivi di tale cancellazione, né, tantomeno, in ordine alla mancata confluenza di detti importi nella quota destinata del risultato di amministrazione, posto che l'avanzo destinato rendicontato nel 2021 è pari a zero. Appare ovvio che la mancata rappresentazione delle suddette poste potrebbe alterare il saldo finale dell'esercizio, generando un improprio miglioramento della parte disponibile del risultato di amministrazione. Peraltro, si rileva che l'importo della quota vincolata del risultato di amministrazione ha subito, tra il 2020 e il 2021, una forte riduzione, passando dagli euro 2.561.356,88 rendicontati al termine dell'esercizio 2020, agli euro 484.301,37 attestati a consuntivo 2021.

4.1. Residui attivi

Sul piano generale, le deduzioni svolte dall'Ente in risposta alle richieste istruttorie hanno dato evidenza dell'incremento dell'ammontare complessivo dei residui attivi da euro 28.015.173,27 alla data del 01.01.2021 ad euro 31.478.362,22 al 31.12.2021.

L'Ente ha, altresì, dettagliato i residui attivi di maggior consistenza evidenziando come la loro provenienza risalga, in larga parte, a contributi, rimborsi o altra tipologia di crediti vantati verso altri soggetti pubblici o equiparabili. Non sono, tuttavia, state fornite rassicurazioni in ordine all'avvenuto integrale impegno di dette somme da parte dell'ente erogante, né, tantomeno, in ordine al rispetto delle modalità previste dal § 3 dell'All. 4/2 cit. per il loro corretto accertamento.

I dati forniti dall'OREF nella relazione al rendiconto 2021 mostrano il mantenimento nel conto del bilancio di residui attivi con anzianità ultraquinquennale (provenienti dall'esercizio 2016 e precedenti), riferibili al Titolo I (euro 121.399,44), II (euro 605.976,58) e IV (euro 1.916.544,29), per i quali è forte il rischio di inesigibilità, peraltro non svalutati dal FCDE. A detti residui attivi vanno aggiunti quelli del Titolo III, anch'essi risalenti ad annualità antecedenti al 2017, mantenuti in bilancio per il cospicuo importo di euro 3.099.145,50.

Alla luce di quanto rappresentato, rimarcando la non sempre piena esaustività dei chiarimenti forniti in sede istruttoria, pur nella consapevolezza delle note difficoltà di esazione che solitamente affliggono gli enti locali, questa Corte ritiene opportuno rilevare che, anche nel 2021, l'Ente ha continuato a registrare tassi di riscossione percentualmente piuttosto bassi dei residui attivi, soprattutto di quelli di maggiore anzianità, con conseguente considerevole incremento di quelli mantenuti in bilancio, la cui eventuale inesigibilità, anche parziale, potrebbe incidere negativamente sulla genuinità del risultato di amministrazione rendicontato al termine dell'esercizio, nonché, più in generale, sulla complessiva situazione finanziaria dell'Ente.

4.2. *Residui passivi*

Sul punto, i dati contabili forniti nel corso dell'interlocuzione istruttoria hanno dato evidenza delle seguenti risultanze.

Residui passivi all'1.01.2021						
	Residui 2016 e retro	Residui 2017	Residui 2018	Residui 2019	Residui 2020	Totale
Titolo I	950.618,51	525.278,46	288.721,59	592.259,88	5.957.562,38	8.314.440,82
Titolo II	3.165.106,42	5.094.180,65	52.241,11	1.610.233,21	6.265.698,97	16.187.460,36
Titolo III	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo IV	0,00	0,00	0,00	0,00	43.785,00	43.785,00
Titolo V	0,00	0,00	0,00	0,00	1.224.767,60	1.224.767,60
Titolo VII	320.749,06	556.321,28	207.001,13	139.383,97	826.926,47	2.050.381,91
TOTALE	4.436.473,99	6.175.780,39	547.963,83	2.341.877,06	14.318.740,42	27.820.835,69

	Residui passivi al 31.12.2021						
	Residui 2016 e retro	Residui 2017	Residui 2018	Residui 2019	Residui 2020	Residui 2021	Totale
Titolo I	855.751,72	217.193,73	189.244,86	270.524,55	805.944,28	5.096.053,79	7.434.712,93
Titolo II	3.035.959,29	2.714.737,30	50.745,11	1.274.133,54	3.759.060,84	7.433.597,91	18.268.233,99
Titolo III	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo IV	0,00	0,00	0,00	0,00	43.785,00	25.932,88	69.717,88
Titolo V	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo VII	192.727,84	524.436,62	191.309,37	6.131,43	203.107,14	196.465,43	1.314.177,83
TOTALE	4.084.438,85	3.456.367,65	431.299,34	1.550.789,52	4.811.897,26	12.752.050,01	27.086.842,63

Fonte: Provincia di Ascoli Piceno (nota prot. n. 868 del 01.01.2023)

L'analisi svolta in relazione ai residui passivi mantenuti nel conto del bilancio al termine dell'esercizio 2021 mostra che gli importi più rilevanti attengono principalmente ai Titoli I, II e VII. Le verifiche hanno, altresì, evidenziato che i residui più risalenti (provenienti dall'esercizio 2016 e precedenti), di dubbia sussistenza, non risultano movimentati nell'esercizio 2021 se non per percentuali irrisorie (8% circa).

In sede istruttoria, l'Ente ha rappresentato che i residui di maggiore anzianità (risalenti ad esercizi antecedenti al 2018) e di maggior consistenza, mantenuti in bilancio al 31.12.2021, si riferiscono a spese in conto capitale per euro 5.801.447,70. Di tali residui la Provincia ha fornito ampia disamina, evidenziando come dette poste si siano ridotte al 31.12.2022 ad euro 3.742.417,21.

Anche per i residui passivi di parte corrente risalenti ad esercizi anteriori al 2018 (ammontanti al 31.12.2021 a euro 1.262.190,31) e di importo più consistente, l'Amministrazione ha fornito puntuale disamina evidenziandone, nondimeno, la riduzione, alla data del 31.12.2022 sulla base dei dati di preconsuntivo, dell'importo complessivo di euro 641.994,84.

Sul punto, questa Corte sottolinea la primaria rilevanza che assume nel sistema contabile di un ente l'attività di riaccertamento ordinario dei residui al fine di assicurare una rappresentazione veridica ed attendibile dei risultati contabili, attività che necessita del coinvolgimento di tutti i responsabili degli uffici e dei servizi interessati, in modo da consentire il vaglio puntuale di tutte le posizioni debitorie di competenza delle diverse strutture organizzative.

In materia, si ritiene, altresì, opportuno sottolineare le responsabilità dell'OREF, che non può limitarsi ad una verifica meramente formale dei residui conservati (soprattutto di quelli di maggiore anzianità), ma è tenuto, in ossequio alle vigenti previsioni normative, a precisi obblighi di controllo, riscontro e vigilanza in relazione all'effettiva sussistenza delle ragioni

che ne giustificano il mantenimento in bilancio.

5. Fondi connessi all'emergenza pandemica Covid-19

Esercizio 2020

Sulla base della documentazione disponibile (Modello "RISTORI-COVID-19"), la Provincia risulta aver adempiuto all'onere di trasmissione della certificazione relativa all'annualità 2020 in data 14 maggio 2021.

Nel modello "CERTIF-COVID-19", relativo alla certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica, viene data evidenza di un deficit complessivo di euro -1.700.236,00, nei seguenti termini.

Modello CERTIF-COVID-19	
	importo
Totale minori/maggiori entrate derivanti da COVID-19 al netto dei ristori (C)	-1.781.525,00
Totale minori spese derivanti da COVID-19 (D)	419.975,00
Totale maggiori spese derivanti da COVID-19 al netto dei ristori (F)	338.686,00
Saldo complessivo (C+D-F)	-1.700.236,00

Fonte: Elaborazione Cdc su dati del modello "COVID-19" anno 2020

Viene altresì riferito di una quota relativa ai ristori specifici di spesa non utilizzata, da vincolare nell'avanzo di amministrazione 2020, pari ad euro 1.958,00 (relativi al "Fondo prestazioni di lavoro straordinario del personale della polizia locale - articolo 115, comma 2, D.L. n. 18/2020 [...]").

Sul punto, l'Ente ha attestato che le risorse del c.d. "Fondone", non utilizzate nel 2020, sono state pari ad euro 1.254.575,37 e risultano confluite, ai sensi dell'art. 1, comma 823, l. n. 178/2020, nella quota vincolata del risultato di amministrazione "rendicontata al termine del 2020".

Diversamente, l'OREF, nella relazione al rendiconto 2021, ha dedotto che la Provincia di Ascoli Piceno nel 2020 "ha ricevuto l'importo di €. 2.956.769,60 quale fondo COVID 19 ai sensi dell'art. 106 del D.L. 34/2020 (...). Con il rendiconto 2020, l'Ente ha provveduto ad inserire nell'avanzo vincolato la somma non utilizzata di €. 1.423.385,08 da Fondi Covid, come risultante dalla certificazione di maggio 2021", facendo sorgere dubbi e perplessità rispetto alla correttezza delle informazioni rese.

Si rileva, altresì, che nell'allegato "d" al d.m. 30 luglio 2021 di riparto del saldo delle risorse incrementali per l'anno 2021 del "Fondone" (art. 1, comma 822, l. n.178/2020), l'eccedenza delle assegnazioni 2020 ("2° Step") è quantificata in euro 1.257.624,67.

ENTE	Popolazione	Variazione Entrate anno 2021 (1° step)	Eccedenza Assegnazioni 2020 (2° Step)	Acconto 2021 - 20 milioni (DI 14 aprile 2021)	SALDO 2021 (3° step)	Totale risorse disponibili 2021 (Eccedenza assegnazione 2020+Acconto e Saldo 2021)
		- 402.409.369,66	369.657.227,72	20.000.000,00	130.000.000,00	520.559.260,02

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI ASCOLI PICENO	207.179	- 1.522.300,56	1.257.624,67	59.767,13	518.054,31	1.835.446,11
--	---------	----------------	--------------	-----------	------------	--------------

Fonte: Allegato "d" al d.m. 30 luglio 2021

Rispetto ai dati contenuti nella citata certificazione, tenuto conto del "Fondone" assegnato, la quantificazione delle complessive risorse non utilizzate dalla Provincia al termine dell'esercizio 2020, come rappresentati nel prospetto All. a/2 "Elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione" (BDAP-2020), è di seguito sinteticamente riportata.

ESERCIZIO 2020							
Analitico risorse vincolate	Capitolo di entrata	Descrizione	capitolo di spesa correlato	Descrizione	Entrate vincolate accertate nell'esercizio o 2020	Impegni 2020 finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio	Risorse vincolate nel risultato amministrazione al 31/12/2020
Vincoli derivanti dalla legge					84.454,81	137.935,30	19.924,51
Vincoli derivanti da trasferimenti					3.871.329,60	2.201.718,42	2.538.763,40

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP - All. a/2 "Elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione" anno 2020

Come evidente, nel compilare l'all. a/2, non sono stati riportati i dati di impegno e di accertamento specificatamente relativi a ciascuna risorsa trasferita all'Ente. In questo modo, però, non viene data separata evidenza, per ciascuna tipologia di risorse, delle risorse non impegnate nell'esercizio 2020 e, pertanto, confluite nelle quote vincolate del risultato di amministrazione rendicontate al termine del medesimo esercizio; si tratta di anomalie che appaiono idonee a derivare effetti sulla composizione dell'ammontare dell'avanzo vincolato. Peraltro, i dati attestati dall'Ente evidenzerebbero la non corretta allocazione delle risorse vincolate non utilizzate del fondo per le funzioni ex art. 106 d.l. n. 34/2020 (euro 1.254.575,37) tra i "vincoli da trasferimenti", in quanto nel citato allegato i "vincoli da legge" presentano il ridotto importo di euro 19.924,51.

La facoltà di utilizzo anche nelle annualità successive al 2020 delle risorse erogate per fronteggiare l'emergenza sanitaria, con conseguente onere di certificazione alla Ragioneria generale dello Stato, avrebbe imposto all'Ente la stretta osservanza delle prescritte regole di rendicontazione.

Esercizio 2021

Sulla base dei dati presenti nel Portale di Finanza Locale, la Provincia di Ascoli Piceno ha beneficiato nel corso dell'anno 2021 di trasferimenti erariali per un totale di euro 577.821,44, così ripartiti.

Attribuzioni e normativa di riferimento	Importo
Primo acconto incremento fondo funzioni fondamentali (art. 1, c. 822 l. n. 178/2020)	59.767,13
Saldo fondo funzioni fondamentali (art. 1, c. 822 l. n. 178/2020)	518.054,31
TOTALE	577.821,44

Fonte: Elaborazione Cdc su dati Finanza Locale - Trasferimenti erariali e Attribuzioni di risorse - anno 2021

Dalla documentazione disponibile in atti (Modello "CERTIF-COVID-19"), la Provincia risulta aver adempiuto all'onere di trasmissione della certificazione in data 17 maggio 2022. Per l'anno 2021, la Provincia di Ascoli Piceno ha certificato (modello "CERTIF-COVID-19") il seguente saldo negativo tra maggiori e minori entrate e maggiori e minori spese, al netto degli specifici ristori di entrata o di spesa, conseguenti all'emergenza pandemica:

Modello CERTIF-COVID-19	
	importo
Totale minori/maggiori entrate derivanti da COVID-19 al netto dei ristori (C)	-2.419.923,00
Totale minori spese derivanti da COVID-19 (D)	403.999,00
Totale maggiori spese derivanti da COVID-19 al netto dei ristori (F)	730.076,00
Saldo complessivo (C+D-F)	-2.746.000,00

Fonte: Elaborazione Cdc su dati del modello "COVID-19" anno 2021

Secondo le deduzioni svolte dalla Provincia, tale saldo negativo è stato solo parzialmente compensato dall'accertamento e dall'integrale riscossione dei trasferimenti aggiuntivi di risorse, ricevuti dal "Fondo funzioni fondamentali" di cui agli artt. 106 d.l. n. 34/2020 e 39 d.l. n. 104/2020 (c.d. "Fondone") o provenienti dagli "altri specifici ristori di entrate e di spesa".

Sul punto l'Amministrazione ha rappresentato che l'importo complessivo delle risorse del "Fondone" non utilizzate nel 2020 (euro 1.254.575,37, confluite nella quota vincolata del risultato di amministrazione 2020) unitamente a quelle del "Fondone" trasferite nel 2021 (euro 577.821,44), ammontanti a complessivi euro 1.832.396,81, è risultato inferiore al saldo negativo tra maggiori e minori entrate e maggiori e minori spese dell'esercizio 2021, al netto degli specifici ristori (euro -2.746.000,00), per cui l'Ente non ha vincolato importi nel risultato di amministrazione a consuntivo dell'esercizio 2021, stante il totale utilizzo, nel 2021, dell'intero importo dello specifico ristoro per le minori entrate TARI-TEFA, confluito nella quota vincolata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020.

La complessiva analisi svolta da questa Corte impone di rilevare, anche con riferimento al rendiconto dell'esercizio finanziario 2021, l'incompleta compilazione dell'all. a/2 ("Elenco analitico delle risorse vincolate"), in quanto, a fronte dei trasferimenti ricevuti per l'emergenza

pandemica, non risulta evidenziato il dettaglio degli impegni correlati agli accertamenti delle risorse e la parte eventualmente confluita in FPV (attestata nella relazione-questionario 2021 in euro 101.497,90), posto che non risultano rappresentati vincoli di risorse non impiegate negli esercizi 2020 e 2021. Appare ovvio che la mancata, eventuale, rappresentazione dei suddetti vincoli potrebbe alterare il saldo finale dell'esercizio, generando un improprio miglioramento della parte disponibile del risultato di amministrazione; e costituirebbe distrazione delle somme vincolate a finalità diverse da quelle previste dall'ordinamento.

Si osserva, infatti, come il saldo tra maggiori spese e minori entrate costituisca il parametro alla stregua del quale è stato commisurato l'importo di tali maggiori trasferimenti. Ma ciò non significa che, una volta ricevuti, tali maggiori trasferimenti possano essere liberamente impiegati per il finanziamento indistinto della spesa corrente (oppure per il ripiano di disavanzi pregressi), in quanto lo specifico vincolo di destinazione di cui sono gravate ne consente l'utilizzo per il finanziamento soltanto di quelle maggiori spese o di quelle minori entrate causalmente ricollegabili all'insorgere o al perdurare dell'emergenza pandemica.

Si sollecita l'Ente a fornire, in occasione del successivo controllo sulla definitiva rendicontazione dell'esercizio 2022, esaustiva ed intelligibile dimostrazione in ordine agli impegni di spesa finanziati attraverso l'utilizzo di tali risorse nel corso degli esercizi 2020, 2021 e 2022.

6. Situazione di cassa

A consuntivo dell'esercizio 2020, così come di quelli precedenti, era stata riscontrata la persistenza di una gravissima, cronica, conclamata e strutturale sofferenza di cassa, espressa dalla costante rendicontazione di un fondo cassa finale pari a zero, dalla mancata restituzione, al termine dell'esercizio, di anticipazioni di tesoreria per euro 1.224.767,60, da un utilizzo dell'anticipazione di tesoreria per ben 340 giorni e dalla mancata ricostituzione di vincoli di cassa per un importo complessivamente pari, al 31.12.2020, ad euro 10.276.314,60. In detta sede era stato, nondimeno, sottolineato come il prolungato e continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria mettesse in evidenza una cronica carenza di liquidità, tale da costringere 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 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 vero e proprio strumento di indebitamento patrimoniale, con il quale, in violazione della regola aurea di cui all'articolo 119, comma 6, Cost., viene offerta copertura finanziaria a spese correnti.

Nei seguenti prospetti, riportati dall'OREF sia nel questionario che nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2021, viene evidenziata una situazione di cassa in timido (ed in larga parte solo apparente) miglioramento rispetto agli esercizi precedenti:

	2019	2020	2021
Fondo cassa complessivo al 31.12	0,00	0,00	109.568,00
di cui cassa vincolata (1)	0,00	0,00	0,00

Consistenza cassa vincolata	+/-	2019	2020	2021
Consistenza di cassa effettiva all'1.1	+	0,00	0,00	0,00
Somme utilizzate e non reintegrate in termini di cassa all'1.1	+	0,00	0,00	0,00
Fondi vincolati all'1.1	=	0,00	0,00	0,00
Incrementi per nuovi accrediti vincolati	+	0,00	0,00	0,00
Decrementi per pagamenti vincolati	-	0,00	0,00	0,00
Fondi vincolati al 31.12	=	0,00	0,00	0,00
Somme utilizzate e non reintegrate in termini di cassa al 31.12	-	0,00	0,00	0,00
Consistenza di cassa effettiva al 31.12	=	0,00	0,00	0,00

	2019	2020	2021
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	12.395.492,54	12.432.157,00	10.867.079,00
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti, ai sensi dell'art. 195 co. 2 TUEL	0,00	0,00	0,00
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	351,00	340,00	321,00
Importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata	9092.772,08	6.415.540,19	4.411.351,02
Importo anticipazione non restituita al 31/12 (2)	3.060.977,62	1.224.767,60	0,00
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	171.320,40	94.174,00	57.153,67

Fonte: Relazione Collegio Revisori al rendiconto 2021

Malgrado l'attestazione di un fondo cassa finale al 31.12.2021 pari ad euro 109.568,00 e dell'integrale restituzione dell'anticipazione di tesoreria al termine dell'esercizio, si può notare come, anche per il 2021, persiste un utilizzo dell'anticipazione di tesoreria protrattosi

per la quasi totalità dei giorni (ben 321) dell'anno, solo in leggerissima diminuzione rispetto al *trend* costantemente registrato nel corso dei precedenti esercizi, cui si aggiunge la mancata ricognizione dei vincoli di cassa non ricostituiti al 01.01.2022 (quelli non ricostituiti al 01.01.2021 erano stati pari ad euro 10.276.314,60). Sul punto, nella relazione al rendiconto 2021, l'OREF conferma che l'Ente si trova annualmente in anticipazione di tesoreria e che, pertanto, anche per il 2021, *"i vincoli sono ricostituiti all'interno dell'anticipazione stessa"*, che nel 2021 è stata pari ad euro 10.867.079,63.

In argomento, si osserva che dagli approfondimenti istruttori non appaiono adeguatamente movimentati i conti intestati all'utilizzo e al reintegro delle somme vincolate, ex art. 195 TUEL, così come previsto al § 10 dell'All. 4/2 cit.)

Inoltre, come già evidenziato in precedenti occasioni (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 80/2022/PRSP), si ribadisce come utilizzare l'anticipazione di tesoreria per "coprire" la mancata ricostituzione delle giacenze vincolate di cassa al termine dell'esercizio non significhi altro che, in sostanza, "convertire" in anticipazione di tesoreria l'utilizzo per cassa delle entrate vincolate, aumentando la prima di un importo pari alla riduzione del secondo.

Ed era stato anche ribadito come, sebbene l'elevato e prolungato ricorso all'anticipazione di tesoreria abbia probabilmente contribuito ad un sensibile miglioramento dell'indice di tempestività dei pagamenti (ITP, passato dai 130 giorni del 2020 ai 6 del 2021), 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.

Nel corso dell'interlocuzione istruttoria, l'Ente ha confermato la mancata ricostituzione, anche nel 2021, dei vincoli di cassa, la cui ricognizione sarebbe avvenuta soltanto sul finire del 2022 (v. determinazione n. 138 del 29.12.2022); il loro importo ammonterebbe ad euro 9.738.894,31 (in diminuzione rispetto agli euro 10.276.314,60 del consuntivo 2021).

L'ente riferisce altresì che l'anticipazione di tesoreria ricevuta nel 2022 è stata pari ad euro 10.092.136,00 e di averla interamente restituita al termine dell'esercizio senza contrarne altra ad inizio del successivo, nonché di aver ricostituito vincoli sulla cassa, sempre nel corso del 2022, per circa 16 milioni di euro. La circostanza sarà oggetto di specifico e puntuale accertamento all'esito dei risultati della rendicontazione dell'esercizio 2022 e delle ordinarie

verifiche trimestrali di cassa compiute dall'OREF, ai sensi dell'art. 223 TUEL, nel corso del corrente esercizio 2023.

6.1. Rinegoziazione delle anticipazioni straordinarie di liquidità

Nella relazione sullo stato di attuazione del PRFP relativa al II semestre 2021, l'OREF riferisce che l'Ente, 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, ha ottenuto in data 05.04.2022 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.

6.2. Tempestività dei pagamenti

L'indice di tempestività dei pagamenti (ITP) ha registrato un sensibilissimo miglioramento, passando dai 130 giorni del 2020 ai 6 giorni del 2021. La disponibilità dei dati relativi all'esercizio 2022 sembrerebbe evidenziare un ulteriore miglioramento dell'ITP (3 giorni). La situazione dell'Ente in merito al pagamento dei debiti commerciali al 31 dicembre 2021, come risultante dalla piattaforma certificazione crediti (PCC), è esposta nel seguente prospetto.

Esercizio 2021					
fatture n.	Importo totale fatture (al netto note di credito e inclusa quota IVA)	Importo pagato	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato	Stock debito commerciale residuo al 31.12.2021
2.605	12.205.908,92	9.656.480,64	47	7	318.275,76*

Fonte: dati MEF reperibili all'indirizzo [Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Il monitoraggio dello stock di debiti commerciali residui \(mef.gov.it\)](http://Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Il monitoraggio dello stock di debiti commerciali residui (mef.gov.it)) - Fatture emesse nell'anno 2021 - *aggiornamento al 23 maggio 2022

I dati provvisoriamente disponibili per l'esercizio 2022 mostrano una ulteriore evoluzione positiva.

Esercizio 2022				
fatture n.	Importo totale fatture (al netto note di credito e inclusa quota IVA)	Importo pagato	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato
1.279	6.476.718,00	5.112.857,90	42,4	0,69

Fonte: dati MEF reperibili all'indirizzo [Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell Economia e delle Finanze - Il monitoraggio dello stock di debiti commerciali residui \(mef.gov.it\)](http://Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell Economia e delle Finanze - Il monitoraggio dello stock di debiti commerciali residui (mef.gov.it) - Tempi di pagamento delle fatture emesse nel primo semestre 2022) - Tempi di pagamento delle fatture emesse nel primo semestre 2022

In argomento, l'Ente ha peraltro riferito il conseguente adeguamento dell'importo accantonato al fondo garanzia debiti commerciali (FGDC) ex art. 1, comma 853 e ss., l. n. 145/2018, passato dagli euro 109.000,00 stanziati nel bilancio di previsione 2021-2023, agli euro 99.090,27 del bilancio di previsione 2022-2024 (v. Decreto presidenziale n. 412 del 16.03.2022).

Dette risultanze, secondo le deduzioni svolte dall'Amministrazione, risultano, altresì, accompagnate da un ragguardevole e repentino miglioramento della consistenza del fondo cassa finale attestato al 31.12.2022, sulla base dei dati di preconsuntivo, ad euro 20 milioni circa, con giacenze vincolate ricostituite per euro 16 milioni circa.

Si rinnova la raccomandazione a proseguire le 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.

7. Analisi delle entrate accertate nell'ultimo quinquennio

Ai fini di un compiuto inquadramento delle problematiche afferenti alla gestione di cassa, pare opportuno svolgere, in questa sede, specifiche considerazioni in ordine all'andamento degli accertamenti e delle riscossioni di specifiche poste di bilancio.

Dati in migliaia di euro

	Accertamenti					Riscossioni
	2017	2018	2019	2020	2021	2021
Add. Energia elettrica	5	0	1	1	1	1
IPT	5.898	5.970	5.854	5.097	5.579	5.510
RC Auto	7.670	7.845	7.714	7.398	7.244	6.447
Tributo deposito discarica rifiuti	0	0	0	20	0	0
Sanzioni codice strada	1.344	1.470	1.199	896	581	288
TEFA	1.406	1.644	2.765	1.537	1.466	1.176
Canone unico	98	84	360	321	321	211
TOTALE	16.421	17.013	17.893	15.270	15.192	13.633

Fonte: Relazione OREF rendiconto 2021 e dati forniti dall'Ente nel corso dell'istruttoria

A fronte di tali risultanze, l'OREF rileva il "raggiungimento di circa l'89% dei risultati attesi".

Va, tuttavia, sottolineato come gli importi attestati diano evidenza di un decremento nel 2021 degli accertamenti relativamente alle entrate "r.c. auto", TEFA, sanzioni amministrative pecuniarie al c.d.s. e canone unico, nonostante in occasione dell'ultimo

monitoraggio l'Ente avesse riferito di aver intrapreso nel 2021 iniziative rivolte al miglioramento della *performance* realizzativa delle entrate.

8. Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (art. 58, comma 1, d.l. n. 112/2008)

In occasione di uno dei precedenti monitoraggi sullo stato di attuazione del PRFP, 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'OREF 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%.

In merito al piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari, l'Amministrazione provinciale dava, altresì, conto che, nel DUP 2020/2022, era 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”*.

Nelle passate occasioni, è stata più volte richiamata (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 48/2021/PRSP; Id., del. n. 80/2022) l'attenzione sull'esigenza di garantire, da parte dell'Amministrazione provinciale, una stretta coerenza tra il contenuto dei documenti programmatori 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, si rileva 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 destinazione da uso agricolo ad uso edificatorio, onde poter incrementare il prezzo ricavabile dalla cessione; il procrastinarsi di tali procedure ha suggerito all'Ente, su indicazione dello stesso OREF, 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, era stata quindi raccomandata la prosecuzione di tali iniziative.

L'Ente ha, altresì, riferito che, per quanto concerne l'alienazione dell'area situata in località Marino del Tronto del Comune di Ascoli Piceno, sono ancora in corso di svolgimento le procedure amministrative per la variazione di destinazione urbanistica, da cui potrebbe scaturire un sensibile innalzamento del valore di mercato del terreno, una volta reso destinabile a scopo residenziale.

Per quanto concerne il complesso immobiliare denominato "ex Colonia marina Vannicola", situato nel Comune di San Benedetto del Tronto, è ancora in corso la *"trattativa con il Comune di Offida, la Regione Marche, il Comune di San Benedetto del Tronto, l'Università Politecnica delle Marche ed il Consorzio universitario piceno per il recesso dal comodato dai beni immobili adibiti a sede universitaria"*, mentre è già stata *"definita la procedura amministrativa per il passaggio di proprietà di porzione di fabbricato occupato dalla Regione Marche come sede del Centro di Formazione Professionale"*, da cui la Provincia di Ascoli Piceno dovrebbe ricevere un corrispettivo per euro 1.021.371,80 (il relativo impegno di spesa è stato assunto dalla Regione Marche con determinazione dirigenziale n. 161/GPI del 28.12.2022); nel frattempo, si stanno predisponendo gli atti catastali necessari per il trasferimento della proprietà.

9. Spesa di personale

L'OREF, nella relazione al rendiconto esercizio 2021, ha attestato che le spese di personale rispettano i limiti previsti di cui all'art. 1, comma 557, 557-*quater*, 562, l. n. 296/2006, evidenziandone il minor importo rispetto alla media annuale di quella sostenuta nel corso del triennio 2011/2013.

Nella tabella che segue viene data evidenza della spesa di personale sostenuta nell'esercizio 2021, posta a confronto sia con la media della stessa sostenuta negli esercizi 2011/2013, che

a quella del rendiconto 2020:

	Media 2011/2013	Rendiconto 2020	Rendiconto 2021
Spese macroaggregato 101	15.253.572,95	6.335.713,70	5.742.154,71
Spese macroaggregato 103	268.871,34		
Irap) macroaggregato 102	934.809,99	420.592,44	384.667,11
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	6.756.306,14	6.126.821,82
(-) Componenti escluse (B)			
(z) Componenti assoggettate al limite di spesa A-B	16.457.254,28	6.756.306,14	6.126.821,82

Fonte Relazioni dell'OREF al rendiconto 2020 e rendiconto 2021

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.

Si registra altresì una sensibile riduzione della spesa di personale sostenuta nell'anno 2021 (6.126.821,82) rispetto al 2020 (6.756.306,14), derivante dal mancato rimpiazzo delle unità nel frattempo cessate dal servizio, dalla sospensione cautelare dal servizio, con privazione della retribuzione (di circa euro 70.000,00 annui), di un'unità di personale dirigenziale, nonché da una significativa diminuzione degli impegni per l'erogazione degli incentivi *ex art. 113 d.lgs. n. 50/2016* (per circa euro 170.000), dalla riduzione della spesa per lavoro straordinario e dal recupero (a seguito di verifica da parte del MEF) di emolumenti retributivi (per euro 84.500,00 circa) indebitamente corrisposti nel 2020 e non più ristanziati nel 2021.

10. Indebitamento

I dati esposti nella relazione-questionario sul rendiconto 2021 danno conto del formale rispetto, per l'annualità in esame, del limite di indebitamento con evidenza di un valore percentuale del 2,89%.

In stretta continuità con i precedenti esercizi, anche per 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 (legislativamente prorogata fino al 2023 dall'art. 41 del d.l. n. 17/2022, c.d. "Decreto Energia") ha determinato, in questi anni, un cospicuo alleggerimento degli oneri finanziari di spesa a carico del bilancio provinciale per l'ammortamento dei suddetti mutui. Come in passato (*cf.*, Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 48/2021/PRSP e 80/2022/PRSP cit.), anche in questo caso, in sede di interlocuzione istruttoria, l'Ente ha riferito che, in assenza di tale sospensione, 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.

11. Gli aggiornamenti al momento disponibili sull'annualità 2022

In base agli aggiornamenti forniti dall'Ente e dall'OREF, la quota di disavanzo iscritta a carico del bilancio di previsione dell'esercizio 2022, anno di chiusura definitiva del PRFP, è stata pari ad euro 650.364,00.

Sul fronte delle entrate proprie, nel corso dell'interlocuzione istruttoria la Provincia ha riferito che quelle derivanti dalle sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada avrebbero prodotto, in base ai dati di preconsuntivo 2022 attualmente disponibili, accertamenti per euro 485.829,48, la metà dei quali non ancora incassati.

Sempre in base ai dati di preconsuntivo 2022 attualmente disponibili, l'Ente riferisce che le azioni di recupero delle entrate TEFA non riversate dai Comuni avrebbero generato, nel 2022, accertamenti per euro 1.491.278,67. Non risulta chiarito, tuttavia, se a tali accertamenti sia corrisposto il parallelo impegno di spesa da parte dei Comuni obbligati al riversamento e se tali entrate siano state adeguatamente svalutate a mezzo FCDE. Peraltro, euro 700.000,00 risultano accertati per il recupero delle annualità 2018-2021 (sulla base di una valutazione prudenziale dei dati forniti dalla Società SMS Calabria), "al netto delle quote di residuo" e ulteriori euro 180.000,00 per l'anno 2022.

Sul fronte della liquidità, a seguito della rinegoziazione della scadenza e del saggio di interesse dell'anticipazione straordinaria di liquidità accesa con la Cassa depositi e prestiti s.p.a. avvenuta in data 05.04.2022, si sarebbe verificato "un risparmio sulla rata 2022 di circa

euro 60.000,00 e una restituzione di rata pagata in più a febbraio di euro 37.000,00. Nell'anno 2023 la rata che si andrà a pagare subirà un decremento di circa euro 200.000,00".

Peraltro, viene riferito di un miglioramento tanto vistoso quanto anomalo, della situazione di cassa, il cui saldo finale viene attestato al termine del 2022 per un importo pari ad euro 20.368.851,64, con vincoli integralmente ricostituiti per euro 16.385.402,81 ed anticipazioni di tesoreria interamente restituite.

A fronte di una mole di residui attivi rimasta quasi invariata, le deduzioni svolte darebbero evidenza di un cospicuo aumento dei residui passivi, che passano da euro 27.086.842,73 al 31.12.2021, a euro 35.105.856,01 al 31.12.2022.

Viene, infine, riferito che, nel corso del 2022 sarebbe stata utilizzata per il finanziamento di debiti fuori bilancio una quota pari ad euro 100.288,99 dell'accantonamento al fondo rischi e passività potenziali "al 31/12/2022 di complessivi euro 703.540,19, sostenendo un effettivo utilizzo per euro 26.264,16. Inoltre, sono stati riconosciuti e finanziati con risorse assegnate ai servizi debiti per euro 54.000,00 (servizio patrimonio) e euro 27.601,95 (servizio affari generali)".

12. Considerazioni conclusive

Al termine dell'esercizio 2021 la Provincia di Ascoli Piceno rendiconta un risultato contabile (sommatoria tra fondo cassa finale e residui attivi e passivi) negativo per euro -1.964.215,14, che al netto dei vincoli e degli accantonamenti scende a euro -18.151.244,62.

La sua attendibilità appare però gravemente inficiata da numerosi fattori perturbanti, tra cui: il probabile rischio di sottodimensionamento dell'importo accantonato al FCDE; la mancata indicazione del FGDC tra le quote accantonate del risultato di amministrazione rendicontato a consuntivo dell'esercizio 2021; le opacità riscontrate in ordine alla movimentazione degli accantonamenti per passività potenziali, sulla cui congruità sono prospettabili ragionevoli dubbi; l'adozione di modalità di contabilizzazione e movimentazione del FAL non conformi a quelle richieste dal legislatore; il persistente mantenimento in bilancio di residui attivi di dubbia esigibilità, provenienti da esercizi piuttosto remoti e, in alcuni casi, neppure congruamente svalutati a mezzo FCDE; la mancata o non corretta compilazione degli all. a/1, a/2 e a/3.

Le medesime anomalie hanno altresì contribuito ad inquinare e distorcere la corretta rappresentazione degli equilibri di bilancio, che, ciononostante, nel 2021 hanno registrato un ulteriore peggioramento, soprattutto di parte corrente.

Oltretutto, come già evidenziato in precedenti occasioni, anche questa volta la riduzione del disavanzo rispetto al precedente esercizio (al termine del quale era stato rendicontato un risultato di parte disponibile pari ad euro -20.943.712,07) appare ottenuta non attraverso interventi “endogeni” di risanamento strutturale e duraturo, capaci di garantire il ripristino ed il mantenimento degli equilibri di bilancio nel medio-lungo periodo, bensì con estemporanee misure “esogene”, *una tantum*, di carattere straordinario ed eccezionale, quali la proroga, fino al 2023, della sospensione legislativa delle rate di ammortamento dei mutui accessi presso Cassa depositi e prestiti s.p.a. per gli enti rientranti nel “cratere sismico” del 2016 (che ha comportato una, momentanea, minore spesa di euro 1.200.000,00 circa), il contributo erariale di (euro 1.303.790,00) destinato alla riduzione del disavanzo e la ridefinizione (secondo però modalità non conformi a quelle previste dal legislatore) delle tempistiche di ripiano del “maggior disavanzo” generatosi per effetto del riappostamento integrale del FAL nel 2019.

Anche il miglioramento della situazione di cassa si presenta, almeno per il 2021, più apparente che reale. Malgrado l’attestazione di un fondo cassa finale al 31.12.2021 pari ad euro 109.568,00 e dell’integrale restituzione dell’anticipazione di tesoreria al termine dell’esercizio (dato confermato anche al 30/09/2022), persiste, anche per il 2021, un massiccio utilizzo dell’anticipazione di tesoreria protrattosi per la quasi totalità dell’anno, solo in leggerissima riduzione rispetto al *trend* costantemente registrato nel corso dei precedenti esercizi, cui si aggiunge l’assenza di una ricognizione dei vincoli di cassa, la cui ricostituzione sembrerebbe esser avvenuta soltanto al termine dell’esercizio 2022.

In ultima analisi, malgrado le misure di risanamento adottate dalla Provincia e gli interventi di carattere straordinario, ma comunque episodico, disposti dal legislatore in favore degli enti in difficoltà finanziaria, persistono anche a consuntivo 2021 importanti fattori di squilibrio strutturale, che lasciano intravedere il rischio che, al termine della vigenza del PRFP (fissata per il 31.12.2022), l’eventuale integrale ripiano del disavanzo pregresso possa essere successivamente vanificato dal riproporsi di nuove e persino maggiori criticità.

Dunque, anche laddove (attraverso ulteriori interventi straordinari reiterati dal legislatore) il disavanzo pregresso venisse interamente ripianato, detti fattori di squilibrio strutturale, sarebbero comunque verosimilmente destinati, nel medio-lungo periodo, a deteriorare nuovamente la situazione finanziaria dell’Ente, mettendone a repentaglio lo stesso buon funzionamento (art. 97 Cost.).

Più in generale, la complessiva gestione che la Provincia di Ascoli Piceno ha fatto, in questi anni, del PRFP appare, purtroppo, molto più orientata a considerarlo (anche sulla base di un atteggiamento ripetutamente contraddittorio da parte dello stesso legislatore e oggetto di puntuali rilievi da parte della giurisprudenza costituzionale) mero strumento di diluizione temporale degli oneri di ripiano di disavanzi pregressi, piuttosto che di programmazione e implementazione di politiche di bilancio “virtuose”, rivolte ad un’opera di risanamento strutturale della gestione finanziaria, capace di contemperare i margini di autonomia costituzionalmente riservati agli enti locali con le imprescindibili esigenze di salvaguardia e duraturo ripristino degli equilibri di bilancio. Detto altrimenti: non è il mero riassorbimento dei disavanzi accumulati nel corso dei pregressi esercizi a determinare, *ex se*, il riequilibrio strutturale (obiettivo cui il PRFP deve essere imprescindibilmente rivolto), ma, semmai, il contrario, ossia è il riequilibrio strutturale a dover costituire il principale fattore determinativo del riassorbimento dei disavanzi pregressi.

La stessa giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. n. 4 e 115/2020 e 81/2021) ha più volte ribadito come l’allungamento delle tempistiche di riassorbimento del disavanzo possono considerarsi ragionevoli soltanto nei casi tassativamente contemplati dalla legge e a condizione che il meccanismo normativo che lo preveda non venga artificialmente strumentalizzato come mero stratagemma per l’occultamento di potenziali dissesti, ma sia effettivamente orientato al ripristino di uno stabile e duraturo riequilibrio della gestione finanziaria.

P.Q.M.

la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per le Marche

RILEVA

la non genuina determinazione e rappresentazione dei saldi di bilancio (che già di per sé costituisce inadempimento agli obblighi del piano) e la perdurante presenza di reiterati fattori di squilibrio strutturale, desumibili da:

- la commisurazione e la determinazione delle tempistiche di ripiano del disavanzo secondo modalità divergenti da quelle consentite dalla legge;
- l’emersione di dubbi sulla congrua e corretta determinazione dell’importo accantonato al FCDE;
- la non corretta movimentazione dell’accantonamento al FAL;
- il mancato inserimento del FGDC tra le quote accantonate del risultato di

amministrazione rendicontato a consuntivo dell'esercizio 2021;

- la persistenza di forti dubbi in ordine alla congruità dell'importo accantonato a copertura delle passività potenzialmente derivanti dai contenziosi pendenti;
- la presenza di perplessità in ordine alla corretta ricognizione e movimentazione delle quote vincolate del risultato di amministrazione;
- il costante andamento negativo degli equilibri di bilancio, soprattutto quelli di parte corrente;
- il superamento dei parametri di deficitarietà strutturale P1, P4 e P5;
- i sensibili scostamenti tra previsioni assestate di bilancio e risultati di gestione rendicontati;
- il mantenimento in bilancio di un cospicuo importo di residui attivi di elevata anzianità e dubbia esigibilità;
- l'applicazione di quote di avanzo (accantonato, vincolato e destinato) in misura superiore a quella consentita dalla legge;
- la persistenza anche a consuntivo 2021 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

l'adempimento degli obblighi di pubblicazione della documentazione del rendiconto 2022 e del bilancio di previsione 2023-2025 nonché dei relativi allegati nella sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito *web* istituzionale della Provincia;

RINVIA

al controllo sulla definitiva rendicontazione dell'esercizio 2022 le valutazioni in ordine agli esiti definitivi della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale;

DISPONE

che la presente deliberazione, da pubblicarsi sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 31 d.lgs. n. 33/2013, venga trasmessa, in via telematica, al Presidente della Provincia, 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 27 giugno 2023.

Il Relatore
Fabio Campofiloni
f.to digitalmente

Il Presidente
Vincenzo Palomba
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 29 giugno 2023.

Il Direttore della Segreteria
Barbara Mecozzi
f.to digitalmente